

2.4. Оцінка сучасних тенденцій та впливу війни на управління публічними фінансами на місцевому рівні

У всесвітньому політичному та економічному вимірі, місцеві фінанси відіграють ключову роль, виступаючи справжнім барометром економічного здоров'я та соціальної стійкості. Особливо відчутно це стає у контексті нинішньої глобальної нестабільності, спричиненої воєнними конфліктами, коли управління публічними фінансами на місцевому рівні набуває абсолютно нового значення та складності.

Це викликає потребу в унікальних підходах та стратегіях, спрямованих на забезпечення стабільності та розвитку під час кризи. Від реалізації соціальних програм до мобілізації міжнародної допомоги, кожен крок на шляху відновлення фінансової стійкості стає вирішальним етапом у конструкції майбутнього.

Оцінка сучасних тенденцій управління місцевими фінансами в умовах війни стає не лише актуальним завданням, але й складною головоломкою, де кожен крок, кожне рішення відіграють вирішальну роль у формуванні фінансової майстерності та соціальної розвиненості.

Необхідність протидії зовнішнім загрозам та внутрішнім викликам, які постали перед українським суспільством у зв'язку із повномасштабним вторгнення росії в Україну, спричинених нею економічного спаду, демографічної кризи, зниження рівня суспільного добробуту, погіршення економічної кон'юнктури, руйнування інфраструктури, потребує вироблення нових підходів до публічного управління в умовах обмеженості фінансових ресурсів, переосмислення засад функціонування публічних фінансів та розвитку адаптивного управління ними.

Під час дії воєнного стану в Україні одним з завдань збереження економічної та соціальної стабільності в суспільстві є забезпечення фінансовими ресурсами місцеві бюджети. Саме забезпечення фінансової спроможності територіальних громад на певному рівні дозволяє, в умовах активних бойових дій, вирішувати базові питання відповідного рівня, фінансувати ліквідацію

наслідків руйнування об'єктів критичної інфраструктури, підтримувати муніципальні підприємства, стабілізувати міграційні процеси всередині країни, розпочати відбудову звільнених після окупації територій.

Можна констатувати, що прийняті останнім часом зміни до бюджетного законодавства дозволяють органам місцевого самоврядування вирішувати поточні питання та здійснювати комплекс заходів щодо протидії та спротиву російській армії. Однак все частіше з'являється інформація про резонансні закупівлі деяких місцевих органів управління незрозумілих товарів та ще й за неадекватними цінами: закупівля хокейного устаткування у Херсоні, капітальні ремонти стадіонів, тендер на барабани та пательні для бомбосховищ Києва тощо. Причиною такої поведінки очільниками окремих місцевих рад стало різке зростання надходжень податку на доходи фізичних осіб від військовослужбовців ЗСУ.

Так, якщо до 24 лютого 2022 року кількість військових становила близька 250 тис. осіб, то станом на 1 січня 2023 року у лавах ЗСУ служило близько 700 тис. осіб. Крім того, зросло й грошове забезпечення військовослужбовців в умовах війни, а витрати на утримання ЗСУ було найбільшою статтею видатків Державного бюджету України у 2022 році. Аналогічна ситуація спостерігається й у структурі видатків держбюджету у 2023 році .

Одним з ключових аспектів децентралізації є передача повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування з метою кращого задоволення соціальних потреб місцевих жителів і забезпечення взаємодії між населенням та місцевими органами влади для ефективного контролю та відстеження дій місцевої влади. У цьому контексті фіскальна та адміністративно-політична децентралізація призводить до значних соціальних переваг для розвитку громад, регіонів та держави загалом. Серед них – підвищення рівня довіри до владних структур та їх відповідальності перед громадянами, підвищення рівня дотримання законів населенням, розвиток громадянського суспільства, а також формування та розвиток місцевих політичних лідерів. Однак завдяки зовнішнім та внутрішнім чинникам виникли численні проблеми, що заважають сталому

розвитку територіальних громад в Україні [8].

Отже, аналіз впливу війни на місцеві фінанси виявив ряд складних викликів для українського суспільства. Необхідність протидії зовнішнім загрозам та внутрішнім викликам, які супроводжуються економічним спадом, демографічною кризою, та іншими негативними явищами, вимагає вироблення нових підходів до публічного управління та розвитку місцевих фінансів. Реформи, спрямовані на удосконалення управління публічними фінансами та місцевим бюджетом, є пріоритетними напрямками діяльності в останні роки. Досягнення ефективності управління місцевими фінансами стає ключовим фактором у забезпеченні стабільності та розвитку територіальних громад в умовах військового конфлікту.

Децентралізація, передача повноважень та ресурсів місцевим органам самоврядування, сприяє розвитку громадянського суспільства та підвищенню рівня довіри до владних структур. Однак, виникають численні проблеми, які перешкоджають сталому розвитку територіальних громад в Україні.

Для подолання цих викликів необхідно посилити контроль за використанням фінансових ресурсів, забезпечити прозорість та відповідальність в управлінні місцевими фінансами, а також розробити та впровадити ефективні стратегії з метою забезпечення фінансової стійкості та розвитку територіальних громад в умовах воєнного конфлікту.

В умовах сучасної воєнної реальності «піднімаються значення і важливість своєчасності та багатовекторності ухвалення рішень саме національними урядами, і зокрема у сфері місцевих фінансів. Адже саме вони несуть відповідальність перед своїм народом у межах суверенних територій. Війна підтверджує високу актуальність глобалізаційних аспектів міжнародної допомоги на шляху до європейського майбутнього» [10].

З огляду на зазначене, обмеженість обсягу публічних фінансових ресурсів, які формуються як із зовнішніх, так і внутрішніх джерел, вимагає виважених управлінських рішень щодо ефективного їх використання суб'єктами управління публічними фінансами.

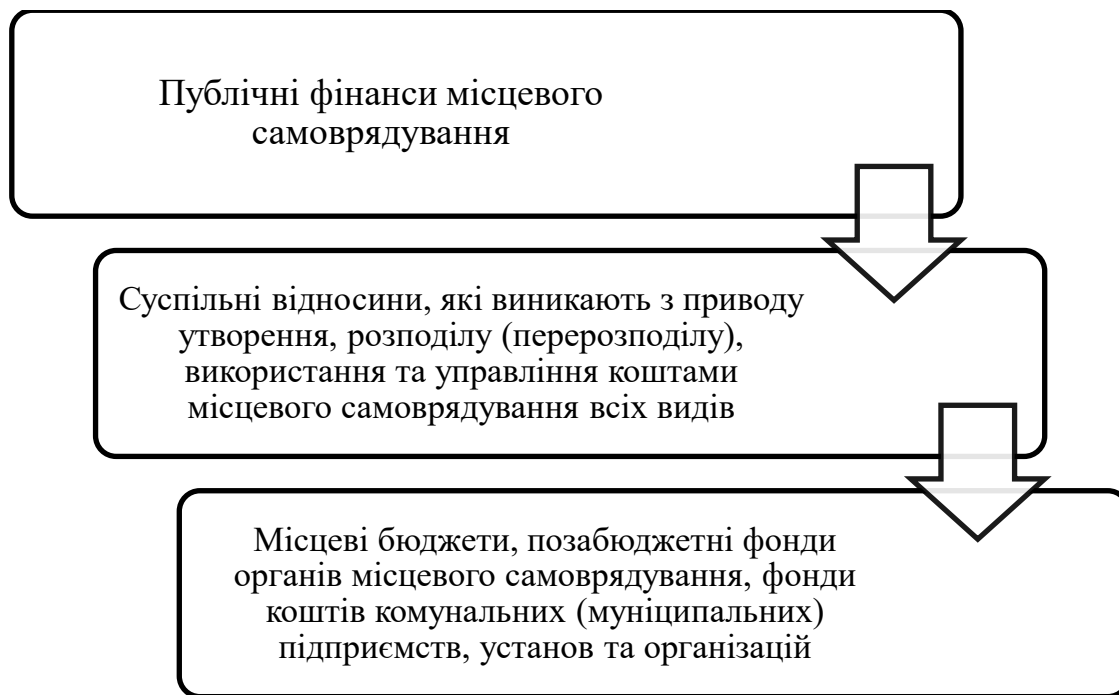


Рисунок 1. Сучасна система місцевого бюджету

Джерело: складено автором на основі [6]

Актуальні тенденції управління місцевими фінансами в умовах війни відображають складну динаміку та важливі стратегічні виклики, які стикаються місцеві уряди під час конфлікту. Деякі з цих тенденцій включають, що представлено в таблиці 1.

Таблиця 1

Актуальні тенденції управління місцевими фінансами в умовах війни

1	Переорієнтація бюджетних пріоритетів	Уряди міст та регіонів відновлюють бюджетні пріоритети, приділяючи пріоритетне значення потребам, пов'язаним із безпекою та гуманітарною допомогою.
2	Фінансування гуманітарних потре	Збільшення виділень на гуманітарні потреби, включаючи медичну допомогу, евакуацію та матеріальну допомогу постраждалим від війни.
3	Мобілізація ресурсів для реконструкції	Створення фондів та програм для відновлення зруйнованих інфраструктурних об'єктів та регіонів, що постраждали внаслідок воєнного конфлікту.
4	Підвищення ефективності управління фінансами	Використання інноваційних технологій та методів для підвищення ефективності управління фінансами та використання ресурсів в умовах кризи.
5	Міжнародна співпраця та фінансова підтримка	Розширення співпраці з міжнародними організаціями та залучення додаткових фінансових ресурсів для забезпечення відновлення та стабілізації місцевих фінансів.

Джерело: складено автором на основі [9]

Ці тенденції відображають важливі стратегічні кроки, які місцеві уряди вживають для адаптації до умов воєнного конфлікту та забезпечення стійкості та відновлення фінансової системи на місцевому рівні.

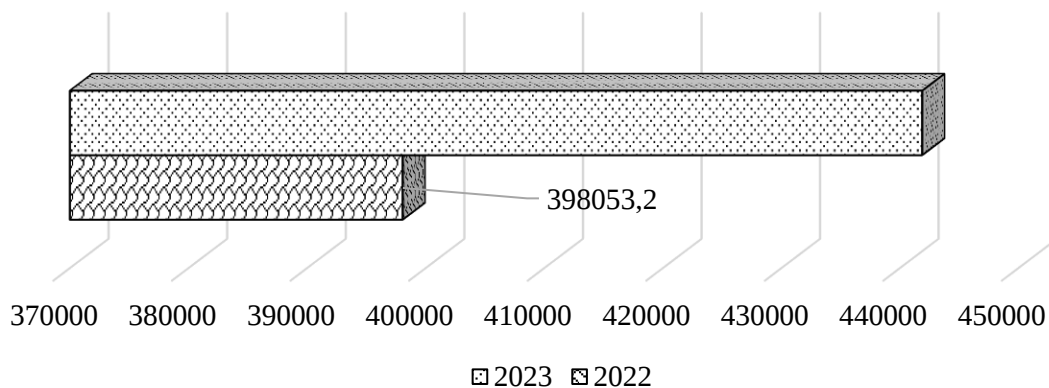


Рисунок 2. Надходження до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) протягом 2022-2023 рр, млн. грн.

Джерело: сформовано автором на основі [3]

Протягом 2023 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 441 875,0 млн гривень. Приріст надходжень до загального фонду проти 2022 року склав 11,0% або + 43 821,8 млн гривень.

Розглянемо динаміку фактичних надходжень до місцевих бюджетів протягом 2022-2023 рр, яку представлено на рисунку 3.

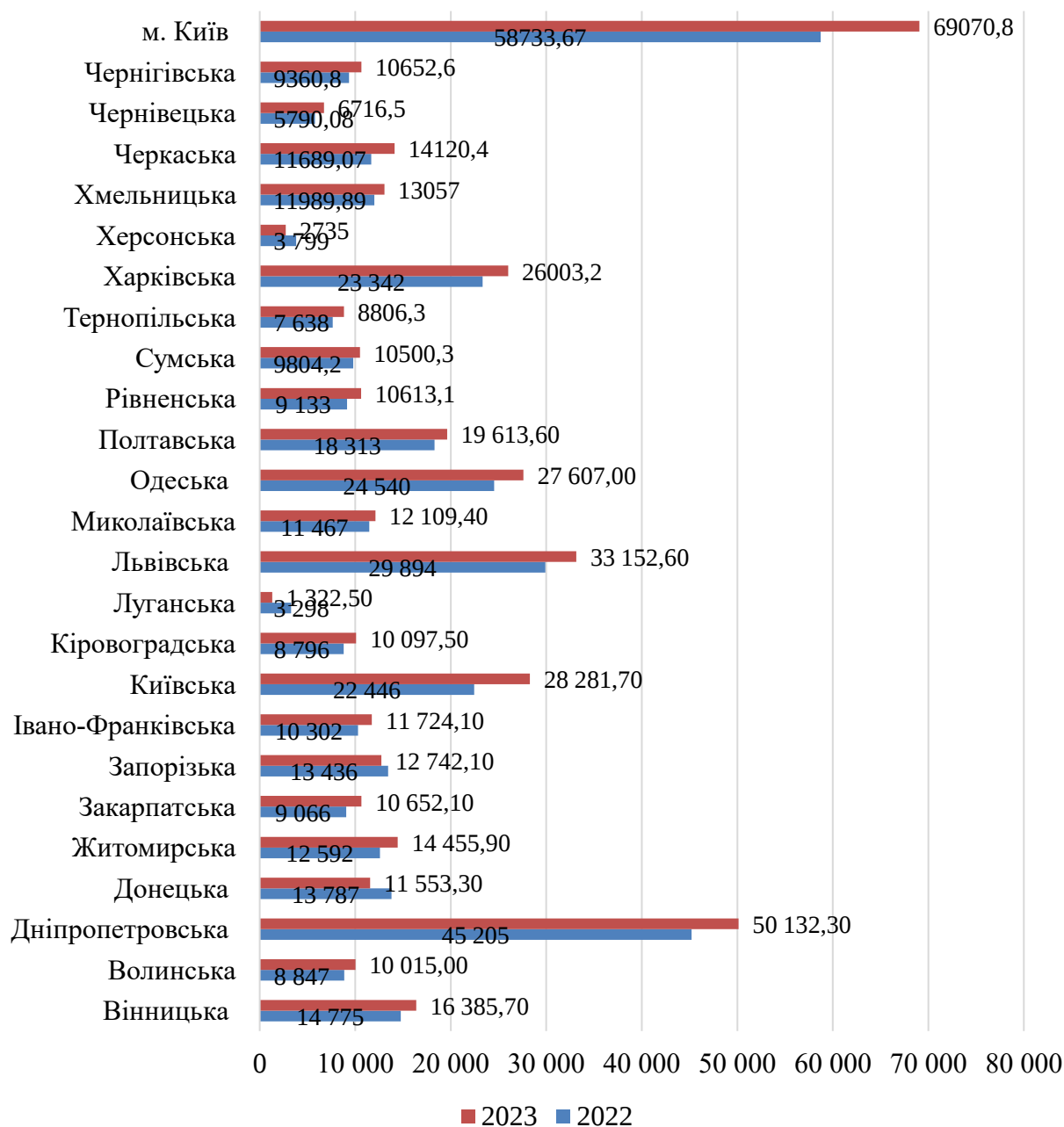


Рисунок 3. Динаміка росту фактичних надходжень до місцевих бюджетів за період 2022-2023 рр., млн. грн.

Джерело: сформовано автором на основі [3]

Отже, з рисунку 2.3 можна зробити висновки, що більшість місцевих бюджетів в Україні показали зростання фактичних надходжень у 2023 році порівняно з 2022 роком. Це свідчить про покращення динаміки в економіці цих регіонів. Однак, Донецька та Луганська, Херсонська області, а також Запорізька область показали зниження фактичних надходжень у 2023 році порівняно з 2022 роком. Причинами зниження є війна та ведення військових дій.

Місто Київ значно відстає від інших регіонів за обсягом надходжень і показує значний ріст протягом обох років. Це важливий економічний і фінансовий центр країни, який має значний вплив на загальну економіку. Дніпропетровська та Львівська області також показали значне зростання фактичних надходжень, що вказує на їхню економічну активність.

Аналіз динаміки надходжень до місцевих бюджетів свідчить про певне покращення економічної ситуації у багатьох регіонах, проте деякі зони, зокрема ті, де активно ведуться бойові дії, показують зниження. Місто Київ індикативно демонструє стабільний ріст надходжень, відображаючи його значний економічний потенціал. Важливою є також здатність інших регіонів, зокрема Дніпропетровської та Львівської областей, до зростання фінансових ресурсів, що свідчить про їхню економічну активність.

У цілому, підвищення надходжень до місцевих бюджетів вказує на певну стабільність економічного розвитку України, але одночасно підкреслює необхідність управління ризиками та регіональної різноманітності для забезпечення стійкості та відновлення фінансових систем на місцевому рівні в умовах воєнного конфлікту.

Отже, можемо сказати, що різні громади адаптуються по-різному до економічних шоків внаслідок повномасштабного вторгнення. У більшості громад загальний обсяг власних податкових надходжень зменшився, лише декілька десятків територіальних громад зуміли зберегти або навіть збільшити обсяг надходжень. Такий успіх у багатьох випадках пов'язаний з наявністю видобувної промисловості чи неушкодженими виробничими ланцюжками.

Нові загрози, з якими зіткнулися територіальні громади України після
повномасштабного вторгнення рф

№	Загроза	Особливості загрози
1	Загрози руйнування інфраструктури та жилого фонду	Відбулись суттєві руйнування інфраструктури на фронтових та прифронтових територіях. В інших громадах з різним ступенем пошкоджені різні об'єкти інфраструктури.
2	Негативна безпекова ситуація навіть на територіях, де не ведуться бойові дії	Через військові дії виникла низка безпекових загроз по всій території України, а саме енергетичні загрози, кіберзгрози, діяльність агентів впливу, ядерні загрози тощо.
3	Гуманітарні проблеми	Такі проблеми виникли як на територіях зон бойових дій, де була потреба евакуації людей так і на територіях, які приймали ВПО.
4	Економічні проблеми	Через низку загроз, на деяких територіях відбулось скорочення від приємницької та бізнес-активності, зменшилися обсяги інвестування у зв'язку з війною.
5	Демографічні проблеми та брак трудових ресурсів	Через переселення певної кількості громадян України за кордон, відбулось загальне зменшення населення, у тому числі працездатного та спостерігається брак трудових ресурсів, особливо на певних територіях.

Джерело: складено автором на основі [13].

З огляду на зазначене, не втрачають актуальності визначені Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки цілі [12]:

– «реалізація пов'язаного із стратегічним плануванням середньострокового бюджетного планування, що дасть змогу розподілити публічні ресурси з урахуванням визначених пріоритетів держави та сприятиме забезпеченню передбачуваності бюджетної політики;

– підвищення ефективності публічних видатків та покращення якості надання публічних послуг шляхом регулярного проведення оглядів витрат державного бюджету і посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за їх раціональне використання для реалізації цілей своєї діяльності;

– посилення контролю за оцінюванням впливу на бюджетні ресурси нових ініціатив центральних органів виконавчої влади для забезпечення

збалансованості державних фінансів та недопущення ухвалення фінансово необґрунтованих рішень;

- забезпечення вчасного виявлення фіскальних ризиків і здійснення заходів для мінімізації їх негативного впливу на публічні фінанси;

- підвищення якості та ефективності адміністрування податків та зборів і посилення інституційної спроможності органів, які реалізують податкову та митну політику;

- подальша підтримка процесу бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів та посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування;

- реалізація раціональної політики управління боргом на державному і місцевому рівні та запровадження сучасної моделі управління ліквідністю;

- забезпечення подальшого цифрового розвитку ефективної та прозорої системи управління публічними фінансами;

- підвищення рівня професійної компетентності працівників системи публічних фінансів».

«У Бюджетному кодексі України порушується проблема забезпечення ефективного витрачання бюджетних ресурсів, обґрунтовуються доцільність та необхідність здійснення оцінювання і проведення контролю за цим процесом, але відповідальність учасників бюджетного процесу за бюджетні правопорушення настає у разі нецільового (а не неефективного) використання бюджетних ресурсів, порушення розпорядниками бюджетних коштів вимог щодо взяття ними бюджетних зобов'язань та ін. З огляду на це, доцільно в Бюджетному кодексі України передбачити заходи впливу у разі неефективного використання бюджетних ресурсів. Зазначене видається можливим в умовах запровадження програмно-цільового методу на рівні всіх бюджетів, який дає змогу провести оцінювання ефективності бюджетних програм» [7].

Однак, незважаючи на обов'язкове запровадження програмно-цільового бюджетування у бюджетному процесі на державному та місцевому рівнях з 2018 р., його постійне удосконалення, на сьогодні залишається безліч проблем,

які посилились у зв'язку із обмеженнями запровадженого режиму військового стану, які потребують вирішення. Зокрема, доцільно відновити, як і передбачається з 1 січня 2024 р., складання документів середньострокового бюджетного планування та забезпечити їх узгодженість із стратегічними планами. Необхідно, також удосконалити методику оцінювання ефективності бюджетних програм, підходи до їх формування та оптимізації. Розпорядникам бюджетних коштів варто, як передбачено у наказі Міністерства фінансів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету» від 25.08.2023 р. № 465, забезпечити зв'язок бюджетної програми із цілями державної політики під час визначення назви бюджетної програми, її мети, завдань, напрямів використання бюджетних коштів, результативних показників, а результативні показники формувати, враховуючи мету і завдання бюджетної програми. Такі заходи поряд із регулярним проведенням оглядів витрат публічних фінансових ресурсів та ефективним моніторингом результативності сприятимуть підвищенню ефективності управління публічними фінансами.

Отже, з початком повномасштабного вторгнення місцеві фінанси стикаються з численними викликами та перешкодами. Зниження обсягів податкових надходжень у більшості громад, руйнування інфраструктури, негативна безпекова ситуація, гуманітарні та економічні проблеми, а також демографічні зміни викликали серйозні труднощі.

Для забезпечення стійкості та відновлення економічної ситуації необхідно активне впровадження стратегічного планування середньострокового бюджетного процесу, що дозволить розподілити публічні ресурси з урахуванням пріоритетів держави та забезпечить передбачуваність бюджетної політики.

Додатково, важливими кроками є підвищення ефективності публічних видатків, покращення якості надання публічних послуг, контроль за оцінюванням впливу нових ініціатив на бюджетні ресурси, а також мінімізація фіскальних ризиків.

Удосконалення програмно-цільового бюджетування, врахування

стратегічних планів у складанні бюджетів, а також регулярні огляди витрат публічних фінансових ресурсів та моніторинг результативності можуть сприяти підвищенню ефективності управління місцевими фінансами під час війни та після неї.

Отже, у результаті проведеного дослідження визначено, що вплив військових дій суттєво відобразився фінансовій спроможності територіальних громад. З'ясовано, що після повномасштабного вторгнення територіальні громади зіткнулися із значним спектром потрясінь, варіюються за інтенсивністю та тривалістю, які виникали різним чином і мали різні наслідки для різних громад.

Встановлено, що зміни у структурі бюджетів та джерелах доходів стали ключовими аспектами в оцінці впливу війни, проте деякі громади виявилися здатними адаптуватися до нових умов та швидко відновлювати фінансову стійкість, тоді як інші зазнали серйозних втрат. Загалом, проведене дослідження підкреслює складність викликів, які виникають перед територіальними громадами в умовах війни, та вказує на необхідності розробки стратегій управління територіальними громадами для забезпечення їхньої стійкості та подальшого розвитку.

Невпорядкованість в національній економіці, яка виникає через зовнішні небезпеки та внутрішні структурні перетворення, а також загострення деструктивних процесів, таких як економічна криза чи війна, негативно впливає на функціонування фінансової системи та публічних фінансів, як її ключового складника. У контексті війни та економічної кризи особливо важливими стають питання належного управління публічними фінансами з метою забезпечення їх стійкості в умовах військових ризиків та підвищення ефективності використання публічних фінансових ресурсів. З цією метою в бюджетному процесі на рівні держави та місцевого самоврядування використовуються програмно-цільове бюджетування та реалізуються інші заходи відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами на період 2022–2025 років.

Обґрунтовано концептуальні засади удосконалення управління місцевими фінансами та акцентовано увагу на доцільності:

- перегляду стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку з метою забезпечення сталого інклюзивного зростання Української держави, визначення на їхній основі основних напрямів фінансової політики та підвищення рівня фінансової безпеки держави з урахуванням впливу ризиків воєнного часу;

- дотримання рекомендованих принципів ефективного бюджетування та принципів управління державними фінансами, які є підґрунтям для модернізації системи публічного управління на основі міжнародних стандартів і передового досвіду, побудови сучасної системи державного врядування з потужними інституціями, придатними для інтеграції в ЄС;

- відновлення практики ухвалення Бюджетної декларації на три роки та врахування визначених у ній цілей фінансової політики під час формування проекту державного бюджету, та прогнозів місцевих бюджетів;

- забезпечення витрачання публічних фінансових ресурсів відповідно до пріоритетів державної політики шляхом оптимізації бюджетних програм;

- підвищення ефективності здійснення видатків бюджетів шляхом удосконалення результативних показників бюджетних програм та методики оцінювання ефективності бюджетних програм, яку проводять головні розпорядники бюджетних коштів.

Список використаних джерел

1. Бліщук, К. Стратегії вдосконалення управління публічними фінансами. *Ефективність державного управління*. 2021. С. 116-131.

2. Гнидюк І.В., Складанюк М.С. Проблеми та перспективи розвитку фінансів публічного сектору в умовах євроінтеграції. *Економіка та суспільство*. 2023. № 49. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2311>

3. Державний веб-портал бюджету для громадян open budget. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

4. Замкова Н., Гнидюк І. Фінансова політика субнаціонального рівня. *Вісник КНТЕУ*. 2020. №3. С. 66-78. URL: <http://visnik.knute.edu.ua/files/2020/03/06.pdf>
5. Карлін М. І., Проць Н. В., Борисюк О. В. Публічні фінанси: навчальний посібник; за ред. д. е. н., проф. М. І. Карліна. Електронне видання. Луцьк: Волинський національний університет імені Лесі Українки, 2023. 358 с..
6. Кужелєв М. О. Управління публічними фінансами в умовах реформування економіки України. *Стратегія і практика інноваційного розвитку фінансового сектору України*. 2020. С. 42–44.
7. Кужелєв М. О., Нечипоренко А. В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні. Монографія. 2019. 224 с.
8. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. К.: 2017. 110 с.
9. Маслій Н. Д., Дем'янчук М. А. Фінанси публічного сектору: українські реалії та світовий досвід : навчальний посібник. Одеса: Астропринт, 2022. 384 с.
10. Нікітішин А.О. Податкова політика в умовах воєнного станку. Міжнародний науковий журнал Інтернаука. Серія: Економічні науки. 2023. С.145-149. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/16761969593142.pdf>
11. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/>
12. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та плану заходів з її реалізації: Розпорядж. Каб. Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1805-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-p#Text>
13. Прутська О., Мартинова Л. Управління публічними фінансами під час війни. *Економіка та суспільство*, (55). 2023. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-57>

14. Радіонов Ю. Д. Формування і виконання державного та місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 53. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2669/2585>
15. Скрипник Г., Якименко В. Місцеві бюджети: сучасний стан та особливості формування. *Економіка та суспільство*, (61). 2024. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-61-155>
16. Шевченко С. О., Трещов М. М., Мунько А. Ю. Управління місцевими фінансами в умовах децентралізації влади: навч. посібник. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2022. 392 с.

2.5. Шляхи зменшення боргового навантаження на бюджет в умовах війни

За роки незалежності Україна проходила різні етапи становлення публічних фінансів, та в умовах стабільності досягла скорочення боргового навантаження на бюджет і економічного зростання.

Але неспровоковане повномасштабне військове вторгнення здійснило невідворотний негативний вплив на державні фінанси та спричинило зростання боргового навантаження на бюджет.

Міжнародна підтримка стала основним джерелом фінансування бюджету країни, що виражається в грантовій підтримці, пільгових кредитах та інших видах позик. Звісно, такі кроки надали колосальну підтримку державі в умовах воєнного стану, але й збільшили боргове навантаження на бюджет держави в цілому. Ця тенденція продовжує зростати, тому необхідним стає розробка конкретних кроків для України, що приведуть до зменшення негативних наслідків порушення показників боргової безпеки держави.

Першочерговим завданням в сучасних умовах є покриття потреб у забезпеченні важливих загальнодержавних видатків за найнижчою можливою вартістю і одночасним обмеженням ризиків, пов'язаних з державним боргом.

Згідно даних Міністерства фінансів України станом на 31 серпня 2024 року