

Cite: Sova, Olena (2023). Uzghodzhennist formuvannia ta vykorystannia koshtiv mistsevykh biudzhativ Ukrainy z sotsialnyimi tsiliamy povoiennoho vidnovlennia [Concordance with the Social Goals of Post-War Recovery in the Formation and Use of Ukrainian Local Budget Funds]. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika - Demography and Social Economy*, 3 (53), 54-78. <https://doi.org/10.15407/dse2023.03.054>



<https://doi.org/10.15407/dse2023.03.054>

УДК 336.14:352

JEL Classification: O23, H56, H71, H72, R11

**ОЛЕНА СОВА**, канд. екон. наук, доцент, старш. наук. співроб.

Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України  
01032, Україна, м. Київ, бул. Т. Шевченка, 60

E-mail: [sovy@ukr.net](mailto:sovy@ukr.net)

ORCID: 0000-0001-6386-6432

Scopus ID: 57225029294

## УЗГОДЖЕНІСТЬ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ З СОЦІАЛЬНИМИ ЦІЛЯМИ ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

*Актуальною темою в нестабільних соціально-економічних умовах є дослідження результатів реформування системи міжбюджетних відносин в Україні з позицій ступеня участі місцевого самоврядування в розв'язанні проблем розвитку регіонів. Із застосуванням методів систематизації, аналізу, логічного узагальнення тощо в статті, стираючись на положення нормативно-правових актів, проведено оцінку зрушень у структурі доходів місцевих бюджетів і в складі профінансованих програм. Метою статті є представлення й обґрунтування змін у джерелах надходжень до місцевих бюджетів України й трансформації напрямів видатків для цілей післявоєнного відновлення. Наведено варіанти поділу країни на функціональні типи територій для стимулювання їхнього прямого фінансування з акцентом на закріпленій нормі про обов'язковість розробки стратегії розвитку для кожної громади. Отримані висновки щодо шляхів підвищення економічної спроможності місцевих бюджетів засобами публічного управління та соціальної взаємодії в повоєнний час формують наукову новизну дослідження. Проаналізовано доходи та видатки місцевих бюджетів за 2018—2022 рр. Виокремлено статті міжбюджетних трансфертів з наданням пропозицій щодо впровадження системи вертикально-горизонтального вирівнювання спроможності громад. Визначено важелі впливу громадського сектору на процеси розподілу коштів місцевих*

© Видавець ВД «Академперіодика» НАН України, 2023. Стаття опублікована за умовами відкритого доступу за ліцензією CC BY-NC-ND (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

© Publisher PH «Akademperiodyka» of the NAS of Ukraine, 2023. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

бюджетів задля посилення соціальних зв'язків і нарощення соціального капіталу територіальних громад. Наголошено на необхідності посилення міждержавного партнерства в процесі повоєнного відновлення країни й імплементації європейського досвіду законодавчого регулювання регіонального розвитку. Окреслено можливості застосування в Україні європейської концепції «S3» як політики визначення пріоритетів розвитку регіонів на засадах смарт-спеціалізації. Аргументовано переваги проведеної реформи бюджетної децентралізації та її наступні кроки. Надано пропозиції щодо заходів поліпшення комунікаційної політики між державною владою, органами місцевого самоврядування та територіальними громадами.

**Ключові слова:** місцеві бюджети, територіальні громади, добробут, фінансове вирівнювання, децентралізація, соціальні послуги, економічний розвиток.

**Постановка проблеми й актуальність дослідження.** Всі місцеві бюджети є самостійними ланками бюджетної системи України, що забезпечено закріпленням за ними відповідних джерел надходжень, правом місцевих органів влади визначати напрями використання бюджетних коштів. Місцеві ради наділені правом незалежно одна від одної розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети. Для вирішення регіональних проблем потреби територіальних громад мають розподілятися за пріоритетами та співвідноситись із наявними ресурсами. Стимулювання органів місцевої влади до наповнення місцевих бюджетів розкриє фінансовий потенціал відповідної території. В період дії воєнного стану слід достеменно обґрунтовано обирати бюджетні інструменти для отримання максимального результату від витрачання бюджетних коштів.

Стратегія соціально-економічного розвитку регіонів у повоєнний час має спиратись на професійне публічне управління в поєднанні з раціональним розподілом повноважень представників державної і місцевої влади. Фінансово потужні місцеві бюджети забезпечать не лише вищий рівень життя мешканців, а кумулятивно й суспільного добробуту загалом. Отже, актуальності набувають питання ефективного використання ресурсів місцевих бюджетів і пошуку фіскальних резервів для цілей відновлення гідних умов життя по всій Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню теоретичних і практичних аспектів успішності моделей міжбюджетних відносин присвячено статті G. Abuselidze (Г. Абуселідзе) [1], J. Benveniste (Дж. Бенвеністе) і S. Mizrahi (Ш. Мізрахі) [2], T. Bergström (Т. Бергстрем), J. Franzke (Дж. Францке) та ін. [3]. Аналітичні матеріали щодо формування та виконання місцевих бюджетів в Україні представлено в працях Ф. Ткачик (F. Tkachuk) [4], О. Крайник (O. Krainyk) і О. Федорчак (O. Fedorchak) [5], Л. Лисяк (L. Lysiak) і С. Качули (S. Kachula) [6], Л. Петик (L. Petyk) і Д. Корень (D. Koren) [7] тощо. Але виклики військового часу корегують можливості дохідного наповнення казни та зміщують акценти подальших розробок у напрямок підвищення ефективності розподілу бюджетних коштів задля потреб повоєнного відновлення.

**Метою дослідження** є визначення зрушень у джерелах надходжень до місцевих бюджетів України й напрямках їх використання для досягнення соціально-економічних цілей повоєнного відновлення.

**Наукову новизну** отриманих результатів репрезентують аналітичні висновки щодо причин і наслідків посилення менеджменту місцевого самоврядування в Україні задля подолання асиметрії формування бюджетного потенціалу регіонів у процесі реформи міжбюджетних відносин.

**Матеріали та методи.** В 2015 р. в Україні було закладено законодавчі основи для стимулювання територіальних громад до формування спроможних об'єднань і переходу від тріступеневої до двоступеневої бюджетної системи. Такі прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом у 2016 р. мали лише 159 об'єднаних територіальних громад [8]. 25 жовтня 2020 р. відбулося голосування на місцевих виборах у громадах, створених відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України, тобто адміністративно. Термін «об'єднана територіальна громада» (ОТГ) втратив свою актуальність, оскільки всі громади стали об'єднаними, й відтоді вживається словосполучення «територіальна громада» (ТГ). Станом на 01.03.2023 р. в Україні внаслідок об'єднання жителів суміжних сіл, селищ і міст утворено 1439 ТГ [8].

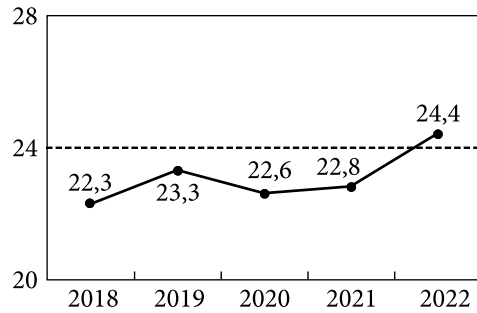
Нормативно-правовим підґрунтям функціонування ТГ є:

1. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р.
3. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06.2014 р.

Методичною основою дослідження є індукція, дедукція, систематизація, наукова абстракція — для узагальнення прогресу бюджетної децентралізації в Україні та визначення наступних кроків процесу реформування, методи динамічного та порівняльного аналізу, логічного узагальнення — для оцінки та інтерпретації фактичних даних щодо надходжень і видатків місцевих бюджетів, графічний метод — для наочного відображення результатів дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Диспропорції в темпах розвитку територій перешкоджають модернізації економіки країни, налагодженню соціальної взаємодії, що призводить до відмінностей показників рівня та якості життя населення в різних регіонах України. Внаслідок реформування системи міжбюджетних відносин місцеві громади отримали можливості формувати фінансово спроможні місцеві бюджети. Саме бюджет як план доходів і видатків є інструментом прийняття рішень щодо пріоритетів і цілей гармонійного розвитку регіонів.

Кількість місцевих бюджетів станом на 01.03.2023 р. склала 1597 [9], із них взаємовідносини з Державним бюджетом України мають:



**Рис. 1.** Коефіцієнт бюджетної децентралізації за доходами бюджетів, 2018—2022 рр., %

Джерело: побудовано за даними [10].

- 24 обласні бюджети і бюджет міста Києва;
- 119 районних;
- 1439 бюджетів ТГ.

Варто відмітити, що в 2022 р. значно зросла частка місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України, що демонструє коефіцієнт бюджетної децентралізації (рис. 1).

Консолідований обсяг фінансових ресурсів місцевих бюджетів має висхідний тренд, чому сприяла в 2022 р. низка суттєвих новацій у бюджетному розподілі доходів. Усталення позицій формування доходів підвищить рівень фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, зменшить потребу в міжбюджетних трансфертах, що згодом зведе до мінімуму кількість дотаційних бюджетів. Подана на рис. 1 інформація засвідчує позитивну тенденцію до зростання ступеня участі місцевого самоврядування в розв'язанні проблем розвитку регіонів. Отже, відбувається розширення фінансових можливостей місцевих рад, що робить доступним виконання ширшого кола соціально-економічних завдань і дає змогу закласти підвалини фінансової самодостатності ТГ. Аналіз і трактування потенційних можливостей муніципального менеджменту має враховувати реалії трансформацій цього інституту в сучасних умовах України. Рівень централізації бюджетних ресурсів поступово зменшується, укріплюючи фінансову спроможність органів місцевого самоврядування (ОМС) різних рівнів виконувати власні та делеговані повноваження, забезпечувати стійкий розвиток регіонів і територій.

У 2020 р. законопроектом № 4298 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації»» були заплановані зміни до системи нагляду за прийняттям рішень органами місцевої влади та їх законністю шляхом введення інституту префекта: адміністрації з префектурними повноваженнями. Але в умовах війни реалізація завдань подальшого реформування системи місцевого самоврядування в Україні є доволі обмеженою.

За нормами Закону України «Про правовий режим воєнного стану» 24 лютого 2022 р. Указом Президента України «Про утворення військових

адміністрацій» було сформовано 24 обласні військові адміністрації і Київську міську військову адміністрацію як тимчасовий захід систематизації управлінських функцій влади для забезпечення оборони, громадської безпеки та нормалізації життєдіяльності населення.

Міністерство розвитку громад та територій України ще в 2021 р. розробило план поділу країни на десять функціональних типів територій для стимулювання їхнього прямого фінансування, а не спрямування фінансових потоків на розвиток областей, як було раніше. Це: 1) гірські території Українських Карпат; 2) макрорегіон «Азов — Чорне море»; 3) прикордонні регіони; 4) прикордонні території у несприятливих умовах; 5) тимчасово окуповані території України; 6) природоохоронні території (смарагдова мережа); 7) міські агломерації; 8) центри економічного розвитку; 9) монофункціональні старопромислові міста; 10) сільські території у несприятливих умовах. Доцільність такого підходу після початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну втрачає сенс. Увага переноситься на проблеми відновлення регіонів, відбудову зруйнованих територій, подолання наслідків бойових дій, що потребуватиме значних фінансових ресурсів. Реальне планування та відновлення України здійснюватиметься в правовому полі відповідно до кращої європейської практики законодавчого регулювання регіонального розвитку.

Закон України № 2389-IX від 09.07.2022 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» (законопроект № 5323) є впевненим кроком до вдосконалення державної регіональної політики. Ним запроваджено ефективну та прозору схему стратегічного планування за трирівневою системою: «державна стратегія — регіональні стратегії — стратегії громад». Введено норму обов'язкової розробки стратегії розвитку для кожної громади. Визначено чотири функціональних типи територій для відновлення та стимулювання розвитку регіонів [11]:

- території відновлення;
- полюси економічного зростання;
- території з особливими умовами для розвитку;
- території сталого розвитку.

Розпочата до війни реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади набула у воєнний час ще нових завдань, які потребують рішень у правовій площині. Верховна Рада України 12 травня 2022 р. схвалила законопроект № 7269 «Про внесення змін до Закону України “Про правовий режим воєнного стану” щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», в якому закріплені основи належного та безперервного функціонування ОМС в умовах воєнного стану, принципи прийняття оперативних рішень стосовно життєдіяльності громад. Тепер одноосібні рішення очільників ТГ можливі в таких напрямках [12]:

- передача коштів з місцевого бюджету на потреби ЗСУ;
- боротьба зі стихійними лихами та епідеміями;
- поводження з небезпечними відходами;
- звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд;
  - обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій;
  - демонтаж будівель і споруд, які визнані аварійно-небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей.

Рушієм повоєнної відбудови є органи управління громадами, та для успішної децентралізації влади мають бути чітко встановленими повноваження, ліміти відповідальності та джерела грошових ресурсів. Найбільш очікуваним у цьому аспекті є проект Закону України № 8056 «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану», оскільки допоможе вирішити колізії, які мають місцеві ради через утворення в ТГ військових адміністрацій.

Важливим є й законопроект № 5655 щодо цифровізації більшості процесів у містобудівній сфері, що дасть змогу створювати дійсно якісне життєве середовище на місцевому рівні та запобігати спокусливим корупційним ризикам.

За сприяння Асоціації міст України (АМУ) закладено базис взаємодії громад, що дозволило їм виступати з єдиною позицією у спілкуванні із державною владою, іноземними об'єднаннями муніципалітетів і міжнародними організаціями. Регіональне партнерство сприяє обміну досвідом, вдосконаленню соціального діалогу на місцевому рівні, підвищує ступінь довіри та згуртованості в суспільстві. Зростання довіри відбувається завдяки: задоволенню населення якістю отриманих послуг; політичній безпеці та відчуттю економічної захищеності; розумінню користі від євроінтеграційних процесів; громадянському оптимізму; унаочненню ефективності проведених реформ у місцевості.

Україна на її шляху до зміцнення місцевого самоврядування отримує солідарну підтримку світу. Керівником програм з розвитку місцевого самоврядування і децентралізації влади Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) зазначено, що реформа децентралізації — одна з найуспішніших і найважливіших реформ України. Наступними кроками мають стати оновлення законодавства про транскордонне співробітництво громад, прийняття законопроекту про службу в ОМС, розробка закону про відновлення публічної влади на звільнених від російських загарбників територіях.

Діє програма з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності й розвитку — «U-LEAD з Європою». Проект фінансується ЄС та його державами-членами — Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею,

Словенією й Швецією, і має на меті становлення прозорого, публічного та багаторівневого врядування в Україні, яке відповідає потребам наближення послуг до громадян.

Для посилення соціальної взаємодії та згуртованості в суспільстві пріоритетного значення набувають економічні досягнення, трансформовані в параметри якості життя [13, с. 74]. Сприятиме економічному зростанню в громадах і підвищенню суспільного добробуту розкриття потенціалу регіонів через упровадження концепції «S3» (*Smart Specialisation Strategy*). Смарт-спеціалізація є політикою інноваційного регіонального розвитку Євросоюзу. Стратегічними її цілями визначено згладжування міжрегіональних контрастів за допомогою активізації науково-дослідних розробок, виявлення конкурентних переваг, заохочення інноваційного партнерства. Координація дій науковців, бізнесових структур і суспільства посилює локальні можливості, сприяє ефективності місцевих громад, забезпечує сталий розвиток країни загалом. На регіонально-галузевих рівнях звичайно будуть відмінності за інституційними характеристиками, але втілення наукоємних і високопродуктивних виробничих процесів забезпечить основу для інновацій у всіх секторах економіки держави.

Зараз постає чимало критичних викликів перед вітчизняними демократичними інститутами: забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку, відновлення пошкодженої інфраструктури, апробація механізмів досягнення енергоефективності економіки, просування цифрових технологій, попередження дисбалансів у темпах розвитку громад.

Власні бюджетні надходження є основою для надання місцевими громадами суспільних благ і послуг. KSE Агроцентр і Всеукраїнська асоціація громад за даними опитування голів 474 ТГ оцінили стійкість громад до викликів воєнного часу та їхні стратегії подолання кризи [14]. Раніше незнані фінансові, матеріально-технічні, міграційні й адміністративні проблеми постали перед ОМС. Щоб залишатися стійкими під час війни, громадам необхідно підтримувати достатній рівень фінансових надходжень. Постає необхідність економічної переорієнтації та економії ресурсів, щоб задовольнити зростаючі потреби населення в соціальному захисті, належній інфраструктурі, облаштуванні житла, долати ризики зростання бідності та безробіття.

Після першого повного місяця війни лише  $\approx 30\%$  опитаних ТГ повідомили, що їхні доходи не зменшилися порівняно із запланованими сумами. Водночас  $40\%$  повідомили про падіння доходів більш ніж на  $10\%$ , а кожна п'ята громада оцінила зменшення надходжень бюджету більш ніж на  $30\%$  від запланованих доходів (табл. 1).

Загалом лише кожній десятій громаді протягом березня—травня 2022 р. вдалося збільшити надходження до бюджету на суму, що перевищує рівень інфляції (довідково: на кінець травня це  $18\%$ ).

Повномасштабна війна в Україні посилила позиції місцевого самоврядування, зокрема завдяки значному збільшенню обсягів фінансової частини самостійних бюджетів. Розпорядження ОМС своїми автономними фінансовими ресурсами дозволило оперативно забезпечувати діяльність тероборони, будувати укріплення, підтримувати релокований бізнес, розмістити внутрішньо переміщених осіб (ВПО), доставляти гуманітарні вантажі, здійснювати матеріально-технічну допомогу Збройним силам України, залучати іноземних донорів для екстреної організації укриттів і пунктів незламності.

Громадянська активність є одним із показників соціальної згуртованості суспільства, який разом із інвестуванням у соціальні права, дотриманням принципів соціальної відповідальності, розбудовою безпечного майбутнього є засобами прогресивного розвитку громади.

Де-юре, в розподілі коштів місцевого бюджету може брати активну участь і громадський сектор через: консультації з громадськістю; громадські слухання; офіційні звернення громадян; е-петиції; місцеві ініціативи; бюджет участі (громадський бюджет). Де-факто, громадянська активність спостерігається лише в поданні проектів до громадського бюджету. ОМС виділяють обсяги фінансування, а мешканці самостійно пропонують варіанти й обирають ініціативи до втілення в життя. На успіх такого заходу впливає проінформованість громадян про перелік проектів і залученість до голосування широкого кола осіб. Проте бюджет участі складає лише до 1 % від доходів місцевого бюджету та передбачений не у кожній громаді. В інтересах будь-якої ТГ є налагодження діалогу та бачення громадян не лише в якості робочої сили, але й як соціального капіталу. Результативність співробітництва залежить від вмотивованості учасників процесу, солідарності поглядів представників різних гілок влади в громаді, а публічність є запорукою ефективного прийняття рішень.

**Таблиця 1. Власні доходи бюджетів вибірки ТГ, березень—травень 2022 р., %**

Зміни бюджетних доходів відносно планових значень	ТГ поза зоною бойових дій	ТГ у зоні бойових дій	ТГ, що постраждали від російської окупації
Впали на 0—9 %	23	12	13
Впали на 10—29 %	21	26	18
Впали на 30—49 %	8	24	30
Впали на 50—69 %	3	20	22
Впали на понад 70 %	1	3	4
Без змін	43	15	13
Важко сказати	1	—	—

Джерело: побудовано за даними [14].



Системне та поступове втілення забезпечить ефективний рух до якіснішого надання послуг населенню при збереженні меж відповідальності. Актуальним є завдання формування нової моделі надання соціальних послуг як результату плідної партнерської співпраці закладів соціальної сфери, відповідних підрозділів виконавчих місцевих органів, а також органів правопорядку [15, с. 69].

Генезис соціальних явищ виводить на перший план показник довіри та мережу міжособистісних стосунків як локомотиви нарощення соціального капіталу. Громади, які проявляють більшу активність і залученість у покращення місцевого життя, позиціонуються як більш згуртовані. Інклюзія, співпраця задля досягнення спільного блага, здатність мешканців бути соціально відповідальними формують засади сучасного демократичного суспільства. В умовах війни гостро постають питання соціалізації ВПО, налагодження взаємозв'язків, забезпечення їх комфортного перебування в нових громадах.

Специфіка розподілу в Бюджетному кодексі України податків і зборів між бюджетами різних рівнів зумовлює місце того чи іншого джерела доходів у структурі фондів місцевих бюджетів. Наприклад, податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) надходить лише до бюджетів ТГ, міст обласного значення, районних і обласних бюджетів. А сільські, селищні бюджети та бюджети міст районного значення функціонують переважно за рахунок місцевих податків.

З 9 липня 2022 р. почав діяти Закон України від 19.06.2022 р. № 2308-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування військовим збором грошового забезпечення військовослужбовців та інших осіб, які беруть безпосередню участь у бойових діях в умовах воєнного стану», яким не підлягають оподаткуванню військовим збором доходи згаданих категорії військових (довідково: військовий збір належить до доходів загального фонду Державного бюджету України). Після тривалих дискусій залишається без змін у 2023 р. порядок стягнення з військовослужбовців ПДФО.

Правління Асоціації міст України в квітні 2022 р. виступило категорично проти пропозицій деяких фракцій зменшити відсоток зарахування до місцевих бюджетів ПДФО. Адже серед стабільних джерел надходжень залишився саме він, а через згортання бізнесової діяльності на багатьох територіях і переїзду робітників обсяги нарахованого податку суттєво зменшилися (станом на 1 березня 2023 р. загальна кількість громадян України, які перебувають за кордоном, становить близько 8 млн осіб, у т.ч. дорослих 5,9 млн [16]; всередині країни зареєстровано майже 5 млн ВПО [17]). Це частково компенсувалося надходженням ПДФО військовослужбовців, оскільки суми їхнього грошового забезпечення та інших виплат у період дій воєнного стану суттєво зросли.

Також висловлено ідею щодо повернення всіх джерел надходжень місцевих бюджетів, щоб ТГ могли ефективно функціонувати під час війни. Території, на яких економіка працює, не потрібно звільняти від земельного податку, орендної плати за землю, податку на нерухоме майно, єдиного податку та інших місцевих зборів. За підрахунками, місцева влада потребуватиме щомісячно 32 млрд грн [18].

Після податкових надходжень другу позицію за питомою вагою в доходах місцевих бюджетів займають кошти, які передаються у вигляді дотацій і субвенцій — це міжбюджетні трансферти. Видами дотацій є: базова та реверсна, призначені для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; стабілізаційна, яка надається для компенсації диспропорцій бюджетів; додаткові дотації на окремі цілі. Для субвенцій, що надходять з державного бюджету до місцевих, характерна конкретна мета і встановлений КМУ порядок використання (наприклад, придбання медикаментів, модернізація інфраструктури ТГ тощо). Але обмеженість цілей використання субвенцій компенсується їхньою кількістю, наприклад, у 2020 р. місцеві бюджети отримали з державного бюджету 53 види субвенцій, у 2019 — 42 види, в 2018 — 34, а в 2017 — 27. Видатки з місцевих бюджетів за рахунок трансфертів проводять із урахуванням їх цільового спрямування.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 р. № 267 «Деякі питання затвердження документів та казначейського обслуговування в умовах воєнного стану» передбачено, що перерахування реверсної дотації до державного бюджету з місцевих бюджетів територій, на яких введено воєнний стан, не здійснюється. Разом з тим не були внесені зміни щодо перегляду річного обсягу реверсної дотації з місцевих бюджетів.

Постановою КМУ від 19.07.2022 р. № 811 внесені зміни до Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів у рамках Програми з відновлення України, затверджених постановою КМУ від 15.12.2021 р. № 1324. Змінами передбачено, що субвенція надається для забезпечення здійснення заходів щодо відновлення соціальної та житлової інфраструктури на територіях, де органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі (підконтрольна Україні територія), метою яких є подолання наслідків збройної агресії.

У процесі розгляду показників платоспроможності ТГ виявлено негативний вплив наявності базової дотації, якщо її розмір по відношенню до власних доходів місцевого бюджету перевищує 50 % сумарних надходжень. Найбільше таких дотацій отримують громади Донецької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської та Одеської областей. У 40 % громад частка власних доходів у бюджеті становить менше половини. Питома вага базової дотації на рівні 20—30 % уже є некритичною для бюджету, значення в інтервалі 30 %—50 % свідчить про низький рівень його фінансової

Таблиця 2. Рівень дотаційності бюджетів ТГ, 2020—2021 рр., %

Група	ТГ з чисельністю населення	Рівень дотаційності бюджетів, %		
		2020	2021	2021
		max рівень	max рівень	усереднено
1	більше 15 тис. осіб	54,4	59,8	10,4
2	від 10 тис. до 15 тис. осіб	61,5	61,9	16,2
3	від 5 тис. до 10 тис. осіб	64,0	62,5	16,5
4	до 5 тис. осіб	60,6	58,9	11,2
5	ТГ – міста обласного значення	22,0	28,1	7,3
У середньому по Україні		13,4		

Джерело: побудовано за даними [19].

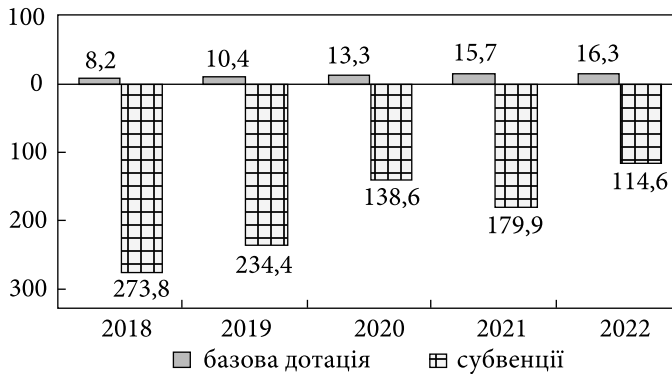


Рис. 2. Базова дотація та субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам, 2018—2022 рр., млрд грн  
Джерело: побудовано за даними [21].

спроможності, більше 50 % — про критичний. У 2021 р. 75 % громад отримали базову дотацію, 15 % — перерахували реверсну дотацію до Державного бюджету України, 11 % громад були бездотаційними.

Відобразимо рівень дотаційності бюджетів в усередненому вигляді та максимальні значення показника по ТГ України в 2020 та 2021 роках (табл. 2).

Суттєвих зрушень, як видно з даних таблиці 2, не відбувалося. В абсолютному значенні найбільше базових дотацій у 2021 р. отримали Лисичанська, Дрогобицька, Костянтинівська, Камінь-Каширська, Хустська, Торецька, Слов'янська, Волноваська, Олександрійська міські громади та Біловодська селищна громади [20]. Система дотацій повертає частину грошей з громад, де люди працевлаштовані та сплачуються податки з заробітних плат, у громади, де люди проживають.

Звернімося до фактичних показників зміни сум базових дотацій і субвенцій протягом 2018—2022 років (рис. 2).

Значна залежність ТГ від міжбюджетних трансфертів впливає на своєчасність і якість соціальних послуг, які фінансуються ОМС, а також ускладнює планування та реалізацію інфраструктурних проєктів.

Горизонтальне вирівнювання спроможності ТГ здійснюється з урахуванням таких параметрів:

- кількість населення;
- надходження сум ПДФО;
- індекс податкоспроможності бюджету.

Механізм передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80 % суми, необхідної для досягнення показника 0,9) для підвищення рівня їх забезпеченості. Для місцевих бюджетів із рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється. Водночас із бюджетів зі значним рівнем надходжень на одного мешканця передбачена реверсна дотація до державного бюджету в обсязі 50 % перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні [22].

Невідповідність перерозподілу ресурсів і повноважень між органами державної, регіональної та місцевої гілок влади породжує розбіжності в трактуванні порядку розрахунку індексу податкоспроможності, що використовується для горизонтального фінансового вирівнювання. Метод горизонтального вирівнювання бюджетів має працювати як інструмент виявлення проблемних дотаційних громад для того, щоб вони отримували вчасно допомогу.

АМУ спільно з експертами подали до програм урядового Плану відновлення України, представленого в Луганю, пропозиції про перехід в умовах війни та післявоєнної відбудови з горизонтальної системи вирівнювання спроможності громад на вертикально-горизонтальну. Цей крок збереже стимули для громад-донорів нарощувати свої доходи, підтримає дотаційні громади до межі спроможності, щоб ті не перебували на утриманні інших.

Вертикальне вирівнювання зобов'язує ОМС нарощувати та ефективно використовувати власний доходний потенціал, покладає відповідальність за фінансування надання відповідних послуг населенню. Таким чином відбувається процес вирівнювання доходів із видатками в рамках одного бюджету. Отже, система вертикально-горизонтального вирівнювання спроможності громад підвищить зацікавленість керівників ТГ залучати додаткові кошти до ввіреного бюджету та розширювати власну базу оподаткування.

Підсумовуючи, відмітимо, що перші позиції у складі доходів місцевих бюджетів довоєнного періоду займали ПДФО ( $\approx 40\%$ ) та міжбюджетні трансферти ( $\approx 35\%$ ), а ще в першій п'ятірці за результатами виконання розпису бачимо єдиний податок ( $\approx 8\%$ ), податок на майно ( $\approx 8\%$ ), акцизний податок ( $\approx 3\%$ ) (табл. 3).

Розглядаючи дані табл. 3, бачимо суттєві зрушення в питомій вазі податкових надходжень — зростання з 48 % у 2019 р. до 61 % у 2020—2021, та в частці міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів — зменшення з 46 % до 34 % за вказаний період часу. Це підтверджує

**Таблиця 3. Структура фактичних доходів місцевих бюджетів України, 2019—2021 рр.**

Складові надходжень	2019		2020		2021		2021 / 2019	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
<b>податкові надходження, в т. ч.:</b>	<b>270 546</b>	<b>48</b>	<b>285 572</b>	<b>61</b>	<b>346 713</b>	<b>61</b>	<b>76 167</b>	<b>+28</b>
ПДФО і військовий збір	163 587	29	177 826	38	212 230	37	48 643	+30
податок на прибуток підприємств	10 025	2	9766	2	16 093	3	6068	+61
рентна плата	4953	1	4678	1	8569	1	3616	+73
акцизний податок	13 896	2	14 430	3	17 849	3	3953	+28
екологічний податок	2149	0	2142	0	2073	0	-76	-4
податок на майно	36 879	7	37 826	8	43 243	7	6364	+17
збір за паркування транспортних засобів	68 636	12	99	0	127	0	-68 509	-100
туристичний збір	151	0	172	0	244	0	93	+62
єдиний податок	33 599	6	37 241	8	46 282	8	12 683	+38
<b>неподаткові надходження, в т. ч.:</b>	<b>26 105</b>	<b>5</b>	<b>21 463</b>	<b>5</b>	<b>27 183</b>	<b>5</b>	<b>1078</b>	<b>+4</b>
доходи від власності та підприємницької діяльності	1250	0	950	0	1678	0	428	+34
адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної діяльності	4538	1	4414	1	4803	1	265	+6
інші неподаткові надходження	2479	0	1992	0	1812	0	-667	-27
власні надходження бюджетних установ	17 613	3	13 996	3	18 890	3	1277	+7
<b>доходи від операцій з капіталом</b>	<b>2929</b>	<b>1</b>	<b>3473</b>	<b>1</b>	<b>3462</b>	<b>1</b>	<b>533</b>	<b>+18</b>
<b>надходження від органів державного управління (міжбюджетні трансферти)</b>	<b>260 302</b>	<b>46</b>	<b>160 177</b>	<b>34</b>	<b>202 733</b>	<b>34</b>	<b>-57 569</b>	<b>-22</b>
<b>РАЗОМ</b>	<b>560 528</b>	<b>100</b>	<b>471 480</b>	<b>100</b>	<b>580 699</b>	<b>100</b>	<b>20 171</b>	<b>+4</b>
крім того, надходження від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій	44	—	146	—	36	—	-8	-18

Джерело: побудовано за даними [21], [23] та авторські розрахунки.

позитивний прояв реформи децентралізації в обох напрямках: нарощення власного потенціалу розвитку територій та подолання регіонами залежності від грантів державного бюджету на шляху до фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування.

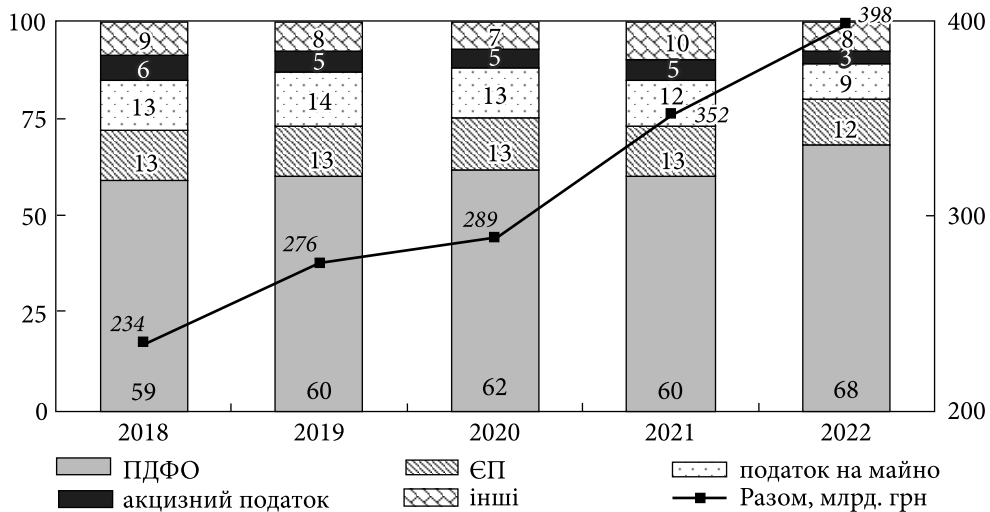
За іншими позиціями доходів місцевих бюджетів змін не відбулося. З початком війни спостерігаємо флюктуаційні процеси в структурі надходжень протягом усього 2022 р. (табл. 4).

Упродовж 2022 р. лише обсяги надходжень ПДФО до місцевих бюджетів мали значний додатній приріст. Цьому сприяло збільшення нормативу зарахування податку з 60 % до 64 % (з початку 2022 р.). Другою причиною було зростання відрахувань із доходів військовослужбовців. У структурі загального та спеціального фондів (із трансфертами) ПДФО складає 49 %, тоді як у 2019 р. ця частка дорівнювала 29 %.

Таблиця 4. Структура доходів місцевих бюджетів України за 2022 р.

Складові надходжень	2022 план		2022 факт		2022 ф. / 2021 ф.
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн
<b>податкові надходження, в т. ч.:</b>	<b>389 976</b>	<b>67</b>	<b>393 461</b>	<b>71</b>	<b>46 748</b>
ПДФО і військовий збір	259 062	44	272 245	49	60 015
податок на прибуток підприємств	13 574	2	13 512	2	-2581
рентна плата	8094	1	8741	2	172
акцизний податок	15 790	3	13 082	2	-4768
екологічний податок	1732	0	1575	0	-498
податок на майно	42 400	7	36 791	7	-6452
збір за паркування транспортних засобів	140	0	102	0	-25
туристичний збір	206	0	186	0	-58
єдиний податок	48 977	8	47 226	9	944
<b>неподаткові надходження, в т. ч.:</b>	<b>18 522</b>	<b>3</b>	<b>22 041</b>	<b>4</b>	<b>-5142</b>
доходи від власності та підприємницької діяльності	1148	0	1312	0	-366
адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної діяльності	4553	1	4271	1	-532
інші неподаткові надходження	758	0	1194	0	-617
власні надходження бюджетних установ	16 620	3	15 263	3	-3626
<b>доходи від операцій з капіталом</b>	<b>3769</b>	<b>1</b>	<b>2276</b>	<b>0</b>	<b>-1186</b>
<b>надходження від органів державного управління (міжбюджетні трансферти)</b>	<b>170 965</b>	<b>29</b>	<b>136 754</b>	<b>25</b>	<b>-65 980</b>
<b>РАЗОМ</b>	<b>583 233</b>	<b>100</b>	<b>554 531</b>	<b>100</b>	<b>-26 168</b>
крім того, надходження від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій	218	—	223	—	187

Джерело: побудовано за даними [21] та авторські розрахунки.



**Рис. 3.** Структура доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів), 2018—2022 рр., %

Джерело: побудовано за даними [23].

Єдиний податок, приріст якого на 24 % у 2021 р. порівняно з 2020 р. показав стрімку тенденцію до зростання, наповнив єдиний казначейський рахунок у 2022 р. лише на 2 % більше ніж у 2021 р. Серед причин можна назвати припинення діяльності окремих ФОП у період воєнного стану, перехід майже 4,8 тис підприємців на оподаткування за ставкою 2 %. Але в структурі доходів місцевих бюджетів єдиний податок протягом 2020—2022 рр. має частку в 8—9 %.

Щодо інших статей доходів, то скорочення на 27 % надходжень акцизу пояснюється запровадженням нульової ставки податку з березня 2022 р. до кінця військового стану (але не пізніше 1 липня 2023 р.). Після цього ставка ПДВ повернеться до рівня 20 %, а акцизи — до 213 євро та 140 євро за 1000 л на бензин і дизель відповідно. В розпорядженні громад на 2023 р. залишено 13,4 % від сум акцизу пального.

Податок на майно, зокрема в частині плати за землю, втратив 15 % у 2022 р. порівняно з даними виконання бюджетів у 2021 р. через уже існуючу заборгованість, неплатоспроможність власників або орендарів земельних ділянок, перебування платників податку за кордоном.

Питома вага ПДФО в структурі доходів загального фонду без урахування міжбюджетних трансфертів у 2022 р. склала 68 % (рис. 3). Це максимальний показник за аналізований період. Протягом 2018—2021 рр. частка коливалася в межах 59—62 %.

Ще одним вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є єдиний податок — стабільні 13 % протягом аналізованого періоду. Від 9 % до 14 % коливалась питома вага податку на майно, а мінімальний показник був



**Рис. 4.** Структура доходів за видами бюджетів (без трансфертів), 2018—2022 рр., млрд грн  
Джерело: побудовано за даними [24].

зафіксований у 2022 р. Акцизний податок займає четверту позицію в структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів і демонструє спадну динаміку — від 6 % у 2018 р. до 3 % у 2022. Приріст доходів загального фонду місцевих бюджетів без трансфертів у 2022 р. на 13 % (з 352 млрд грн до 398 млрд грн) у порівнянні з 2021 р. зумовлений переважно значним ростом ПДФО (+23,8 %), що дало можливість компенсувати втрати від надходжень плати за землю (-21,4 %).

Ефективно розпоряджаючись отриманими фінансовими ресурсами, громади довели свою компетентність і здатність виконувати повноваження районного рівня місцевої влади. Результативність проведених реформ децентралізації на місцевому рівні простежується завдяки приросту надходжень бюджетів ТГ із року в рік (рис. 4).

Ризики порушення фінансової стійкості місцевих бюджетів залишаються високими через можливе загострення воєнної ситуації, зміни в оподаткуванні, падіння ділової активності та інші [25, с. 145].

Видатки з місцевих бюджетів проводяться лише на завдання, визначені в статтях 89—91 Бюджетного кодексу України (БКУ). У період воєнного стану змінами до БКУ від 15.03.2022 р. № 2134-IX передбачено низку коректив, що впливають на виконання місцевих бюджетів, наприклад: не застосовуються вимоги щодо передачі коштів між загальним і спеціальним фондами бюджету виключно в межах бюджетних призначень шляхом прийняття рішення про місцевий бюджет (ч. 7 ст. 13, ст. 23 БКУ); призупинено дію норми щодо складання прогнозу місцевих бюджетів як документа середньострокового бюджетного планування (ст. 75<sup>1</sup>) [26]. Не вимагається узгодження рішень щодо передачі трансфертів на утримання об'єктів спільного користування, на виконання інвестиційних проєктів.

Продовжимо аналіз структури тепер видатків місцевих бюджетів України із виокремленням трирічного довоєнного часу та періоду дії воєнного стану. Найбільшу частку в структурі видатків місцевих бюджетів 2019—2021 рр. займали видатки на освіту (табл. 5). Приріст сум фінансування становив 30 %. Порівнюючи темпи приросту інших статей видатко-



вої частини, відмітимо +65 % фінансування ЖКГ, +44 % міжбюджетних трансфертів, +37 % на економічну діяльність.

Скорочення темпів приросту спостерігалось в позиціях охорони навколишнього середовища (-29 %), охорони здоров'я (-63 %) та на соціальний захист і соціальне забезпечення (-73 %). Скорочення видатків на галузь охорони здоров'я пояснюється зміною механізму фінансування послуг: субвенційний замінився на розподільчий — кошти виділяються через Національну службу здоров'я України в рамках проведеної медичної реформи.

Перехід у 2020 р. на фінансування соціальних видатків через Міністерство соціальної політики України спричинив різке зниження видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення. Зміни торкнулися трансфертної політики в аспекті скасування певних соціальних субвенцій місцевим бюджетам.

Стосовно виконання місцевих бюджетів за видатками в 2022 р., то відбулося зниження обсягів фінансування майже по всіх пунктах функціональної класифікації, окрім соціального захисту та громадського порядку, безпеки (табл. 6). Це зумовлено необхідністю фінансувати насамперед видатки воєнного стану — видатки на національну безпеку й оборону. Значно скорочено видатки на економічну діяльність (-46 %), особливо видатки розвитку, програми «Велике будівництво» тощо.

На 25 % скорочено обсяги міжбюджетних трансфертів у 2022 р. порівняно з даними 2021р. Поза увагою залишився сектор охорони довкілля —

**Таблиця 5. Структура фактичних видатків місцевих бюджетів України, 2019—2021 рр.**

Функціональна класифікація видатків	2019		2020		2021		2021 / 2019	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
загальнодержавні	34 914	6	40 969	9	45 963	8	11 049	+32
громадський порядок, безпека та судова влада	1305	0	1834	0	1740	0	435	+33
економічна діяльність	81 854	14	93 926	20	112 360	20	30 506	+37
охорона довкілля	3414	1	2420	1	2420	0	-994	-29
житлово-комунальне господарство	34 379	6	32 126	7	56 730	10	22 351	+65
охорона здоров'я	89 816	16	50 866	11	33 105	6	-56 711	-63
духовний та фізичний розвиток	21 583	4	21 884	5	27 388	5	5805	+27
освіта	187 100	33	199 426	42	249 077	44	61 977	+33
соціальний захист і соціальне забезпечення	103 158	18	23 999	5	28 068	5	75 090	-73
міжбюджетні трансферти	8725	2	10 658	2	12 576	2	3851	+44
<b>РАЗОМ</b>	<b>566 248</b>	<b>100</b>	<b>478 108</b>	<b>100</b>	<b>569 428</b>	<b>100</b>	<b>3180</b>	<b>+1</b>

Джерело: побудовано за даними [23], [27] та авторські розрахунки.

темп скорочення фінансування склав  $-79\%$ . Видатки на житлово-комунальне господарство скорочено на  $28\%$ . Унаочнимо структуру видатків загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів) на рис. 5.

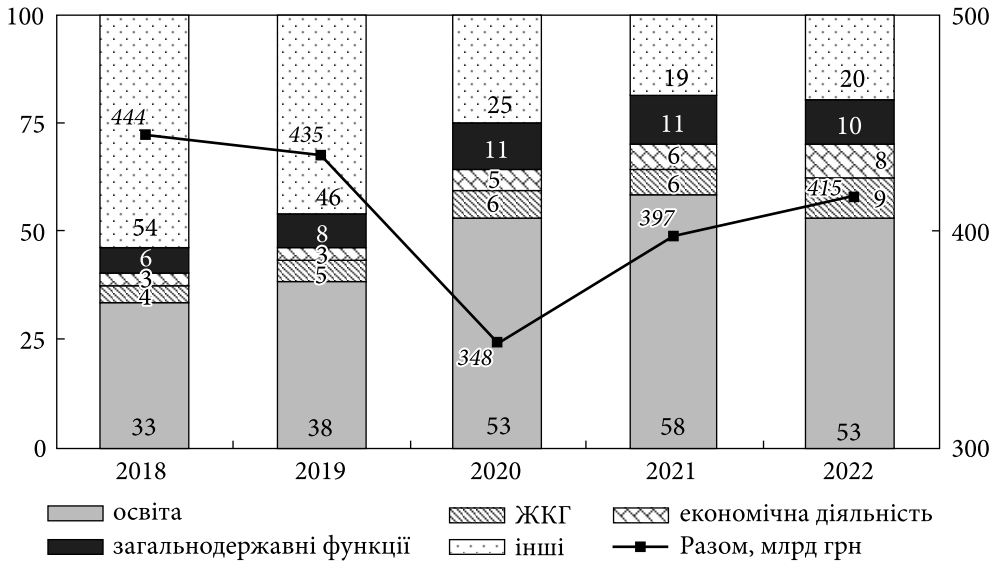


Рис. 5. Структура видатків загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів), 2018—2022 рр., %

Джерело: побудовано за даними [27] та авторські розрахунки.

Таблиця 6. Структура фактичних видатків місцевих бюджетів України за 2022 р.

Функціональна класифікація видатків	2022 план		2022 факт		2022 ф. / 2021 ф.	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
загальнодержавні громадський порядок, безпека та судова влада	59 936	10	46 469	10	506	+1
економічна діяльність	14 444	2	11 108	2	9368	+538
охорона довкілля	105 627	17	61 066	13	-51 294	-46
житлово-комунальне господарство	2127	0	513	0	-1908	-79
охорона здоров'я	61 318	10	40 631	8	-16 099	-28
духовний та фізичний розвиток	36 907	6	31 008	6	-2097	-6
освіта	27 165	4	22 585	5	-4803	-18
соціальний захист і соціальне забезпечення	261 534	42	232 250	48	-16 827	-7
міжбюджетні трансферти	35 105	6	29 199	6	1131	+4
<b>РАЗОМ</b>	<b>19 329</b>	<b>3</b>	<b>9466</b>	<b>2</b>	<b>-3110</b>	<b>-25</b>
	<b>623 492</b>	<b>100</b>	<b>484 295</b>	<b>100</b>	<b>-85 133</b>	<b>-15</b>

Джерело: побудовано за даними [27] та авторські розрахунки.

Отримані дані свідчать про те, що суттєві зрушення в видатковій частині місцевих бюджетів відбулися в період 2019—2020 рр. Питома вага видатків на освіту зросла з 38 % до 53 % і тримається в межах 53—58 % протягом наступних трьох років, включаючи й 2022 рік. До 10—11 % зросло фінансування загальнодержавних функцій у 2020—2022 рр. проти 6—8 % у 2018—2019 рр. Це видатки на ОМС, фінансову та зовнішньополітичну діяльність, управління системою державної служби, проведення виборів і референдумів, обслуговування боргу та виплати за державними деривативами.

Видатки на економічну діяльність збільшено до 8 % у 2022 р., тоді як у 2018 р. частка становила лише 3 %. Статті охорони здоров'я та соціального захисту були в 2018—2019 рр. визначальними (сумарно більше 30 %), але згадане реформування цих галузей спричинило зрушення в бік зменшення в наступні роки через перехід видатків на рівень Державного бюджету України.

Звернімося до завдань створення старостинських округів на базі колишніх сільських, селищних рад. Старости стають першою ланкою в комунікації між місцевою владою та мешканцями ТГ. Дієздатність інституту старост залежить від інформаційно-методичної допомоги в трактуванні законодавства, адже, наприклад, у населених пунктах з 500 жителями вже слід було створити старостинські округи. Їхня адміністративно-організаційна структура може бути обрана серед 4 основних моделей [28]:

Модель 1. Старостинський округ — «Старостат».

Модель 2. Старостинський округ — «Офіс старости».

Модель 3. Старостинський округ — «Офіс послуг».

Модель 4. Старостинський округ — «Комбінований офіс старости».

Під час формування будь-якої моделі мають бути дотримані принципи ефективного розподілу грошових і трудових ресурсів відповідно до потреб територій. На практиці формування персоналу старостинського округу частіше відбувається за другою моделлю (староста та діловод). Досвід пілотних громад показує, що староста може справлятися самостійно з обслуговуванням до 1000 осіб на компактній території. Місцеві ради станом на 01.02.2022 р. прийняли рішення про утворення в Україні 7975 старостинських округів і затверджено близько 7600 старост. Вивчаючи проблематику ввіреної території й аргументуючи потребу в розширенні фінансування округу, старості як автономному управлінцю доцільно спрямувати свою роботу на пошук позабюджетних джерел доходів. Так, для вирішення питань місцевого значення увагу треба зосередити на перспективах залучення грантових коштів. Отримання додаткових безоплатних грошових ресурсів через участь у грантових програмах прискорить запуск енергоефективних «зелених» проектів, покращення інфраструктури, модернізацію об'єктів соціальної сфери.

**Висновки.** В умовах сьогодення обсяги фінансових ресурсів місцевих бюджетів України є недостатніми щодо соціально-економічних запитів у реаліях військового часу та перспектив повоєнного відновлення країни. Попри обмежені можливості фінансування, територіальні громади України впевнено взяли на себе відповідальність за місцеву ситуацію, рівень працевлаштування, якості освіти, дозвілля та суспільного життя в громаді.

Для ширшого охоплення суспільними послугами та соціальним забезпеченням різних прошарків населення України потрібно задіяти нові механізми публічного управління в територіальних громадах і використати переваги бюджетної децентралізації. Ними зараз є:

- введення інституту префекта для здійснення адміністративного нагляду та контролю за програмами оперативної діяльності в ТГ щодо формування, розподілу й використання фінансових ресурсів децентралізованого бюджетного фонду;
- наближення послуг до громадян на території громад через інститут старост як чинника трансформації українського суспільства;
- реалізація на практиці тріступеневої системи стратегічного планування від загальнодержавного рівня через регіональний до рівня громад із врахуванням специфіки розмежування повноважень між інституційними гілками влади;
- розвиток регіонального партнерства задля обміну досвідом і поліпшення соціальної взаємодії на місцевому рівні;
- максимальне використання можливості залучення громадами грантових коштів, участі в різних проектах для підвищення фінансової стійкості ТГ, розбудови соціальної інфраструктури та підвищення якості життя населення в повоєнний період;
- смарт-спеціалізація як схема інноваційного регіонального розвитку, заснована на трансфері знань між освітою та наукою і підприємствами та між підприємствами й ринком;
- сприяння процесам діджиталізації у містобудівній сфері з фокусом на локальний рівень;
- активізація громадянської активності населення України для зміцнення демократизації суспільства;
- перехід до системи вертикально-горизонтального вирівнювання фінансової спроможності громад;
- заміна субвенційного механізму фінансування послуг на розподільчий.

Зрушення в доходній частині місцевих бюджетів України, спричинені воєнним станом, відбулися в бік постатейного зменшення обсягів зібраних доходів на 10—30 % у порівнянні з даними 2021 р., крім надходжень ПДФО, ренти та ЄП. Темп зниження загальної суми доходів у 2022 р. склав 5 %, тоді як сума видатків зменшилася на 15 %. Найбільшого скорочення зазнало фінансування економічної діяльності, охорони довкілля, ЖКГ. Приріст у

майже 10 млрд грн порівняно з 2021 р. бачимо в статті забезпечення безпеки, що є цілком логічним в умовах війни. На соціальний захист і соціально-забезпечення виділено місцевими бюджетами на 4 % більше ніж у 2021 р.

Сьогодні можливо лише здійснювати загальний аналіз доходів і видатків місцевих бюджетів, а про максимальну деталізацію показників можна буде вести мову після завершення воєнного стану та повного бюджетного звітування ОСМ. Важливим завданням є правильна інтерпретація наявних статистичних даних про виконання бюджетів ТГ, без критичних висновків про рівень життя в громаді, загальну економічну спроможність або інвестиційний клімат території.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Abuselidze G. The intergovernmental relations and their regulation in the context of decentralization of fiscal policy. *E3S Web of Conferences*. 2021. № 280, 02010. [http://doi: 10.1051/e3sconf/202128002010](http://doi.org/10.1051/e3sconf/202128002010)
2. Benveniste J., Mizrahi S. Accountability, governance, and institutional change in intergovernmental relations: A theoretical framework. *Politics & Policy*. 2023. P. 1—14. [http://doi: 10.1111/polp.12520](http://doi.org/10.1111/polp.12520)
3. Bergström T., Franzke J., Kuhlmann S., Wayenberg E. *The Future of Local Self-government: European Trends in Autonomy, Innovations and Central-local Relations*. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.
4. Ткачик Ф. Архітектоніка міжбюджетних трансфертів та їх вплив на фінансову самостійність регіонів. *Економіка та держава*. 2021. № 8. С. 85—90. [http://doi: 10.32702/2306-6806.2021.8.85](http://doi.org/10.32702/2306-6806.2021.8.85)
5. Крайник О., Федорчак О. Фінансування розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики*. 2022. № 2(43). С. 118—125. [http://doi: 55643/fcaptr.2.43.2022.3558](http://doi.org/55643/fcaptr.2.43.2022.3558)
6. Лисяк Л. В., Качула С. В., Біневич Ю. О. Зміни доходів та видатків місцевих бюджетів в процесі фінансової децентралізації: досвід ЄС в українських реаліях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 1. С. 22—29. [http://doi: 10.32702/2306-6814.2021.1.22](http://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.1.22)
7. Петик Л., Корень Д. Міжбюджетні трансферти як складова міжбюджетних відносин: сучасний стан та перспективи розвитку. *Молодий вчений*. 2020. № 12(88). С. 155—158. [http://doi: 10.32839/2304-5809/2020-12-88-32](http://doi.org/10.32839/2304-5809/2020-12-88-32)
8. Децентралізація в Україні. 01.03.2023. URL: [https://decentralization.gov.ua/state?sort\\_direction=&sort](https://decentralization.gov.ua/state?sort_direction=&sort) (дата звернення: 20.03.2023).
9. Затвердження місцевих бюджетів. 01.03.2023. URL: <https://mof.gov.ua/uk/approval-materials-of-local-budgets> (дата звернення: 20.03.2023).
10. Оницьук І. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. 13.02.2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105> (дата звернення: 20.03.2023).
11. Асоціація міст України. 11.06.2022. URL: <https://auc.org.ua/novyna/pryynyato-zakonshchodo-zasad-derzhavnoyi-regionalnoyi-polityky-ta-polityky-vidnovlennya> (дата звернення: 23.01.2023).
12. У Раді знову ламали списи, але знайшли компроміс стосовно місцевого самоврядування. 12.05.2022. URL: [https://lb.ua/news/2022/05/12/516618\\_radi\\_znovu\\_lamali\\_spisi\\_ale\\_znayshli.html](https://lb.ua/news/2022/05/12/516618_radi_znovu_lamali_spisi_ale_znayshli.html) (дата звернення: 20.03.2023).

13. Заяць Т. А., Жаховська В. Л. Конвертація соціального капіталу в Україні: суперечності, принципи та перспективи. *Демографія та соціальна економіка*. 2021. № 1. С. 63—80. <http://doi: 10.15407/dse2021.01.063>
14. Decentralization and Communities Amalgamations: Increasing the Urban and Rural Divide? KSE Center for Food and Land Use Research, All-Ukrainian Association of Communities. October 2022. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/10/Final-Report-II-part-KAS.pdf> (дата звернення: 23.01.2023).
15. Заяць Т. А., Краєвська Г. О. Соціальні послуги для вразливих категорій населення в територіальних громадах України. *Економіка України*. 2022. № 3. С. 57—74. <http://doi: 10.15407/economyukr.2022.03.057>
16. Ukraine refugee situation. Refugees Operational Data Portal by UNHCR. 01.03.2022. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (дата звернення: 20.03.2023).
17. Верещук І. Україна пододала кризовий поріг за кількістю ВПО. 04.03.2023. URL: <https://www.unian.ua/society/vereshchuk-utochnila-skilki-vpo-zareyestrovano-v-ukrajini-v-berezni-12167304.html> (дата звернення: 20.03.2023).
18. Слобожан О. Потрібно повернути джерела надходжень місцевих бюджетів. 12.04.2022. URL: <https://auc.org.ua/novyna/potribno-povernuty-dzherela-nadhodzen-miscevyh-byudzhetiv-shchob-gromady-mogly-efektyvno> (дата звернення: 12.04.2023).
19. Децентралізація в Україні. Dash-board. 13.02.2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14076> (дата звернення: 27.02.2023).
20. Березюк К. Децентралізація: які громади годують Україну, а які — дотаційні. 26.01.2022. URL: <https://www.chesno.org/post/5092/> (дата звернення: 27.02.2023).
21. Державний веб-портал бюджету для громадян. 10.03.2023. URL: <https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes> (дата звернення: 20.03.2023).
22. Бенюк Л. Фінансове вирівнювання в контексті реформи децентралізації влади: проблеми та перспективи. *Світ фінансів*. 2019. № 2(59). С. 85—97.
23. Онищенко В. Доходи та видатки місцевих бюджетів у 2021. URL: <https://oblikbudget.com.ua/article/126-struktura-mstsevih-byudjetv-u-2021-rots> (дата звернення: 27.02.2023).
24. Децентралізація в Україні. 13.02.2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105> (дата звернення: 27.02.2023).
25. Якість життя населення України та перші наслідки війни / Черенько Л. М., Полякова С. В., Шишкін В. С. та ін.; НАН України, Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи. Київ, 2023. URL: [https://idss.org.ua/arhiv/Monografiya\\_yakist\\_ukr.pdf](https://idss.org.ua/arhiv/Monografiya_yakist_ukr.pdf) (дата звернення: 10.04.2023).
26. Закон України «Про внесення змін до розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України». 15.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text> (дата звернення: 10.04.2023).
27. Державний веб-портал бюджету для громадян. 10.03.2023. URL: <https://openbudget.gov.ua/national-budget/expenses?class=functional&view=table> (дата звернення: 20.03.2023).
28. Практики функціонування старостинських округів. Вересень 2022. URL: <https://prosto.in.ua/ua/biblioteka/polisi-publikatsii/mobilni-tsnap-vikliki-ta-mozhливosti-lyutij-2022-r-2> (дата звернення: 23.01.2023).

## REFERENCES

1. Abuselidze, G. (2021). The intergovernmental relations and their regulation in the context of decentralization of fiscal policy. *E3S Web of Conferences*, 280, 02010. <http://doi: 10.1051/e3sconf/202128002010>

2. Benveniste, J., & Mizrahi, S. (2023). Accountability, governance, and institutional change in intergovernmental relations: A theoretical framework. *Politics & Policy*, 1—14. [http://doi: 10.1111/polp.12520](http://doi:10.1111/polp.12520)
3. Bergström, T., Franzke, J., Kuhlmann, S., & Wayenberg, E. (2021). *The Future of Local Self-government: European Trends in Autonomy, Innovations and Central-local Relations*. Cham: Palgrave Macmillan.
4. Tkachyk, F. (2021). Architectonics of interbudgetary transfers and their impact on the financial independence of regions. *Ekonomika ta derzhava*, 8, 85—90. [http://doi: 10.32702/2306-6806.2021.8.85](http://doi:10.32702/2306-6806.2021.8.85) [in Ukrainian].
5. Krainyk, O., & Fedorchak, O. (2022). Financing the development of territorial communities in conditions of decentralization. *Financial and Credit Activity: Problems of Theory and Practice*, 2(43), 118—125. [http://doi: 55643/fcaptp.2.43.2022.3558](http://doi:55643/fcaptp.2.43.2022.3558) [in Ukrainian].
6. Lysiak, L., Kachula, S., & Binevych, Y. (2021). Changes in local budget revenues and expenditures in the financial decentralization process: EU experience in Ukrainian realities. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, 1, 22—29. [http://doi: 10.32702/2306-6814.2021.1.22](http://doi:10.32702/2306-6814.2021.1.22) [in Ukrainian].
7. Petyk, L., & Koren, D. (2020). Interbudgetary transfers as the element of interbudgetary relations: current situation and development prospects. *Young Scientist*, 12(88), 155—158. [http://doi: 10.32839/2304-5809/2020-12-88-32](http://doi:10.32839/2304-5809/2020-12-88-32) [in Ukrainian].
8. Decentralization in Ukraine (2023). [https://decentralization.gov.ua/state?sort\\_direction=&sort](https://decentralization.gov.ua/state?sort_direction=&sort) [in Ukrainian].
9. Approval of local budgets (2023). <https://mof.gov.ua/uk/approval-materials-of-local-budgets> [in Ukrainian].
10. Onyshchuk, I. (2023). Analysis of the implementation of local budgets for 2022. <https://decentralization.gov.ua/news/16105> [in Ukrainian].
11. Association of Ukrainian Cities (2022). <https://auc.org.ua/novyna/pryynyato-zakonshchodo-zasad-derzhavnoyi-regionalnoyi-polityky-ta-polityky-vidnovlennya> [in Ukrainian].
12. In the Rada, lances were broken again, but a compromise was found regarding local self-government. (2022). [https://lb.ua/news/2022/05/12/516618\\_radi\\_znovu\\_lamali\\_spisiale\\_znayshli.html](https://lb.ua/news/2022/05/12/516618_radi_znovu_lamali_spisiale_znayshli.html) [in Ukrainian].
13. Zaiats, T., & Zhakhovska, V. (2021). Conversion of social capital in Ukraine: contradictions, principles and prospects. *Demography and Social Economy*, 1(43), 63—79. [http://doi: 10.15407/dse2021.01.063](http://doi:10.15407/dse2021.01.063) [in Ukrainian].
14. Decentralization and Communities Amalgamations: Increasing the Urban and Rural Divide? KSE Center for Food and Land Use Research, All-Ukrainian Association of Communities (2022). <https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/10/Final-Report-II-part-KAS.pdf>
15. Zaiats, T., & Kraievska, H. (2022). Social services for vulnerable categories of the population in territorial communities of Ukraine. *Economy of Ukraine*, 3, 57—74. [http://doi: 10.15407/economyukr.2022.03.057](http://doi:10.15407/economyukr.2022.03.057) [in Ukrainian].
16. Ukraine refugee situation. Refugees Operational Data Portal by UNHCR (2022). <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
17. Vereshchuk, I. (2023). Ukraine has overcome the crisis threshold in terms of the number of IDPs. <https://www.unian.ua/society/vereshchuk-utochnila-skilki-vpo-zareyestrovano-v-ukrajini-v-berezni-12167304.html> [in Ukrainian].
18. Slobozhan, O. (2022). It is necessary to return the sources of income of local budgets. <https://auc.org.ua/novyna/potribno-povernuty-dzherela-nadhodzhen-miscevyh-byudzhetiv-shchob-gromady-mogly-efektyvno> [in Ukrainian].
19. Decentralization in Ukraine. Dash-board (2023). <https://decentralization.gov.ua/news/14076> [in Ukrainian].

20. Bereziuk, K. Decentralization: which communities feed Ukraine and which are subsidized (2022). <https://www.chesno.org/post/5092/> [in Ukrainian].
21. State budget web portal for citizens (2023). <https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes> [in Ukrainian].
22. Benovska, L. (2019). Financial equalization in the context of the reform of power decentralization: problems and prospects. *Svit finansiv*, 2(59), 85—97 [in Ukrainian].
23. Onyshchenko, V. (2021). Revenues and expenditures of local budgets in 2021. <https://oblikbudget.com.ua/article/126-struktura-mstsevih-byudjetv-u-2021-rots> [in Ukrainian].
24. Decentralization in Ukraine (2023). <https://decentralization.gov.ua/news/16105> [in Ukrainian].
25. Cherenko, L., Poliakova, S., Shyshkin, V., & et al. (2023). The quality of the population's life in Ukraine and the first consequences of the war. NAS of Ukr., Ptoukha Institute for Demography and Social Studies. [https://idss.org.ua/arhiv/Монографія\\_якість.pdf](https://idss.org.ua/arhiv/Монографія_якість.pdf) [in Ukrainian].
26. Law of Ukraine «On Amendments to Chapter VI “Final and Transitional Provisions” of the Budget Code of Ukraine and other legislative acts of Ukraine» (2022). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text> [in Ukrainian].
27. State budget web portal for citizens (2023). <https://openbudget.gov.ua/national-budget/expenses?class=functional&view=table> [in Ukrainian].
28. Practices of functioning of starosta districts (2022). <https://prosto.in.ua/ua/biblioteka/polisi-publikatsii/mobilni-tsnap-vikliki-ta-mozhливosti-lyutij-2022-r-2> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції журналу 14.04.2023

*Olena Sova*, PhD (Economics), Senior Research Fellow  
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine  
01032, Ukraine, Kyiv, Blvd Taras Shevchenko, 60  
E-mail: sovy@ukr.net  
ORCID: 0000-0001-6386-6432  
Scopus ID: 57225029294

#### CONCORDANCE WITH THE SOCIAL GOALS OF POST-WAR RECOVERY IN THE FORMATION AND USE OF UKRAINIAN LOCAL BUDGET FUNDS

The results of reforming the system of interbudgetary relations in Ukraine are studied in terms of the degree of local self-government participation in solving regional development problems. Normative and legal acts, which introduced changes in the functioning of administrations in wartime and changed the procedure for budget planning and reporting, are singled out. The paper offers options for dividing the country into functional types of territories to stimulate their direct financing. Emphasis is placed on the established norm regarding the mandatory preparation of a development strategy for each community. Attention is focused on the need to strengthen interstate partnership in the process of post-war reconstruction of the country and the implementation of European experience in the legislative regulation of regional development. The possibility of applying the European concept «S3» in Ukraine as a policy of determining priorities for the development of regions on the basis of smart specialization is outlined.

The changes in the sources of revenues to the local budgets of Ukraine and the directions of their use for the purposes of post-war reconstruction are clearly presented and substantiated. Incomes and expenditures of local budgets for 2018—2022 have been ana-



lyzed. The interbudgetary transfer line items are singled out with the provision of proposals for the implementation of the system of vertical-horizontal equalization of communities' capacity. The community sector's levers of influence on the processes of local budget funds allocation in order to strengthen social ties and increase the social capital of territorial communities are determined. An assessment of changes in the structure of local budgets' own revenues and in the composition of financed programs is carried out. Subsidization trends have been systematized and the subsidy level of community budgets has been determined. The advantages of the carried out budget decentralization reform and its next steps are argued. Proposals for measures to improve the communication policy in relations between state authorities, local self-government bodies and territorial communities are provided.

**Keywords:** local budgets, territorial communities, welfare, financial equalization, decentralization, social services, economic development.