

Пропозиції Аналітичного центру «Обсерваторія демократії» в рамках фахової дискусії Центра Разумкова «Стратегія подолання соціально-економічної та гуманітарної кризи»

Антон Авксентьєв, кандидат політичних наук,
Аналітичний центр «Обсерваторія демократії».

Презентоване дослідження Центра Разумкова «Соціально-економічні та гуманітарні наслідки російської агресії для українського суспільства» містить низку актуальних і обґрунтованих рекомендацій щодо реагування на кризові тенденції в різних сферах. Водночас, важливий блок рішень з подолання соціально-економічної та гуманітарної кризи мають складати заходи, націлені на підтримку розвитку на місцевому рівні, посилення місцевого самоврядування, збереження політичного вектору на децентралізацію та субсидіарність.

Повномасштабна війна триває вже майже півроку, і на цьому етапі її негативні гуманітарні, соціально-економічні, політичні ефекти нерівномірно відчуються в різних частинах України. Першочергові кроки уряду, зроблені наприкінці лютого та початку березня, виходили з уніфікованого підходу до цих ефектів, тоді як зараз все більш нагальною видається потреба в диференційованому підході. Концептуальна правова основа такого підходу вже наведена в новій редакції Закону «Про засади державної регіональної політики», яка ввела зонування на 4 функціональних типи територій. Наразі ця рамкова ідея потребує змістовного наповнення в різноманітних економічних та політичних аспектах. Також чинним є нормативний поділ усіх територіальних громад на 2 типи – безпосередньо розташованих у зоні ведення бойових дій та віддалених тилкових.

Перші наразі потерпають від масштабних руйнувань критичної інфраструктури, а їхні бюджети втрачають від падіння економічної активності та податкових послаблень, що надані місцевому бізнесу (показовим кейсом цього є заява мера міста Первомайськ Миколи Бакшесєва, який, попри сусідство з окупованою Балаклією та близькістю до лінії фронту, просить уряд виключити його громаду зі списку тих, що перебувають у зоні бойових дій, а причиною свого прохання називає саме недоотримання коштів місцевим бюджетом через пільги для підприємців у зоні бойових дій). При цьому, відшкодування місцевим бюджетам суми цих пільг із державного бюджету не відбувається. Відповідно, **виникає критична ситуація, коли державні інструменти підтримки бізнесу сприяють вимиванню дохідної частини місцевих бюджетів саме на найбільш постраждалих територіях. А отже, необхідно впроваджувати додаткові механізми забезпечення цих громад власними ресурсами та стимулами для розвитку, щоб вони не сповзли до економічно-неактивного та дотаційного стану. Найбільш придатним для цього виглядає податковий інструментарій.**

Кроки уряду на початку війни сприяли уніфікованій податковій лібералізації задля збереження бізнес-активності, а також певною мірою принесли в жертву інтереси державного бюджету на користь місцевих бюджетів. Наприклад, через переведення великих підприємств із сплати податку на прибуток (який зараховується до держбюджету) до сплати єдиного податку

(зараховується до бюджету громади). Водночас, аналіз стану виконання державного та місцевих бюджетів за перше півріччя, засвідчує дуже незбалансовану ситуацію – наявний величезний дефіцит держбюджету, покриття якого, швидше за все, відбуватиметься за рахунок зовнішньої допомоги/запозичень та емісії – а також вкрай неоднорідну ситуацію з місцевими бюджетами в залежності від близькості до зони бойових дій. Об'єднує місцеві бюджети профіцитність, але в постраждалих громадах і регіонах вона пояснюється вимушеною відмовою від цілої низки видатків. І більш показовим тут є не питання дефіциту чи профіциту, а відсоток виконання доходів і видатків у відповідності до річного плану. Якщо збережуться нинішні темпи прогресуючого розриву, то за підсумками року в окремих регіонах і громадах відбудеться перевиконання їхніх місцевих бюджетів (зокрема, й доходної частини). Це не лише західні області, але й, наприклад, Полтавщина. Такий стан речей за умов безпрецедентних руйнувань в зоні бойових дій виглядає вочевидь незбалансованим.

Відповідно, доцільним здається **регулювання державою ситуації з місцевими бюджетами за допомогою найбільшого податкового інструменту в структурі власних доходів громад – податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Формула зарахування ПДФО до різних типів бюджетів (базово – 60% до бюджету громади, 25% до державного і 15% до обласного) має бути не уніфікованою, а диференційованою для кожного з типу громад.** Завдяки цьому найбільш постраждалі громади матимуть більше коштів для оперативного вирішення поточних проблем.

В свою чергу, громади, що знаходяться поза зоною бойових дій, треба зосереджувати на посиленні ефективності розпорядження наявними ресурсами шляхом покращення якості місцевого управління, повернення його до практик публічної прозорості та підзвітності.

Одним із суттєвих аспектів бюджетного процесу є його транспарентність. Варто відзначити, що через війну Україна значно послабила свої позиції в питанні транспарентності та відкритості даних. Якщо за підсумками 2021 року Україна посідала 6-е місце в європейському рейтингу «Open Data Maturity 2021», то зараз оновлення відкритих даних майже не відбувається. Таку ситуацію легітимізували різноманітні рішення кабінету міністрів, прийняті з міркувань безпеки, однак їхня доцільність на сьогоднішній день вже викликає сумніви. Зокрема, [Постанова № 252 від 11.03.22 р.](#) (а також уточнення в [Постанові № 693 від 17.06.22 р.](#)) позбавили необхідності оприлюднення на сайтах місцевих рад та державних адміністрацій будь-якої бюджетної документації (включно зі звітами щодо виконання бюджету, реалізації місцевих програм тощо). Вважаємо за доцільне відмінити її дію і **повернути обов'язкове оприлюднення усієї бюджетної документації щонайменше для тих громад, які не знаходяться в безпосередній зоні ведення бойових дій.** Хоча й щодо останніх наразі немає достатньо підстав вважати, що опублікований на сайті, наприклад, Харківської міської ради звіт про стан виконання бюджету якимось чином погіршить і без того критичну ситуацію з обстрілами міста.

Аналогічним чином на початку війни уряд не лише спростив процедуру публічних закупівель, а фактично вивів її з мережі Prozorro ([Постанова № 169 від 28.02.22 р.](#)). Наприкінці червня до

цієї Постанови були внесені зміни, націлені на повернення до Prozorro обов'язкових публічних закупівель для державних і місцевих органів влади, підприємств та юридичних осіб, одержувачів бюджетних коштів. Але вичерпний перелік виключень дозволяє і надалі не проводити електронні аукціони та не звітувати про укладені договори до кінця воєнного стану майже усім бажаним. Наведене у виключеннях формулювання «*нагальна потреба в закупівлі та неможливість дотримання передбачених законодавством строків публічної закупівлі*» створює занадто багато лазівок для фактичного «відкату» системи публічних закупівель. Також у списку виключень міститься пункт про перебування замовника у районі ведення бойових дій. Вважаємо, що і він потребує деталізації, оскільки, хоча за класифікацією міністерства з питань реінтеграції, наприклад, усі 56 громад Харківщини підпадають під цю категорію, реальна ситуація в них є досить відмінною. І здебільшого немає об'єктивних підстав для виведення з поля зору громадськості публічних закупівель та надання можливості укладати договори напряму в усіх цих громадах. Тому вважаємо за доцільне поетапно **повертати прозорість публічних закупівель задля підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів**. Ця проблема видається особливо актуальною в контексті майбутніх масштабних проектів із відновлення постраждалих територій – заново сформована «звичка невідповідності» в освоєнні бюджетних коштів загрожує великими корупційними ризиками.

Також варто окреслити політичний аспект балансу повноважень у системі місцевого самоврядування. Прийняття парламентом Закону «Про функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» суттєвим чином посилило повноваження голів громад та підпорядкованих їм виконкомів, і навпаки – послабило (якщо не обнулило) роль депутатського корпусу. Після 6-ти місяців війни аргументи на користь такої політичної диспозиції можуть сприйматися для громад у зоні бойових дій, де насправді є пріоритетність оперативного ухвалення та впровадження рішень. Але не зовсім зрозуміло, чому такий форс-мажорний перерозподіл повноважень повинен зберігатися в тилкових і відносно безпечних регіонах (до того ж, майже по всій країні відбулися прецеденти дистанційного проведення сесій місцевих рад). Виходячи з цього, вважаємо за доцільне **повернутися до збалансування повноважень голів громад та депутатських корпусів (до періоду ухвалення бюджетів на наступний рік) в усіх громадах, окрім тих, які безпосередньо перебувають у зоні ведення бойових дій**.

У цьому контексті показовими є результати останнього [опитування](#) КМІС, згідно з якими 58% респондентів вважають «сильну руку» зараз важливішою за демократичну систему (протилежної думки дотримуються лише 27%), а 79% схвалюють втручання президента в роботу уряду та парламенту в інтересах оборони. Зрозуміло, що війна завжди «створює попит» на більш авторитарні моделі управління, але, невиправдано нівелюючи демократію на місцевому рівні, держава лише закріплює такі небезпечні тенденції як норму в свідомості громадян.

Детальніше ознайомитися з дослідженнями вищенаведених аспектів (і, відповідно, обґрунтуванням рекомендацій) пропонуємо на нашому сайті <https://od.org.ua>.