

Місцеві бюджети. Від здійснення капітальних видатків до управління публічними інвестиціями.

Традиційно капітальні видатки у місцевих бюджетах розглядались як фінансування окремих інфраструктурних чи соціальних проєктів. Проте сучасні умови вимагають переходу від простого здійснення видатків до комплексного управління капітальними інвестиціями, що передбачає стратегічне планування, оцінку ефективності та контроль результатів.

У нашому дослідженні ми спробуємо описати шлях місцевих фінансів від перших кроків побудови ефективного бюджетування орієнтованого на результат до перших кроків реформи управління публічними інвестиціями.

1. Зміни 2011 року. Нова редакція Бюджетного кодексу України.

Набуття чинності Бюджетним кодексом України від 08.07.2010 р. №2456-VI (далі – БКУ) з 2011 року започаткувало низку суттєвих змін у системі бюджетного законодавства. Зокрема, було переглянуто підходи до формування доходної частини місцевих бюджетів, що передбачало уточнення джерел надходжень та розмежування повноважень між рівнями бюджетної системи. Водночас істотні новації торкнулися й видаткової частини, зокрема порядку здійснення витрат за рахунок бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законодавством порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Склад доходів місцевих бюджетів визначено статтями 64-69 БКУ.

Доходи місцевого бюджету підлягають зарахуванню до загального та спеціального фонду місцевого бюджету відповідно до вимог БКУ та закону про Держбюджет України на відповідний рік. При цьому у складі надходжень спеціального фонду місцевого бюджету виділяються надходження бюджету розвитку, якій формується відповідно до вимог ч.1 ст.71 БКУ.

У ч.2 і 3 ст.71 БКУ визначено напрями використання коштів, що належать до бюджету розвитку.

Так, згідно з п.2 ч.2 ст.71 БКУ до витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать капітальні видатки, уключаючи капітальні трансферти інших бюджетам. Виняток становлять капітальні видатки, які здійснюються за рахунок надходжень, що зараховуються до складу спеціального фонду місцевих бюджетів, які визначені пп.2 -15 ч.2 ст.69.

У свою чергу, ч.3 ст.71 БКУ передбачено, на які саме капітальні видатки можуть спрямовуватися кошти бюджету розвитку місцевих бюджетів. Це:

- Соціально-економічний розвиток регіонів;
- Виконання інвестиційних програм (проєктів);
- Будівництво, капітальний ремонт та реконструкція об'єктів соціально-культурної сфери та ЖКГ;
- Будівництво газопроводів та газифікація населених пунктів;
- Будівництво та придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства;

- Збереження та розвиток історико-культурних місць України й заповідників;
- Будівництво та розвиток мережі метрополітенів;
- Придбання вагонів для комунального електротранспорту;
- Розвиток дорожнього господарства
- Придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої допомоги;
- Комп'ютеризація та інформатизація загальноосвітніх навчальних закладів;
- Інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням.

Розширене відтворення слід розуміти, як процес відновлення та розвитку основних засобів, що виходить за межі простого їх підтримання у робочому стані. Воно передбачає не лише збільшення кількості діючих активів, а й якісне їх удосконалення — придбання більш продуктивних, економічних та технологічно сучасних засобів виробництва.

Враховуючи перелічені вище норми БКУ, планування капітальних видатків, пов'язаних з утриманням бюджетних установ, які фінансуються з місцевих бюджетів (капітальний ремонт приміщень, придбання обладнання та предметів довгострокового використання), має здійснюватися за спеціальним фондом кошторису за рахунок надходжень бюджету розвитку.

Капітальні видатки місцевих бюджетів плануються за спеціальним фондом та фінансуються за рахунок бюджету розвитку.

Разом з тим, варто зауважити, що за спеціальним фондом можуть здійснюватись як капітальні, так і поточні видатки. Однак слід мати на увазі, що поточні видатки установ не можуть плануватись за рахунок надходжень бюджету розвитку, оскільки ці кошти спрямовуються виключно на фінансування капітальних видатків. Виходить, що поточні видатки бюджетних установ можуть плануватись за рахунок коштів загального та спеціального фонду бюджету, але крім коштів бюджету розвитку.

Наказом МФУ від 14.01.2011 №11 «Про бюджетну класифікацію»,¹ визначено, що видатки розвитку відповідно до економічної класифікації видатків бюджету формуються за рахунок:

- капітальних видатків;
- досліджень і розробок, окремих заходів розвитку по реалізації державних (регіональних) програм;
- матеріалів, інвентарю, будівництва, капітального ремонту та заходів спеціального призначення, що мають загальнодержавне значення ;
- субсидій та поточних трансфертів підприємствам, установам, організаціям, які відповідно до функціональної класифікації видатків бюджету та кредитування відносяться до:
наукових досліджень (КФКВК 0150 "Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері державного управління", КФКВК 0250

¹ Наказ МФУ від 14.01.2011 Про бюджетну класифікацію <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11#Text>

"Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері оборони", КФКВК 0370 "Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади", КФКВК 0480 "Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки в галузях економіки", КФКВК 0530 "Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища", КФКВК 0630 "Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері житлово-комунального господарства", КФКВК 0750 "Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я", КФКВК 0840 "Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку", КФКВК 0980 "Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері освіти", КФКВК 1080 "Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту");

- економічної діяльності, зокрема: сільське господарство, паливно-енергетичний комплекс, транспорт, будівництво, зв'язок, тощо; житлово-комунального господарства.

Міністерство фінансів України **Наказом від 12.03.2012 № 333**² затвердило Інструкцію щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкцію щодо застосування класифікації кредитування бюджету. Цей нормативний акт визначає порядок і правила використання класифікаційних кодів при плануванні, виконанні та звітності про видатки й операції з кредитування бюджету. Було уніфіковано підходи до відображення бюджетних операцій, що забезпечило:

- єдину систему класифікації для всіх рівнів бюджетів;
- чітке розмежування поточних і капітальних видатків;
- можливість здійснювати порівняльний аналіз та контроль ефективності використання коштів.

У даній інструкції терміни і поняття вживаються у такому значенні:

капітальні видатки - платежі з метою придбання необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), стратегічних і надзвичайних запасів товарів, невідплатні платежі, що передаються одержувачам бюджетних коштів з метою придбання, модернізації, будівництва, розширення, реконструкції, реставрації тощо подібних активів, компенсації втрат, пов'язаних з руйнуванням чи пошкодженням необоротних активів;

капітальні трансферти - це невідплатні односторонні платежі органів управління, які не ведуть до виникнення або погашення фінансових вимог. Вони передбачені на придбання капітальних активів, компенсацію втрат, пов'язаних з пошкодженням основного капіталу, або збільшення капіталу одержувачів бюджетних коштів. До цієї категорії включаються також трансфертні платежі підприємствам для покриття збитків, акумульованих ними протягом ряду років або таких, які виникли в результаті надзвичайних обставин. Капітальними

² Наказ МФУ від 12.03.2012 №333 Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12/ed20120312#Text>

трансфертами вважаються невідплатні, безповоротні платежі, які мають одноразовий і нерегулярний характер як для надавача (донора), так і для їх отримувача (бенефіціара). Кошти, що виділяються з бюджету як капітальні трансферти, мають цільове призначення;

поточні видатки - видатки бюджетів, що спрямовуються на виконання бюджетних програм та які забезпечують поточне функціонування бюджетних установ, проведення досліджень, розробок, заходів та надання поточних трансфертів населенню і підприємствам (установам, організаціям).

Бюджет розвитку місцевого бюджету у його економічному розумінні - це план формування і витрачання коштів на реалізацію проектів соціально економічного розвитку громади, району, регіону, пов'язаних з інвестиційною та інноваційною діяльністю. Згідно теорії публічних фінансів та філософії БКУ бюджет розвитку мав би нести основний тягар з фінансування інвестиційних проектів і програм.

У період, що передує запровадженню нових норм бюджетного регулювання, досить часто спостерігається відсутність належної узгодженості між капітальними вкладеннями та планами соціально-економічного розвитку міста. Це, у свою чергу, призводить до неефективного використання ресурсів та схвалення рішень про капіталовкладення, які частково або зовсім не відповідають стратегічним потребам територіальної громади. До того ж, чинне законодавство не вимагає довгострокового планування капітальних вкладень.

Отже, питання планування капітальних вкладень на середньо - або довгострокову перспективу набувають особливої актуальності.

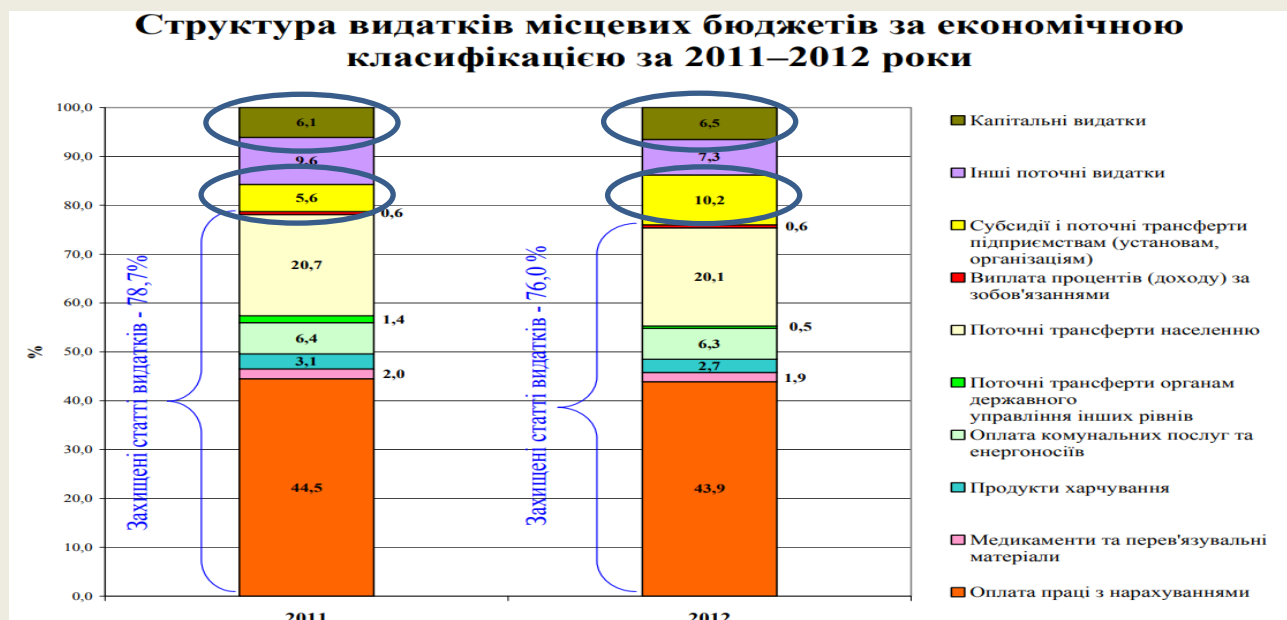
У новій редакції БКУ 2011 року зазначається, що «кошти бюджету розвитку розподіляються за об'єктами за рішенням ВР АРК, відповідної місцевої ради при затвердженні місцевих бюджетів та при внесенні змін до них. За об'єктами, строк впровадження яких довший, ніж бюджетний період, визначаються індикативні прогностичні показники бюджету розвитку у складі прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди та враховуються при затвердженні місцевих бюджетів протягом усього строку впровадження таких об'єктів».

Таким чином, законодавець фактично закріпив обов'язковість середньострокового планування у сфері бюджету розвитку. Це означає, що місцеві ради повинні не лише визначати фінансування на поточний рік, а й прогнозувати потреби та обсяги ресурсів на щонайменше два наступні бюджетні періоди. Такий підхід забезпечує:

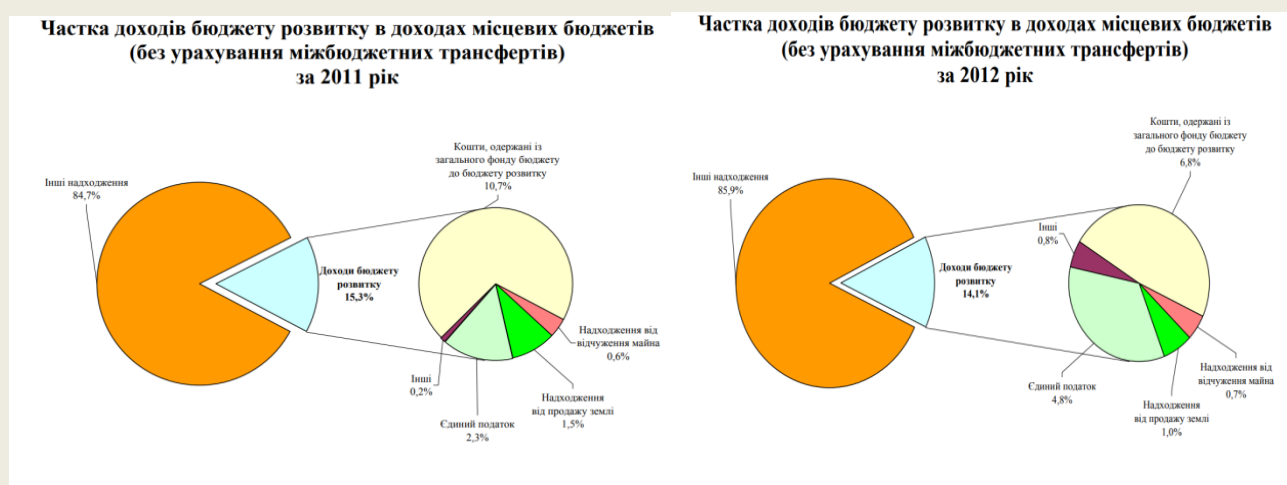
- послідовність та стабільність фінансування довгострокових проектів;
- зменшення ризиків незавершеного будівництва чи реконструкції, адже кошти плануються на весь цикл реалізації;
- прозорості та передбачуваності бюджетної політики.

Відтак, нова редакція БКУ не лише деталізувала порядок розподілу коштів бюджету розвитку, а й заклала основу для більш системного та стратегічного управління інвестиційними процесами на місцевому рівні.

У перші роки функціонування місцевих бюджетів після набуття чинності нової редакції Бюджетного кодексу України частка капітальних видатків у загальній структурі видатків залишалася відносно невеликою. Так, у перший рік вона становила лише 6,1%, а вже наступного року зросла до 6,5%. Це свідчило про те, що основний акцент місцевих бюджетів тоді робився на фінансуванні поточних витрат — утриманні установ, виплаті заробітної плати та соціальних трансфертів.



У цей період основним джерелом наповнення бюджету розвитку, а відтак і здійснення капітальних видатків, є надходження від єдиного податку (який до 2014 року зараховувався до бюджету розвитку) та надлишок коштів, сформований внаслідок бюджетного профіциту та переданий із загального фонду до бюджету розвитку.



Уряд, прагнучи забезпечити більш ефективне використання бюджетних коштів та встановити прямий зв'язок між їх виділенням і досягнутими результатами, ухвалив рішення про запровадження програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні.

До цього часу окремі елементи програмно-цільового методу вже застосовувалися у державному бюджеті, проте поширення його практики на місцеві бюджети стало важливим кроком у напрямі підвищення прозорості, результативності та стратегічної орієнтації бюджетного процесу.

У 2011–2013 роках відбувалося поетапне впровадження елементів програмно-цільового методу (ПЦМ) у місцевих бюджетах пілотних регіонів. Це стосувалося обласних бюджетів, бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, але не поширювалося на бюджети сіл, селищ та міст районного значення.

Відповідно до «Основних підходів запровадження ПЦМ на рівні місцевих бюджетів»³ процес реалізовувався у три етапи:

Перший етап (2011 рік): проведення підготовчої роботи, розробка методологічних засад програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні та його апробація у пілотних регіонах.

Другий етап (2011–2013 роки): поступове поширення елементів ПЦМ:

у 2011 році — на всі місцеві бюджети пілотних регіонів (крім бюджетів сіл, селищ, міст районного значення) та бюджет міста Києва;

у 2012 році — на всі обласні бюджети, бюджети міст республіканського значення АР Крим та міст обласного значення, а також бюджет міста Севастополя;

у 2013 році — на всі районні бюджети.

Третій етап (2014 рік): передбачалося повне запровадження складання та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом.

Проте, враховуючи недостатню готовність місцевих бюджетів, а також низку методологічних, організаційних та фінансових чинників, реалізацію ПЦМ було відтерміновано. Згідно з пунктом 18 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України, остаточне впровадження програмно-цільового методу у місцевих бюджетах було перенесено на 2017 рік.

2. 2014 рік. Бюджетна децентралізація та ДФРР.

1 квітня 2014 року уряд України ухвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади №333-р. Саме з цього моменту розпочалася практична реалізація реформи, яка нині відома як децентралізація. Одним із ключових її напрямів стала бюджетна децентралізація, що передбачала передачу значної частини повноважень від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад та районів.

Чимало громад і міст скористалися новими можливостями, закріпленими у законодавстві. Особливе значення для місцевого самоврядування мали зміни у податковому та бюджетному законодавстві, які відкрили нові джерела доходів і забезпечили зростання фінансової спроможності територій. Уже 2015 рік став

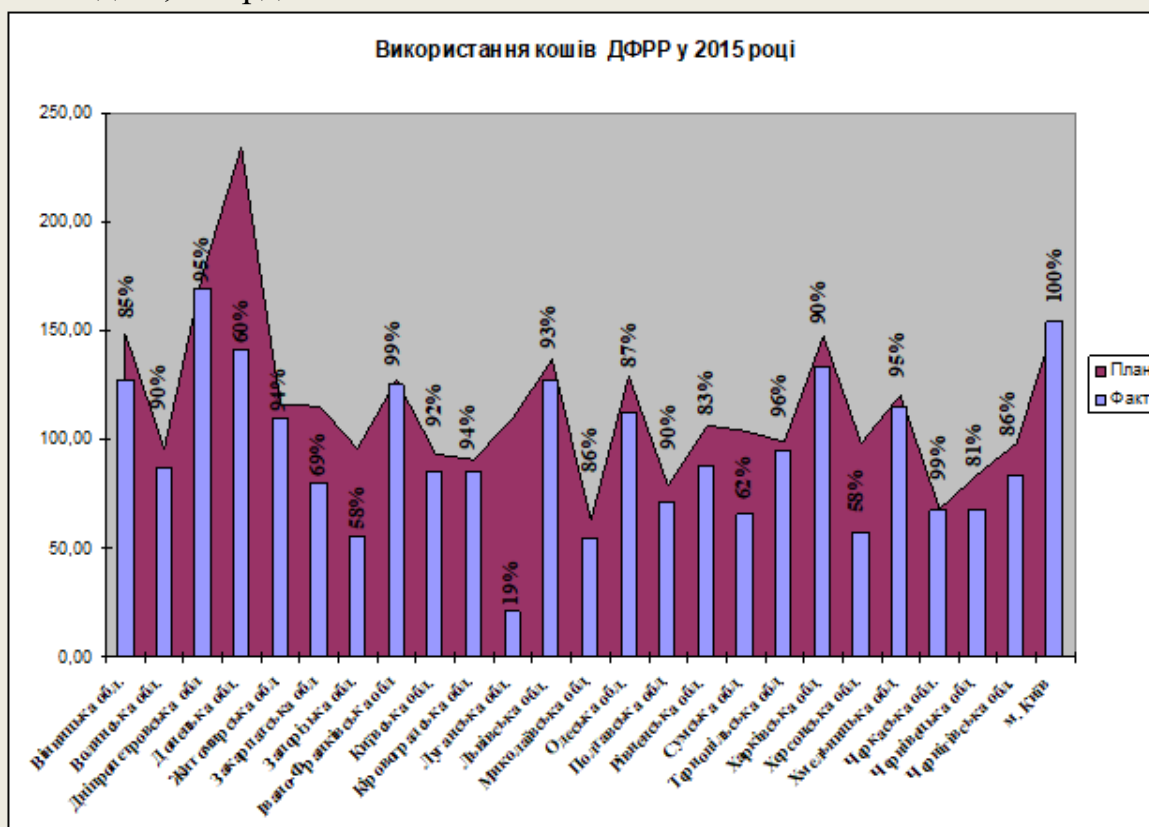
³ Концепція реформування місцевих бюджетів схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80#Text>

переломним — бюджети місцевих рад отримали суттєве збільшення ресурсів, що дало поштовх для розвитку інфраструктури та реалізації інвестиційних програм.

Важливою складовою децентралізації стала також реформа державної регіональної політики. За цей час було створено повну законодавчу базу для стратегічного планування розвитку регіонів та запроваджено механізми фінансування таких стратегій за рахунок державних коштів. Вперше фінансування регіонального розвитку почало здійснюватися на основі прозорої формули, а не політичної лояльності до центральної влади.

Запровадження Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) стало важливим кроком у мінімізації корупційних ризиків при розподілі бюджетних ресурсів. Було введено конкурсний відбір проєктів, а також створено спеціальний інтернет-портал на офіційному сайті Мінрегіону (dfrr.minregion.gov.ua), через який громади могли подавати заявки на фінансування. У 2015 році регіони отримали рекордні 3 млрд. грн на реалізацію проєктів розвитку — найбільшу суму, яку держава будь-коли спрямовувала на ці цілі.

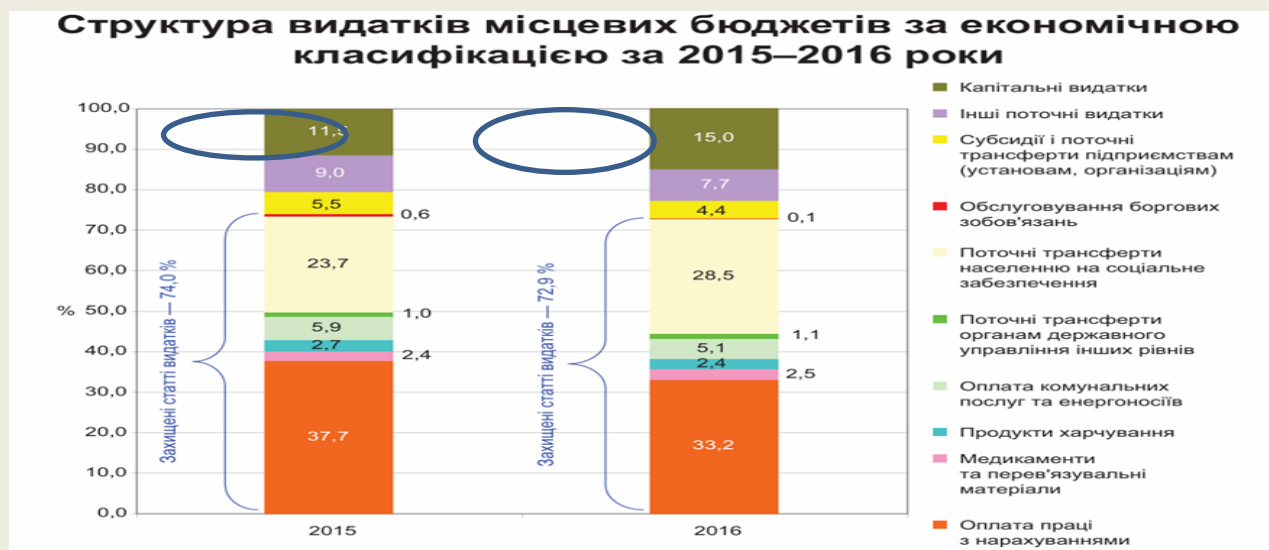
Фактично з 2015 року державна регіональна політика України почала набувати європейських рис: фінансування стало конкурентним і формульним, а області отримали реальні інструменти для планування та реалізації власних стратегій розвитку. Водночас практика показала, що не всі регіони були готові ефективно використати надані ресурси — близько 520 млн грн із виділених коштів повернулися до державного бюджету через відсутність достатньої кількості якісних проєктів. Саме це стало причиною того, що у 2016 році обсяг ДФРР залишився на рівні 3 млрд. грн, хоча на початку планувалося його збільшення до 4,7 млрд.



Поряд з реформою державної регіональної політики, яка завершила перший етап – формування нормативної бази, в Україні відбувається широка децентралізація. В результаті бюджетної децентралізації, міста обласного значення та об'єднані територіальні громади отримали значні додаткові ресурси для свого розвитку

Вже у 2016 році поточні видатки місцевих бюджетів становили майже 297,9 млрд. грн, що на 20,1 % більше, ніж за 2015 рік. Капітальні видатки профінансовано у розмірі 52,6 млрд грн, їх обсяги зросли на 63,3 % .

У загальній структурі видатків видатки місцевих бюджетів на соціально-культурну сферу склали 74,1 %. Обсяг капітальних видатків за 2015 рік становив 32,2 млрд. грн., що на 18,2 млрд. грн., або у 2,3 разу більше порівняно з 2014 роком. Частка капітальних видатків у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів зросла до 11,5 відсотка проти 6,2 відсотка у 2014 році.

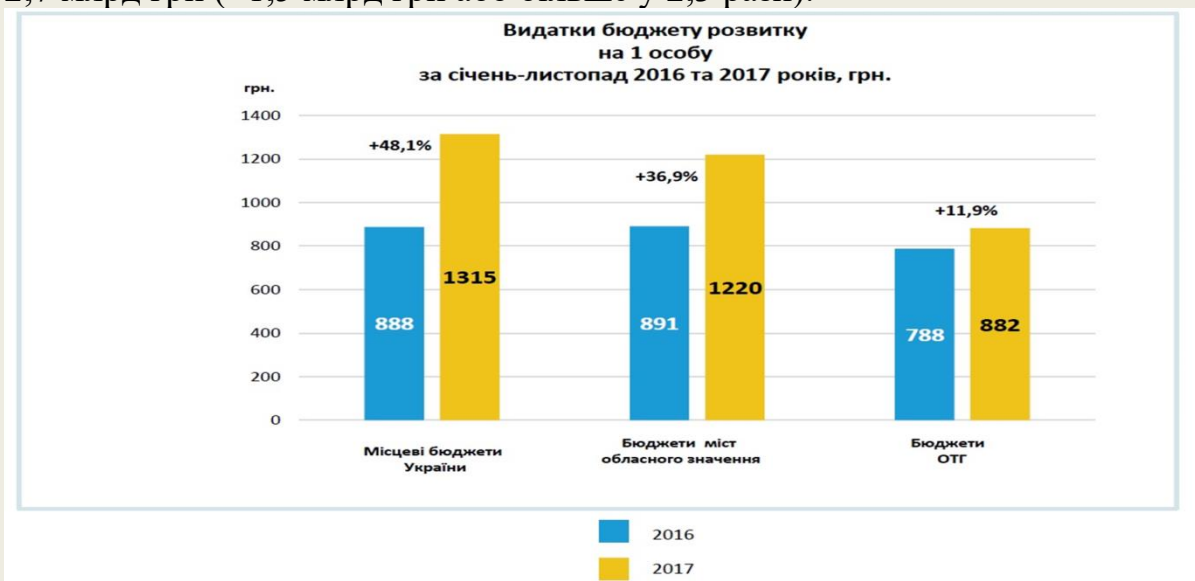


Однак, попри зростання самого обсягу капітальних видатків місцевих бюджетів, їх структура залишається аж ніяк не орієнтованою на розвиток. За підсумками 2015 року структура капітальних видатків місцевими бюджетами виглядала наступним чином : капітальний ремонт - 42 % всіх кап.видатків, трансферти комунальним підприємствам - 25%, будівництво -17%, придбання довгострокового обладнання -13%., частина коштів спрямовується на захист довкілля і запобігання наслідкам природних явищ, а **на інвестиції в соціально-економічний розвиток ледь припадає 1% видатків розвитку!**



Відтак, без розробки та реалізації проектів, які дійсно сприятимуть розвитку економіки громади, говорити про «видатки розвитку» не доводиться.

Станом на 1 грудня 2017 року видатки бюджету розвитку місцевих бюджетів України вже складають 51,0 млрд грн, що на 16,4 млрд грн або на 48,1% більше аналогічного періоду 2016 року, в тому числі у містах обласного значення – 21,0 млрд грн (+5,6 млрд. грн або +36,9%), в об'єднаних територіальних громадах – 2,7 млрд грн (+1,5 млрд грн або більше у 2,3 рази).



Разом з тим, станом на 1 грудня 2017 року на рахунках місцевих бюджетів суттєво зросли залишки коштів усіх місцевих бюджетів України. Їх розмір становив 78,1 млрд. грн., у тому числі: загального фонду - 52,6 млрд грн, із яких на казначейських рахунках знаходилося 42,1 млрд грн, на депозитних рахунках в банківських установах - 10,5 млрд грн (20% від загальної суми залишків). У порівнянні з початком 2017 року обсяги залишків загального фонду на казначейських рахунках зросли на 8,5 млрд грн.



Цей факт говорить не стільки про успішність органів місцевого самоврядування у мобілізації доходів місцевих бюджетів, скільки про відсутність реального стратегічного бачення розвитку своєї громади.

Аналізуючи ситуацію із використанням коштів ДФРР варто зауважити, що поряд із цим, законодавчо визначеним інструментом регіонального розвитку, існує субвенція «на соціально-економічний розвиток окремих територій», яку ще називають «політичною субвенцією», оскільки її розміри у окремі території та напрями використання визначаються в основному народними депутатами мажоритарниками, а також депутатами із партійного списку, але закріпленими за певними регіонами.

Для отримання коштів цієї субвенції не потрібні формалізовані проекти регіонального розвитку, для відбору напрямів фінансування не потрібно проходити додаткові комісії і т.п., все в основному визначається стосунками з відповідним народним депутатом. Причому в окремих областях сума коштів від «політичної субвенції» перевищує кошти від ДФРР.

Так, якщо у 2014 році було передбачено регіонам з державного бюджету на підтримку соціально-економічного розвитку лише 0,5 млрд. грн., то в 2016 році обсяг коштів на реалізацію інфраструктурних проектів зріс майже на 7 млрд. грн. та склав 7,3 млрд. грн. За ці кошти було реалізовано 5904 проекти з підтримки місцевого та регіонального розвитку та 523 ОМС отримали кошти на проекти соціально-економічного розвитку.

Станом на 1 січня 2018 року обсяг загальної бюджетної підтримки склав 16,1 млрд. грн., що більше у 32 рази, порівняно з 2014 роком.

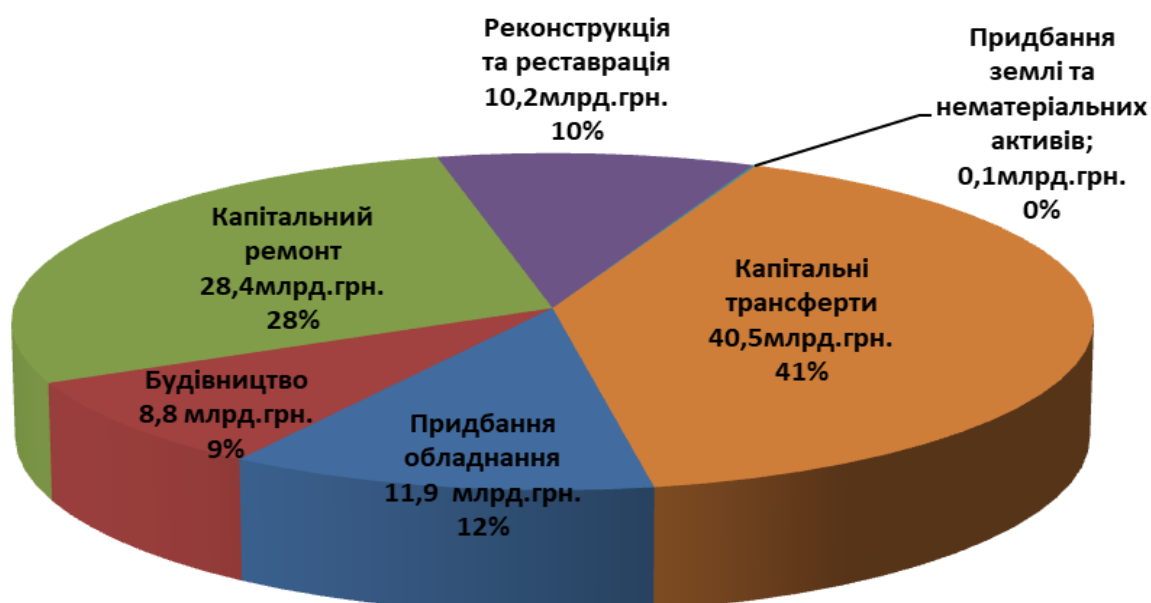
Динаміка державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури



За фактом виконання місцевих бюджетів у 2019 році структура капітальних видатків виглядала наступним чином:

- капітальні трансферти становили 41% всіх капітальних видатків;
- капітальні ремонти – 28%;
- реконструкція та реставрація – 10%;
- будівництво – 9%;
- видатки на придбання землі та нематеріальних активів -0,1%.

Структура капітальних видатків місцевих бюджетів у 2019 році, млрд.грн.



Змінами, внесеними до Бюджетного кодексу України, починаючи з 2019 року, в Україні запроваджується середньострокове (трирічне) бюджетне планування. Мінфін розробляє та затверджує методичні рекомендації щодо складання середньострокових прогнозів місцевих бюджетів⁴ (далі –Методичні рекомендації).

При плануванні місцевого бюджету на 2020 рік, прогноз місцевого бюджету на 2021-2022 роки (далі - прогноз) рекомендується формувати за такими напрямками:

- 1) загальна частина;
- 2) основні індикативні прогнозні показники місцевого бюджету;
- 3) дохідна спроможність місцевого бюджету;
- 4) фінансове забезпечення пріоритетних напрямів розвитку;
- 5) реалізація інвестиційних програм (проектів);
- 6) управління місцевим боргом та ліквідністю бюджету
- 7) міжбюджетні відносини.

Рекомендується наводити інформацію щодо нормативно-правових актів, показників соціально-економічного розвитку та державних соціальних стандартів, на основі яких ґрунтується прогноз; цілі державної політики та завдання місцевих програм, які будуть реалізовуватись, очікувані результати та можливі ризики невиконання прогнозних показників, заходи з мінімізації впливу фіскальних ризиків на показники бюджету тощо.

Зокрема, щодо предмету нашого дослідження (видатків бюджету розвитку) у Методичних рекомендаціях зазначається, якщо з місцевого бюджету спрямовуються кошти на здійснення заходів із будівництва, реконструкції і реставрації об'єктів виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, інформація щодо розподілу таких коштів наводиться у розрізі цих об'єктів.

Крім цього слід зазначати наступну інформацію щодо інвестиційного об'єкта:

- найменування об'єкта відповідно до проектно-кошторисної документації;
- строк реалізації об'єкта (рік початку і завершення);
- загальна кошторисна вартість;
- рівень будівельної готовності такого об'єкта на кінець бюджетного періоду (тобто готовність об'єкта будівництва до введення в експлуатацію за умови спрямування у бюджетному періоді коштів бюджету розвитку в обсязі, визначеному в проекті рішення).

Також може зазначатися інформація щодо спрямування коштів на виготовлення проектно-кошторисної документації відповідного об'єкта.

Окремо рекомендується відображати інформацію щодо розподілу витрат місцевого бюджету (видатків бюджету та надання кредитів) на реалізацію місцевих/регіональних програм, які виконуватимуться в межах бюджетної програми.

Найменування цільової програми та реквізити документа, яким вона затверджена, слід зазначати згідно з відповідним рішенням органу місцевого самоврядування.

⁴ МФУ НАКАЗ від 29.03.2019 № 130 Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання у 2019 році місцевих бюджетів на середньостроковий період https://zakononline.ua/documents/show/109356_109356

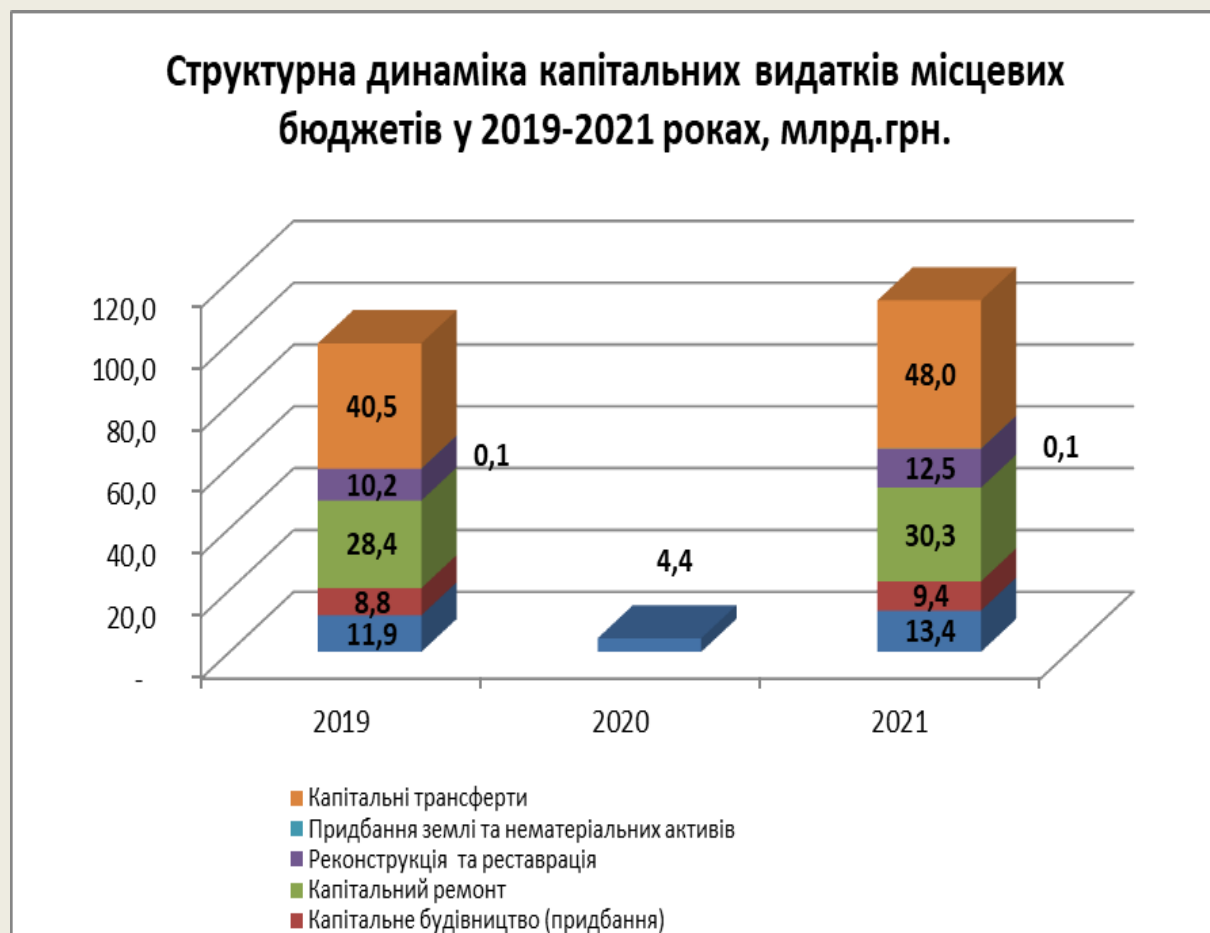
Якщо органом місцевого самоврядування залучаються кредити (позики) від міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних проектів, то слід зазначати додаткову інформацію щодо кредиту (позики):

- найменування кредитора;
- найменування інвестиційного проекту, що реалізується за рахунок кредиту (позики);
- реквізити укладеного договору;
- термін кредитування;
- загальний обсяг кредиту (позики) в іноземній та національній валютах;

Однак, у «ковідний» 2020 рік органами місцевого самоврядування капітальні видатки майже не здійснювались. Їх загальна сума склала лише 4,4 млрд. грн..

Проведення місцевих виборів 2020 року ознаменувало закінчення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Після реформи органи місцевого самоврядування отримали більше повноважень з управління різними сферами життя своїх територіальних громад і більше грошей для того, щоб реалізувати ці повноваження.

Упродовж останніх довоєнних років, на тлі розвитку процесів децентралізації, бюджетне законодавство України поступово вдосконалювалося, хоча його ключові параметри залишалися відносно стабільними. Місцеві органи самоврядування мали можливість завчасно оцінювати власні фінансові ресурси та ухвалювати місцеві бюджети ще до затвердження державного бюджету.



У зазначений період обсяг капітальних видатків зріс із 99,8 млрд грн у 2019 році до 113,7 млрд грн у 2021 році. При цьому їхня структура залишалася майже незмінною — відбулося лише пропорційне збільшення за всіма напрямками.

3. Місцеві бюджети у реаліях війни.

Після початку повномасштабного російського вторгнення ситуація у сфері публічних фінансів зазнала суттєвих змін, і бюджетне законодавство виявилось неспроможним оперативно та адекватно реагувати на нові виклики.

У 2022 році ВВП України скоротився на 29,2% порівняно з 2021 роком, а у 2023 році залишався нижчим на 24,6%. При цьому істотно трансформувалася економічна структура як окремих регіонів, так і країни загалом, а витрати на оборону зросли в рази.

Воєнні дії на території України спричинили неможливість формування реалістичних прогнозів економічного та соціального розвитку держави, а відповідно й бюджетних показників на середньострокову перспективу. У зв'язку з цим до бюджетного законодавства було внесено низку змін, зокрема призупинено дію статті 75-1 Бюджетного кодексу України та пов'язаних із нею положень щодо прогнозування місцевих бюджетів. Таким чином, у 2022 році прогноз місцевого бюджету як інструмент середньострокового планування не складався.

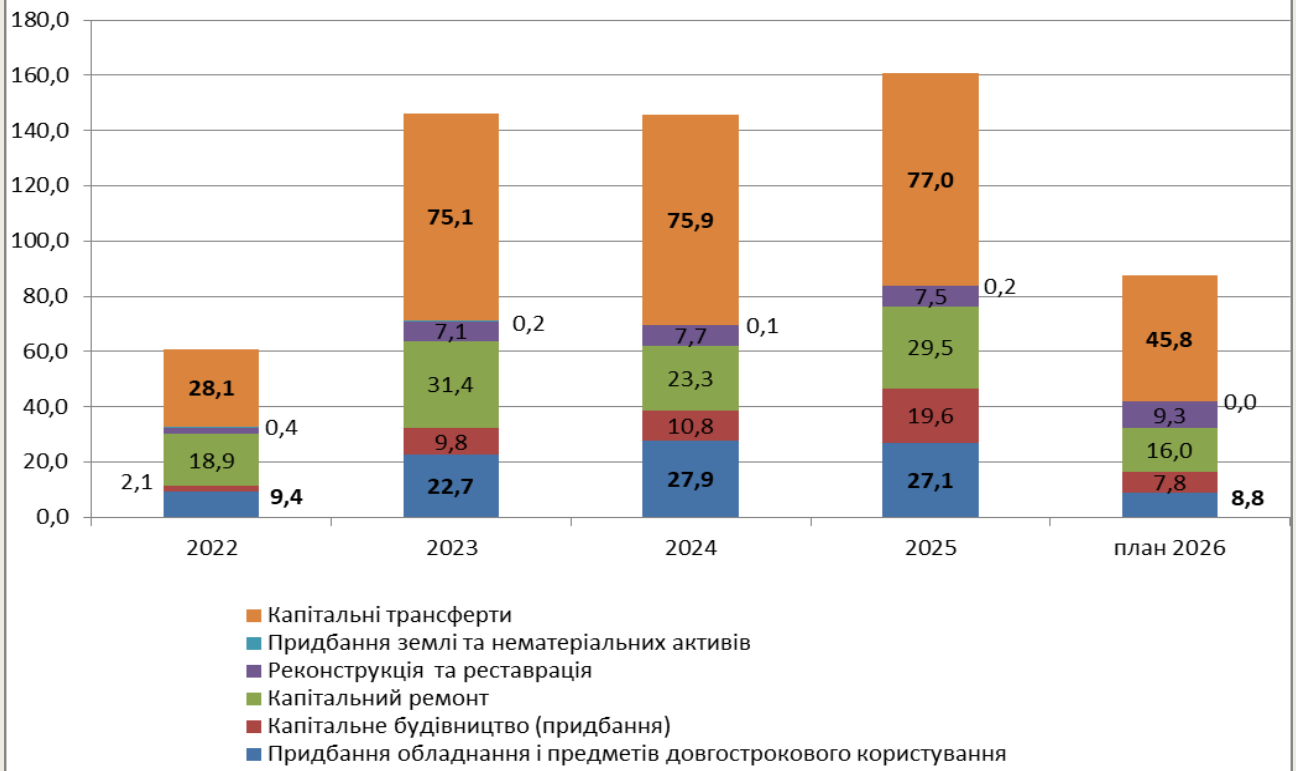
Міністерство фінансів рекомендувало головним розпорядникам бюджетних коштів подавати бюджетні запити лише на 2023 рік. При цьому для прогнозування доходів місцевих бюджетів на 2023 рік пропонувалося використовувати статистичні дані фактичного виконання доходної частини за результатами 2019–2021 років та перших п'яти місяців 2022 року.

Також, враховуючи необхідність вирішення нагальних потреб місцевого самоврядування, на підставі Закону України від 9 липня 2022 року № 2390 «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень», внесено зміни, які дозволяють місцевим органам влади приймати рішення про передачу коштів із спеціального фонду місцевого бюджету (крім власних надходжень бюджетних установ та міжбюджетних трансфертів) до загального фонду місцевого бюджету.

На 2024 бюджетний рік норми середньострокового планування були відновлені. Відтак з 1 січня 2024 року знову набули чинності положення Бюджетного кодексу України щодо розроблення Стратегії управління державним боргом на середньостроковий період та складання Бюджетної декларації, як ключового документа середньострокового бюджетного планування.

Попри всі численні зміни у бюджетному законодавстві структура капітальних видатків місцевих бюджетів майже не змінилась. Найбільша частка припадає на капітальні трансферти, проведення капітальних ремонтів та придбання обладнання довгострокового використання.

Структурна динаміка капітальних видатків місцевих бюджетів у 2022-2026 роках, млрд.грн.



У 2025 році Уряд розпочав активні кроки у реформуванні системи публічних інвестицій. Зміни до Бюджетного кодексу України (зокрема закон № 4225-IX від 16.01.2025) впроваджують нову систему управління публічними інвестиціями. Основні зміни включають чіткі визначення понять («публічна інвестиція», «єдиний портфель»), обов’язковий 3-річний план інвестицій, пріоритет (70% коштів) для завершення розпочатих проєктів.

Таким чином, перехід від традиційного фінансування окремих капітальних видатків до системного управління інвестиціями означає новий етап у розвитку бюджетної політики. Він відкриває можливості для більш раціонального використання коштів, підвищення якості інфраструктурних проєктів та створення стійкої основи для соціально-економічного зростання країни.

Водночас громади стикаються з низкою викликів у процесі реалізації положень цієї реформи:

- інституційна спроможність — нестача кадрових ресурсів та експертизи для якісного управління інвестиційними проєктами;
- узгодження пріоритетів між центральним та місцевим рівнями;
- фінансові обмеження та залежність від зовнішніх джерел фінансування;
- цифрова трансформація — потреба у впровадженні нових інструментів моніторингу та оцінки.

Ці питання ми розглянемо детальніше у наступних публікаціях, аби показати, як саме громади адаптуються до нових правил гри та які практичні рішення застосовують для подолання викликів.

Цей матеріал створено ГО «Інститут громадянського суспільства» за підтримки Фонду «Аскольд і Дір», що адмініструється ІСАР Єднання в межах проєкту «Сильне громадянське суспільство України – рушій реформ і демократії» за фінансування Норвегії та Швеції. Зміст цього матеріалу є відповідальністю ГО «Інститут громадянського суспільства» та не є відображенням поглядів урядів Норвегії, Швеції або ІСАР — Єднання.