

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю.М. Потебні
Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

НА ТЕМУ: «УПРАВЛІННЯ ДЖЕРЕЛАМИ ФІНАНСУВАННЯ ТА
ВІДНОВЛЕННЯМ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПЕРІОД
ВОЄННОГО ЧАСУ»

другий (магістерський)
(рівень вищої освіти)

Виконав: студент 2 курсу, групи 8.0722-удмф
072 Фінанси, банківська справа та
спеціальності страхування

(шифр і назва спеціальності)

освітньої програми Управління державними та
місцевими фінансами

(назва освітньої програми)

К.Є.Милета

(ініціали та прізвище)

Керівник професор кафедри інформаційної
економіки, підприємництва та фінансів,
професор, д-р екон. наук Метеленко Н.Г.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент професор кафедри інформаційної
економіки, підприємництва та фінансів,
професор, д-р екон. наук Глущевський В.В.

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ
ІНСТИТУТ ім. Ю.М. ПОТЕБНІ

Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів

Рівень вищої освіти другий (магістерський)

Спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»

(код та назва)

Освітня програма Управління державними та місцевими фінансами

(код та назва)

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, д-р екон. наук, проф.

_____ Шапуров О.О.

(підпис)

“ _____ ” _____ 202_ р.

З А В Д А Н Н Я

НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТОВІ

Милеті Кирилові Євгеновичу

(прізвище, ім'я та по-батькові)

Управління джерелами фінансування та відновленням розвитку територіальних громад у період воєнного часу

1. Тема роботи _____

керівник роботи _____

Метеленко Н.Г., д-р екон. наук, професор

(прізвище, ім'я та по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затвержені наказом ЗНУ від « 09 » Жовтня 2023 р. № 1579-с

2. Строк подання студентом роботи _____ 06.12.2023

3. Вихідні дані до роботи 1. Постановка задачі.

2. Перелік літератури.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)

1. Теоретична частина. Концептуальні засади управління джерелами фінансування та відновленням розвитку територіальних громад у період воєнного часу.

2. Аналітична частина. Дослідження джерел фінансування та процесів відновленням розвитку ТГ у період воєнного часу.

3. Рекомендації. Удосконалення управління джерелами фінансування та відновленням розвитку територіальних громад у період воєнного часу.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень) _____

Презентація

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1	<i>Метеленко Н.Г., професор кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, д.е.н.</i>		
2	<i>Метеленко Н.Г., професор кафедр інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, д.е.н.</i>		
3	<i>Метеленко Н.Г., професор кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, д.е.н.</i>		

7. Дата видачі завдання 09.10.2023**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Розробка плану роботи.	09.10.23	
2.	Збір вихідних даних.	17.10.23	
3.	Обробка теоретичних джерел.	31.10.23	
4.	Розробка першого і другого розділу.	8.11.23	
5.	Розробка третього розділу.	22.11.23	
6.	Оформлення і нормоконтроль кваліфікаційної роботи.	30.11.23	
7.	Захист кваліфікаційної роботи.	13.12.23	

Студент _____
(підпис)К.Є.Милета
(ініціали та прізвище)Керівник роботи _____
(підпис)Н.Г. Метеленко
(ініціали та прізвище)**Нормоконтроль пройдено**Нормоконтролер _____
(підпис)О.О.Шапуров
(ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Милета К.Є. Кваліфікаційна робота магістра «Управління джерелами фінансування та відновленням розвитку територіальних громад у період воєнного часу»: 106 с., 22 рис., 6 табл., 44 джерела, — додатки.

Ключові слова: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ДЖЕРЕЛА ФІНАНСУВАННЯ, МІСЦЕВИЙ БЮДЖЕТ, ПЛАНУВАННЯ ДОХОДІВ, РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД .

Обґрунтовано концептуальні засади управління джерелами фінансування та відновленням розвитку територіальних громад у період воєнного часу. Виконано дослідження джерел фінансування та процесів відновленням розвитку ТГ у період воєнного часу. Запропоновано заходи з удосконалення управління джерелами фінансування та відновленням розвитку територіальних громад у період воєнного часу.

ABSTRACT

Myleta K.Ye. Master's qualifying paper «Management of funding sources and restoration of development of territorial communities during wartime»: 106 pages, 22 figures, 6 tables, 44 references, – supplements.

Keywords: DECENTRALIZATION, SOURCES OF FINANCING, LOCAL BUDGET, INCOME PLANNING, DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES.

The conceptual principles of managing funding sources and restoring the development of territorial communities in the wartime period are substantiated. The study of sources of financing and processes of recovery of the development of TG during the wartime period was carried out. Measures to improve the management of funding sources and restore the development of territorial communities in the wartime period are proposed.

ЗМІСТ

ЗАВДАННЯ НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ	2
РЕФЕРАТ	4
ABSTRACT.....	4
ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДЖЕРЕЛАМИ ФІНАНСУВАННЯ ТА ВІДНОВЛЕННЯМ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПЕРІОД ВОЄННОГО ЧАСУ.....	10
1.1 Теоретичні та прикладні засади фінансування розвитку територіальних громад в умовах децентралізації	10
1.2 Особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік у координатах стратегічних цілей держави	15
1.3 Планування доходів місцевих бюджетів на 2024 рік як джерел фінансування територіальних громад	25
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ ВІДНОВЛЕННЯ РОЗВИТКУ ТГ У ПЕРІОД ВОЄННОГО ЧАСУ	38
2.1 Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік	38
2.2 Планування та фактичне виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів за 10 місяців 2023 р	53
2.3 Підготовка програм відновлення розвитку територіальних громад: організаційний та законодавчий аспекти	57
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЖЕРЕЛАМИ ФІНАНСУВАННЯ ТА ВІДНОВЛЕННЯМ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПЕРІОД ВОЄННОГО ЧАСУ.....	73
3.1 Актуальні питання удосконалення державної політики відновлення територіальних громад: нормативне регулювання	73
3.2 Вектори продовження децентралізаційної реформи: дорожня карта реалізації	77
3.3 Прогнозні показники Державного бюджету 2025 – 2026 рр. як стійкі	82

внутрішні джерела відновлення розвитку територіальних громад	
ВИСНОВКИ.....	94
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	101

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Особливістю сучасного етапу економічного розвитку країни є усвідомлення значення розвитку кожного регіону, кожної територіальної громади. У цьому контексті важливу роль відіграють органи місцевого самоврядування, наділені конституційними гарантіями виконання власних і делегованих повноважень. Первинний обов'язок місцевих органів управління полягає в забезпеченні в повній мірі надання публічних послуг жителям територіальних громад, що в результаті підвищить рівень добробуту та якість життя на території адміністративно-територіального утворення. При цьому визначальним у цьому процесі є рівень фінансового забезпечення кожного адміністративно-територіального утворення, наявність достатньої кількості фінансових ресурсів, використання всіх можливостей їх мобілізації та ефективність їх застосування, тому тема магістерської роботи є вельми актуальною.

Об'єктом дослідження є процеси управління джерелами фінансування та відновленням розвитку ТГ у період воєнного часу.

Предметом дослідження є сукупність теоретичних та практичних аспектів щодо управління джерелами фінансування та відновленням розвитку ТГ у період воєнного часу.

Метою кваліфікаційної роботи є розробка практичних рекомендацій з удосконалення управління джерелами фінансування та відновленням розвитку територіальних громад у період воєнного часу.

Для досягнення мети вирішені наступні завдання:

- досліджено теоретичні та прикладні засади фінансування розвитку територіальних громад в умовах децентралізації;
- досліджено особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік та механізм планування доходів місцевих бюджетів;
- опрацьовано результати виконання місцевих бюджетів за 2022 рік та планування і фактичне виконання доходів за 10 місяців 2023 року;

- досліджено організаційний та законодавчий аспекти підготовки програми відновлення розвитку територіальних громад;
- проаналізовано актуальні питання удосконалення державної політики відновлення ТГ;
- проаналізовано вектори продовження децентралізаційної реформи;
- запропоновано прогностичний механізм формування Державного бюджету на 2025 – 2026 рр. у якості його розгляду як стійких внутрішніх джерел відновлення розвитку ТГ.

В кваліфікаційній роботі використано такі загальнонаукові і спеціальні *методи дослідження*: діалектичний метод і метод спостережень, методи критичного та порівняльного аналізу і синтезу, системний підхід, ситуаційний підхід.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у наступному:

- **удосконалено** теоретичні підходи до організації процесу управління джерелами фінансування (нормативний аспект) та відновленням розвитку територіальних громад у період воєнного часу, які повинні бути враховані в оновленій Державній стратегії регіонального розвитку до 2027 р.;

- **удосконалено** практичний підхід до формування умов розвитку громад на засадах прозорості і інтегрованості з урахуванням зарубіжного досвіду горизонтального вирівнювання фінансової спроможності територіальних громад та прогностичних показників Державного бюджету на 2025 – 2026 рр. у відповідності до удосконалених практик управління державними інвестиціями.

Інформаційною базою дослідження слугували методичні та наукові праці з теми дослідження, нормативні та законодавчі акти України, статистична інформація.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що основні теоретичні та прикладні положення, викладені в кваліфікаційній роботі, доведено до рівня методичних підходів та практичних рекомендацій, які можуть бути використані в управлінні джерелами фінансування та відновленні

розвитку територіальних громад у період воєнного часу як запорука місцевого економічного розвитку.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження були представлені в доповіді на III Всеукраїнській науково-практичній конференції за участю молодих науковців «Актуальні питання сталого науково-технічного та соціально-економічного розвитку регіонів України».

Публікації. Основні положення роботи опубліковано в матеріалах Всеукраїнській науково-практичній конференції за участю молодих науковців.

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ ДЖЕРЕЛАМИ ФІНАНСУВАННЯ ТА ВІДНОВЛЕННЯМ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПЕРІОД ВОЄННОГО ЧАСУ

1.1. Теоретичні та прикладні засади фінансування розвитку територіальних громад в умовах децентралізації

Особливістю сучасного етапу економічного розвитку країни є усвідомлення значення розвитку кожного регіону, кожної територіальної громади. У цьому контексті важливу роль відіграють органи місцевого самоврядування, наділені конституційними гарантіями виконання власних і делегованих повноважень. Первинний обов'язок місцевих органів управління полягає в забезпеченні в повній мірі надання публічних послуг жителям територіальних громад, що в результаті підвищить рівень добробуту та якість життя на території адміністративно-територіального утворення. При цьому визначальним у цьому процесі є рівень фінансового забезпечення кожного адміністративно-територіального утворення, наявність достатньої кількості фінансових ресурсів, використання всіх можливостей їх мобілізації та ефективність їх застосування [1].

Успішність функціонування територіальних громад залежить від активізації їхнього економічного розвитку і шляхом використання наявних ресурсів, і шляхом пошуку нових джерел надходжень, інноваційних рішень, застосування провідного досвіду в управлінських та організаційних процесах. Підвищення ефективності використання всіх видів місцевих ресурсів, зростання підприємництва, розвинена інфраструктура здатні забезпечити фінансування розвитку територіальної громади. Такий підхід цілком корелюється з прийнятою Урядом Державною стратегією регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки, де зазначено, що «Реалізація державної

регіональної політики на період до 2027 року здійснюватиметься на основі комплексного територіального підходу, що передбачає, що об'єктом у рамках регіональної політики є територія, яка характеризується специфічним набором соціальних, просторових, екологічних та економічних особливостей» [2].

Таким чином, особливу роль у вирішенні питання фінансового забезпечення розвитку окремої території, в управлінні місцевими фінансами відіграє здатність використання особливостей окремої території, пошуку різноманітних джерел фінансових ресурсів, їхньої акумуляції, ефективності застосування та розподілу, створення умов для ефективного реалізації економічних планів та проєктів, вирішення соціальних програм на місцевому рівні. Такий підхід здатний забезпечити входження України до європейського співтовариства, що визначено як основні цілі державної політики відповідно до Державної стратегії.

Можна погодитися з думкою науковців Сторонянської І.З., Пелехатого А.О., що «.. для ефективного виконання територіальною громадою покладених на неї функцій та досягнення стратегічних пріоритетів потрібне належне фінансове забезпечення як поточного функціонування, так і цілей розвитку. У такому разі територіальна громада повинна виступати одночасно й носієм соціально-економічного розвитку територій, і рушійною силою досягнення стратегічних цілей територіального утворення» [3].

По-перше, це рівень наповнення місцевих бюджетів як результат фінансово-бюджетної складової процесу децентралізації, який фактично визначає можливість виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування та вплив їх на соціально-економічний розвиток окремої території. По-друге, це фінансова підтримка місцевого самоврядування з боку держави шляхом надання дотацій, субвенцій та формування цільових фондів розвитку. По-третє, це пошук додаткових джерел фінансових ресурсів органами місцевої влади шляхом використання потенціалу розвитку на конкретній території.

У сукупності всі три джерела забезпечують фінансову спроможність адміністративно-територіального (або муніципального) утворення, яку Куценко Т., Сіренко Я. визначають, як «... його здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання дестабілізаторів та досягнення стабільності соціально-економічного розвитку утворення в короткостроковій та довгостроковій перспективі» [4]. Важливе місце в забезпеченні територіальної громади фінансовими ресурсами відіграють кошти місцевого бюджету. З цього приводу Лисяк Л.В. та Биков Б.Д. зазначають, що збільшення повноважень означає збільшення видаткової частини, що потребує зростання доходів для досягнення рівноваги. Посилення фінансового потенціалу передусім досягається збільшенням дохідної частини до достатнього для виконання обов'язків рівня. Збільшення ролі місцевих бюджетів дає змогу реалізовувати принцип наближення податків до їх платників, тобто податки витрачаються там, де вони сплачуються [5].

За останні роки проведення реформи спостерігається значне зростання участі органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів місцевих бюджетів. Досягається успіх у цьому процесі завдяки покращенню взаємодії з представниками бізнесу, збільшенню кількості зареєстрованого бізнесу і, відповідно, повній сплаті податків у місцевий бюджет. Від початку реформи фінансової децентралізації доходи місцевих бюджетів показують стрімку позитивну динаміку: якщо у 2014 році їхній обсяг становив 68,6 млрд грн [5], то за п'ять років вони зросли більш ніж у 4 рази та за підсумками 2020 року склали 311,3 млрд грн. Такі результати стали можливими завдяки розширенню повноважень і підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування в збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, реалізації заходів щодо залучення резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків і зборів [6].

Основним джерелом наповнення місцевого бюджету є податки, які сплачують місцеві підприємства, організації та установи, що функціонують у

межах адміністративно-територіального утворення. Причому успішна взаємодія з бізнесом полягає у визначенні оптимальної величини оподаткування, у встановленні такого рівня податків, який забезпечить і збільшення надходжень до місцевого бюджету, і успішне функціонування бізнесу на окремій території. Не завжди максимальне встановлення рівня податкових ставок забезпечує максимізацію доходів місцевого бюджету. Є приклади взаємної співпраці бізнесу й місцевих органів влади, корисної і для бізнесу, і для територіальної громади. Тут ідеться не лише про зниження рівня оподаткування, а й про його підвищення задля отримання найкращого результату. У цьому випадку актуальним є проведення громадських слухань за участі бізнесу, народних депутатів, представників громадськості та інших зацікавлених осіб і формування спільного підходу. Динаміка зростання доходів місцевих бюджетів впродовж 2016 – 2020 рр. показана в табл. 1.1.

Таблиця 1.1 – Динаміка доходів місцевих бюджетів у 2016 – 2020 рр.

Показник / рік	2016	2017	2018	2019	2020
Доходи загального фонду (без трансфертів)	146,6	191,9	233,9	275,0	290,0
Трансферти	196,0	272,9	285,5	245,4	161,0
Доходи, всього	342,6	464,8	519,4	520,4	451,0

Очевидно, що недостатній рівень фінансових ресурсів для виконання власних та делегованих повноважень органами місцевої влади компенсується наданням трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам. Як видно з табл. 1.1, за результатами аналізу спостерігаємо зменшення величини трансфертів у 2020 році, що пов'язано зі зменшенням доходів бюджетів загалом. Причиною цього є світова пандемія SARS COVID-2019.

Із метою оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад Міністерство розвитку громад та територій спільно з представниками всеукраїнських асоціацій, експертами міжнародних організацій та експертами з

фінансових питань Офісу підтримки реформи децентралізації при Міністерстві розвитку громад та територій України розробили проєкт Методичних рекомендацій щодо оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад [7]. Цей документ покликаний, окрім визначення фінансових можливостей, здійснити оцінку управлінських рішень на території громади та забезпечити вироблення плану дій щодо зміцнення фінансової основи та забезпечення можливості надання в повному обсязі публічних послуг населенню територіальної громади. Згідно з поданими пропозиціями в Методичних рекомендаціях запропоновано здійснювати аналіз фінансової спроможності територіальних громад на основі існуючих індикаторів потенціалу громад.

Важливим завданням органів місцевого самоврядування є пошук додаткових джерел фінансових ресурсів органами місцевої влади шляхом використання потенціалу розвитку конкретної території. Забезпечення фінансовими ресурсами розвитку територіальних громад передбачає використання системного підходу, тобто використання власних джерел надходжень у поєднанні з ресурсами, які надає державна підтримка територій, розширення можливостей створення креативних індустрій як нових джерел місцевих доходів. Тільки у випадку достатності фінансових ресурсів місцеві адміністрації зможуть надавати якісні послуги мешканцям територіальної громади, реалізувати інфраструктурні проєкти, розвивати соціальну сферу й таким чином, розвиваючи свою територію, досягати поставленої мети: покращувати якість та підвищувати рівень життя населення територіальної громади. Важливе місце належить дослідженню рівня фінансової спроможності територіальних громад. Із метою оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад запропоновано застосовувати спеціально розроблені рекомендації, використання яких, окрім визначення фінансових можливостей, дасть можливість здійснити оцінку управлінських рішень на цій території та забезпечити вироблення плану дій щодо зміцнення фінансової основи та забезпечення можливості надання в повному обсязі публічних послуг

населенню територіальної громади. Формуючи свою фінансову спроможність шляхом використання різних джерел надходжень фінансових ресурсів, територіальні громади отримують реальні можливості належного виконання власних і делегованих органами місцевого управління повноважень та вирішення завдання соціально-економічного розвитку окремої території.

1.2. Особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік у координатах стратегічних цілей держави

Процес формування місцевих бюджетів на 2024 рік розпочався у важких умовах повномасштабного воєнного вторгнення та правового режиму воєнного стану, що продовжуються в Україні. Негативні наслідки цих подій зумовлюють загострення проблем сталого та збалансованого розвитку територіальних громад. Отже, в діяльності місцевого самоврядування виникають специфічні вимоги та обмеження економічного та фінансового змісту. Лише послідовна та адаптована до несприятливих зовнішніх умов система планування місцевих бюджетів здатна забезпечити результативність бюджетного регулювання, створити умови для відновлення прийнятної динаміки фінансово-бюджетних показників на місцевому рівні. Наявні виклики зумовлюють необхідність надзвичайно зваженого підходу до визначення напрямів використання бюджетного ресурсу. Організація бюджетного планування має відбуватися на засадах єдності підходів, відповідальності, інформаційної прозорості та ефективності. У цей складний для України час це дасть змогу забезпечити повсюдну реалізацію повноважень місцевого самоврядування на шляху досягнення стратегічних і програмних цілей стабілізації, відновлення та розвитку.

Відповідно до статті 34 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) з метою складання проєкту Державного бюджету України на 2024 рік Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) довело головним розпорядникам

коштів державного бюджету інструкції з підготовки бюджетних запитів (лист від 07.08.2023 № 04110-08-2/21527 (далі – Лист від 07.08.2023) [8] і граничні показники видатків та надання кредитів з державного бюджету на 2024 – 2026 роки (далі – граничні показники).

Інструкції можуть запроваджувати фінансові обмеження, організаційні й інші вимоги, яких зобов'язані дотримуватися всі розпорядники бюджетних коштів у процесі підготовки бюджетних запитів. Також відповідно до частини першої статті 75 БКУ [9] з метою організації складання проєктів місцевих бюджетів МФУ довело обласним державним адміністраціям та виконавчим органам Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації) особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік (лист від 16.08.2023 № 05110-08-6/22354 (далі – Лист від 16.08.2023) [10].

Лист від 07.08.2023 акцентує увагу на декількох засадничих позиціях, зокрема:

- воєнний стан у країні, введений через повномасштабну збройну агресію російської федерації проти України, є ключовим викликом для бюджетної системи держави;
- від учасників бюджетного процесу вимагається надзвичайно зважений підхід до визначення напрямів використання бюджетного ресурсу;
- прийняття раціональних управлінських рішень у бюджетному процесі дасть змогу посилити українське військо у протистоянні агресору та виконати соціальні зобов'язання держави;
- бюджет – це дзеркало пріоритетів держави.

Тому він має відображати питання, що забезпечать ефективність механізмів і прозорість цілей витрачання коштів, сформує довіру і позитивні очікування в суспільстві. З практичної точки зору, при плануванні дохідної частини місцевих бюджетів, а також під час підготовки бюджетних запитів на 2024 рік у частині податкових і неподаткових надходжень та інших доходів доцільно керуватися основними прогностичними показниками економічного і

соціального розвитку України, які доведено листом Міністерства економіки України (далі – Мінекономіки) від 29.06.2023 № 3011-05/31540-03 (табл. 1.2).

Слід зазначити, що з метою відновлення боргової стійкості та згідно з домовленостями з міжнародними партнерами передбачено поступове зниження дефіциту державного бюджету з 27,0% ВВП, запланованого на 2023 рік, до 20,8% ВВП – у 2024 році, 11,4% ВВП – у 2025 році, 7,0% ВВП – у 2026 році, що призведе до зменшення надходжень державного та місцевих бюджетів. Водночас, незважаючи на певну стабілізацію економічної ситуації в поточному році, ступінь невизначеності щодо основних прогнозних

Таблиця 1.2 – Основні макроекономічні показники соціального розвитку України

Показник	Прогноз		
	2024	2025	2026
Валовий внутрішній продукт:			
номінальний, млрд грн	7 824,8	9 209,4	10 654,0
% до попереднього року	105,0	107,0	107,5
Індекс споживчих цін:			
грудень до грудня попереднього року, %	110,8	107,0	105,8
Індекс цін виробників промислової продукції:			
грудень до грудня попереднього року, %	112,5	108,6	107,1
Середньомісячна зарплата працівників, бруто:			
номінальна, грн	21 852	25 645	29 625
номінальна, скоригована на індекс споживчих цін, % до попереднього року	106,0	106,9	108,8
<i>Припущення прогнозу</i>			
Обмінний курс гривні до долара США (в середньому за рік)	41,4	44,5	43,0

макропоказників залишається високою. З огляду на збереження високого ступеня невизначеності щодо змін у безпековому середовищі, внутрішніх та зовнішніх умов функціонування економіки, основні прогнозні макропоказники надалі можуть бути уточнені [11].

У середньостроковій перспективі відновлення ВВП стримуватимуть безпекові фактори та міграційні процеси. Але загалом, враховуючи значну адаптивність економічних агентів до нових умов функціонування та поступове відновлення, яке вже спостерігається, очікується висхідна позитивна динаміка економічного розвитку: зростання ВВП на 2,8% у поточному році, на 5% у 2024 році із пришвидшенням економічної динаміки до 7% у 2025 році та 7,5% у 2026 році. Зазначена динаміка відбуватиметься на фоні уповільнення інфляційних процесів з 14,7% у поточному році до

Таблиця 1.3 – Соціальні стандарти на 2024 рік

Показники	2024 рік прогноз	2025 рік прогноз	2026 рік прогноз
Розмір мінімальної заробітної плати	з 1 січня 2024 року – 7 100 грн, з 1 липня 2024 року – 8 000 грн	з 1 січня 2025 року – 8 370 грн	з 1 січня 2026 року – 8 956 грн
Посадовий оклад працівника I тарифного розряду Єдиної тарифної сітки	з 1 січня 2024 року – 3 195 грн, з 1 липня 2024 року – 3 600 грн	з 1 січня 2025 року – 3 766 грн	з 1 січня 2026 року – 4 030 грн
Прожитковий мінімум	на одну особу в розрахунку на місяць – 2 920 грн, для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 2 563 грн; дітей віком від 6 до 18 років – 3 196 грн; працездатних осіб – 3 028 грн; осіб, які втратили працездатність, – 2 361 грн	на одну особу в розрахунку на місяць – 3 183 грн, для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 2 794 грн; дітей віком від 6 до 18 років – 3 484 грн; працездатних осіб – 3 301 грн; осіб, які втратили працездатність, – 2 573 грн	на одну особу в розрахунку на місяць – 3 431 грн, для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 3 012 грн; дітей віком від 6 до 18 років – 3 756 грн; працездатних осіб – 3 558 грн; осіб, які втратили працездатність, – 2 774 грн

5,8% у 2026 році. З урахуванням вагомості соціальних, фінансових та макроекономічних ризиків у системі безпекових ризиків держави планування показників місцевих бюджетів має бути зосереджене на забезпеченості збалансованості та стійкості [11].

Також при підготовці бюджетних запитів особливу увагу слід звернути на підвищення соціальних стандартів у 2024 році (табл. 1.3).

У 2024 році рівень забезпечення прожиткового мінімуму для призначення допомоги відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [12] зберігатиметься на рівні 2023 року та становитиме для основних соціальних і демографічних груп населення у відсотковому співвідношенні до прожиткового мінімуму: для працездатних осіб – 45%; для осіб, які втратили працездатність, та осіб з інвалідністю – 100%; для дітей – 130% відповідного прожиткового мінімуму. Видатки на оплату праці працівників бюджетної сфери обраховано з урахуванням прогнозного розміру посадового окладу працівника I тарифного розряду ЄТС та розміру мінімальної заробітної плати. Індексацію грошових доходів має бути здійснено в межах фонду оплати праці на 2024 рік.

На цьому етапі розвитку воєнних дій на території України неможливо чітко визначити наслідки російської агресії та її негативний вплив на економіку країни, що знижує реалістичність прогнозів економічного і соціального розвитку та бюджетних показників на середньостроковий період як країни загалом, так і окремих регіонів та громад.

У бюджетному процесі поточного 2023 року триває визначення стратегічних цілей державної політики, які стануть підґрунтям для формування бюджетних показників на плановий 2024 рік та середньострокову перспективу – 2025–2026 роки.

Адже Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179 [14], та низка інших актів втратили свою актуальність.

При формуванні проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік, а також бюджетних запитів на 2024–2026 роки необхідно формувати цілі відповідно до цілей та пріоритетів, визначених прогнозними і програмними документами економічного та соціального розвитку, а також враховувати інші стратегічні рішення, прийняття яких викликано воєнним часом.

Насамперед увагу доцільно звернути на врахування положень:

- Української доктрини;

- Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (виступ Президента України у парламенті 28.12.2022 р.);
- Формули миру, що представлена Президентом України;
- Плану України в рамках програм підтримки Європейського Союзу «Український фонд» на 2024–2027 роки;
- Державної стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2030 року.

Основними пріоритетами бюджетної політики згідно з проєктом Української доктрини на 2024 рік та середньостроковою перспективою є:

- *Філософія перемоги*: першочергове фінансування сектору безпеки та оборони; посилення обороноздатності держави для відсічі збройної агресії рф.
- *Глобальність української безпеки*: реформування оборонно-промислового комплексу; виробництво сучасних видів озброєння, зокрема морських дронів і безпілотників.
- *Політика героїв*: система підтримки військових та їхніх сімей; ментальна та фізична реабілітація ветеранів, їх інтеграція в суспільне та економічне життя.
- *Політика справедливості*: підвищення ефективності використання державних коштів; компенсація збитків постраждалих через війну; соціальна підтримка громадян; відновлення зруйнованого майна та інфраструктури.
- *Трансформація за 10 років*: стимулювання економічної діяльності та підтримка бізнесу; створення умов для повернення українців – нові робочі місця, якісна освіта, сучасна медицина тощо [11].

Слід зазначити, що 19.06.2023 р. було підписано і надіслано Міжнародному валютному фонду Лист про наміри Уряду України та Національного банку України для першого перегляду оновленого пакета

заходів економічної та фінансової політики 4-річної програми в рамках Механізму розширеного фінансування (Extended Fund Facility – EFF) (далі – Програма EFF) [15], метою якої є відновлення фіскальної та боргової стійкості з одночасним сприянням довгостроковому зростанню в контексті післявоєнної відбудови та на шляху України до вступу в ЄС.

Відповідно до Програми EFF українська сторона взяла на себе зобов'язання щодо виконання низки заходів, зокрема в 2023 році не допускати зростання непрофільних категорій видатків з огляду на те, що пріоритетом спрямування коштів визначено ведення бойових дій; визначати джерела повного фінансування будь-яких нових ініціатив, які збільшують поточні видатки (або за рахунок нових ресурсів, або через компенсаційні фіскальні заходи); здійснювати суворий контроль за зобов'язаннями та подальший нагляд за виконанням бюджету головними розпорядниками коштів державного бюджету; не допускати нарощення бюджетної заборгованості в поточному і наступних бюджетних періодах. У середньостроковій перспективі стелі видатків повинні враховувати потреби воєнного часу, але мають бути орієнтовані на пріоритетні напрями. Насамперед передбачати мережу соціального захисту, відновлення та відбудову, а в післявоєнний час, за умов поступового скорочення видатків на оборону, зазначені ресурси можуть бути спрямовані на видатки, пов'язані з відновленням та відбудовою, на розвиток мережі соціального забезпечення для задоволення післявоєнних потреб суспільства та його вразливих верств.

Також на виконання Меморандуму з МВФ у 2023 році разом із проектом Державного бюджету України на 2024 рік буде представлено показники державного бюджету на 2025–2026 роки, що сприятиме передбачуваності бюджетної системи та стане підґрунтям для відновлення застосування середньострокового бюджетного планування.

У липні 2023 року Верховна Рада України прийняла Закон України від 27.07.2023 № 3278 ІХ «Про внесення змін до БКУ щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості» [16].

Цим Законом виконано зобов'язання Уряду України за чотирма структурними маяками Меморандуму з МВФ, він, зокрема, передбачає відновлення з 01.01.2024 дії норм БКУ [9] щодо складання Бюджетної декларації як документа середньострокового бюджетного планування. Також планується змінами до БКУ відновити норми статті 751 у частині складання у 2024 році прогнозу місцевого бюджету як документа середньострокового бюджетного планування. У цьому зв'язку зазначаємо, що Прогнози місцевих бюджетів на 2024–2026 роки, включаючи Пропозиції головних розпорядників тощо, в 2023 році не формуються, оскільки норма про відновлення прогнозування місцевих бюджетів вступить у силу лише у 2024 році.

МФУ також акцентує увагу на концептуальних позиціях:

- необхідність визначення головними розпорядниками коштів державного і місцевих бюджетів (далі – головні розпорядники) стратегічних цілей відновлення та розвитку;

- подальший курс на формування та реалізацію політик на середньостроковий період з урахуванням реалій воєнного стану та завдань післявоєнного відновлення;

- по кожній галузі головні розпорядники коштів місцевих бюджетів мають гармонізувати пріоритети з відповідними галузевими пріоритетами головних розпорядників коштів державного бюджету, а саме: необхідно врахувати в програмах соціально-економічного розвитку територіальної громади на відповідний період заходи і завдання, спрямовані на досягнення стратегічних цілей держави, зафіксованих у відповідних стратегічних документах державного рівня;

- необхідно гармонізувати місцеві цільові програми з вказаними програмами соціально-економічного розвитку територіальної громади.

Починаючи з 2024 року, система бюджетного планування буде зорієнтована на середньострокове бюджетне планування. Тому важливими напрямками гармонізації стратегічного планування, економічного програмування та програмно-цільового бюджетування є таке:

– у бюджетному процесі 2023 року, після визначення стратегічних цілей державної політики, які стануть базою для формування показників державного бюджету на 2024–2026 роки, органам місцевого самоврядування необхідно привести стратегічні цілі, зафіксовані в місцевих стратегіях, програмах і бюджетах, у відповідність до державних, які у свою чергу мають бути враховані головними розпорядниками місцевих бюджетів під час складання бюджетних запитів на 2024–2026 роки. Тобто слід актуалізувати документи стратегічного планування та економічного програмування;

– під час формування проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік слід звернути особливу увагу на те, щоб, по-перше, фінансовий ресурс місцевих бюджетів був передбачений на цілі та пріоритети, визначені прогнозними та програмними документами економічного та соціального розвитку, а також враховував інші рішення, прийняття яких викликано воєнним часом. По друге, фінансовий ресурс місцевих бюджетів має використовуватися раціонально та ефективно для забезпечення життєдіяльності громади;

– з метою забезпечення належного управління бюджетними коштами й отримання дієвих результатів у досягненні цілей державної політики головні розпорядники коштів мають розробити плани діяльності на середньостроковий період, зокрема заходи щодо реалізації інвестиційних проєктів.

Під час складання цих планів має бути враховано домовленості з міжнародними партнерами, пов'язані, між іншим, з відновленням регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України, і які мають закласти підвалини співпраці з відбудови країни на середньостроковий період. Плани діяльності головних розпорядників є основою для здійснення розподілу граничних показників та розрахунку показників, які включатимуться в бюджетний запит [11].

Отже, враховуючи принцип узгодженості місцевих бюджетів з державним, на місцевому рівні також варто врахувати дотримання узгодженості відповідних планів діяльності на середньостроковий період. З метою підвищення якості та ефективності місцевих бюджетів підходи до

визначення цілей державної політики (пункт 3 розділу V Інструкції з підготовки пропозицій до Бюджетної декларації, затвердженої наказом Міністерства фінансів від 21.07.2022 р. № 207) можуть бути застосовані під час визначення цілей місцевої політики, а саме:

- охоплювати всю діяльність головного розпорядника;
- бути спрямовані на досягнення певного результату;
- бути оцінені за допомогою показників досягнення цілей;
- давати розуміння кінцевого результату діяльності головного розпорядника у відповідній сфері або чітко визначати напрям руху змін, спрямованих на покращення ситуації або вирішення проблем у сфері діяльності.

Особливо важливими в умовах воєнного стану під час планування місцевих бюджетів є принципи:

- *цільового використання бюджетних коштів* відповідно до визначених першочергових потреб громади;
- *ефективності та результативності*, що дасть можливість раціонального витрачання коштів для забезпечення життєдіяльності громад;
- *публічності та прозорості*. Відкритість цілей витрачання бюджетних коштів дає можливість сформувати довіру і позитивні очікування в суспільстві.

Слід зауважити на необхідності неухильного дотримання законодавства, зокрема статті 7 БКУ, щодо принципів бюджетної системи, де першим визначено принцип єдності бюджетної системи України.

1.3. Планування доходів місцевих бюджетів на 2024 рік як джерел фінансування територіальних громад

Міністерство фінансів у Листі від 16.08.2023 [17] наголошує на тому, що під час планування дохідної частини місцевих бюджетів на 2024 рік у частині податкових і неподаткових надходжень та інших доходів доцільно керуватися:

1) основними прогнозними макропоказниками на 2023–2026 роки, які надіслано листом Мінекономіки від 29.06.2023 № 3011-05/31540-03 (табл. 1.2).

2) нормами Бюджетного і Податкового законодавства України, рішеннями органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів.

Показники дохідної частини місцевих бюджетів на 2024 рік розроблені на базі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України, які враховують дію правового режиму воєнного стану, та із застосуванням чинних норм податкового законодавства.

При прогнозуванні дохідної частини місцевих бюджетів на 2024 рік Мінфіном враховано:

– наявні статистичні показники, які використовуються при розрахунку прогнозних надходжень податків та зборів, зокрема за 2022 рік, очікувані макропоказники Мінекономіки на 2023 рік та прогнози на 2024 рік;

– фактичне виконання дохідної частини бюджету; - застосування нормативу зарахування податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів відповідно до норм Бюджетного кодексу України (без урахування податку на доходи фізичних осіб від грошового забезпечення військовослужбовців);

– періоди дії воєнного стану.

Загалом показник доходів місцевих бюджетів на 2024 рік (рис.1.1) обраховано в сумі 464,7 млрд грн, зокрема: загальний фонд – 443,4 млрд грн; спеціальний фонд – 21,3 млрд грн. Як ми можемо побачити на рис. 1.1, прогнозні показники доходів місцевих бюджетів на 2024 рік, у порівнянні до

плану зі змінами на 2023 рік, зменшено на 36,8 млрд грн, або на 7,3% (до очікуваних на 36,5 млрд грн, або на 7,3%), зокрема по:

– загальному фонду – зменшується на 34,8 млрд грн, або на 7,3% (до очікуваних на 36,3 млрд грн, або на 7,6%);

– спеціальному фонду – зменшується на 2,1 млрд грн, або на 8,8% (до очікуваних на 0,2 млрд грн, або на 0,9%).

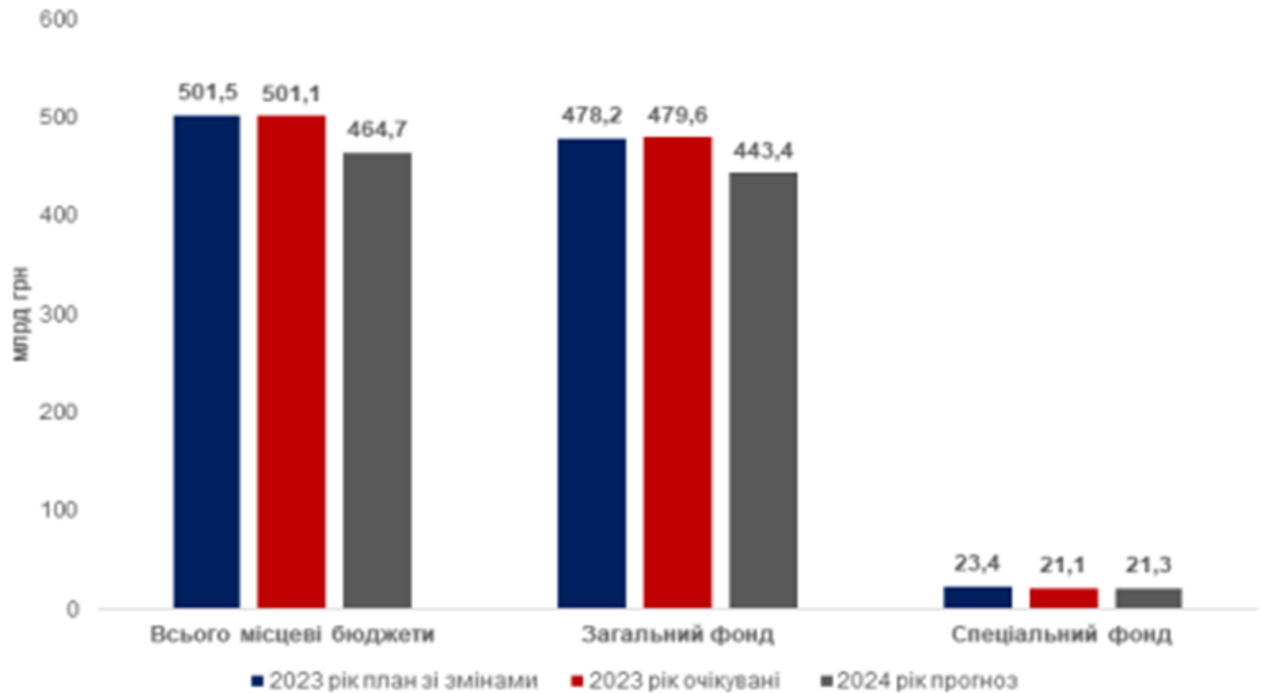


Рисунок 1.1 – Показники надходжень до місцевих бюджетів (прогнози) за 2023 – 2024 рр. [11]

Оскільки основним джерелом надходжень загального фонду є податок на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО), який становить 60,9% від показника доходів загального фонду 2024 року, слід зазначений податок розглянути окремо більш детально. Очікувані надходження ПДФО та податку на прибуток підприємств було розраховано з огляду на фактичні надходження цих податків за січень–липень 2023 року та очікувані надходження за серпень–грудень, обраховані на підставі середньомісячного надходження податків за січень–липень 2023 року. Враховані в бюджеті показники ПДФО на 2024 рік до місцевих бюджетів становлять 270,1 млрд грн (рис. 1.2).

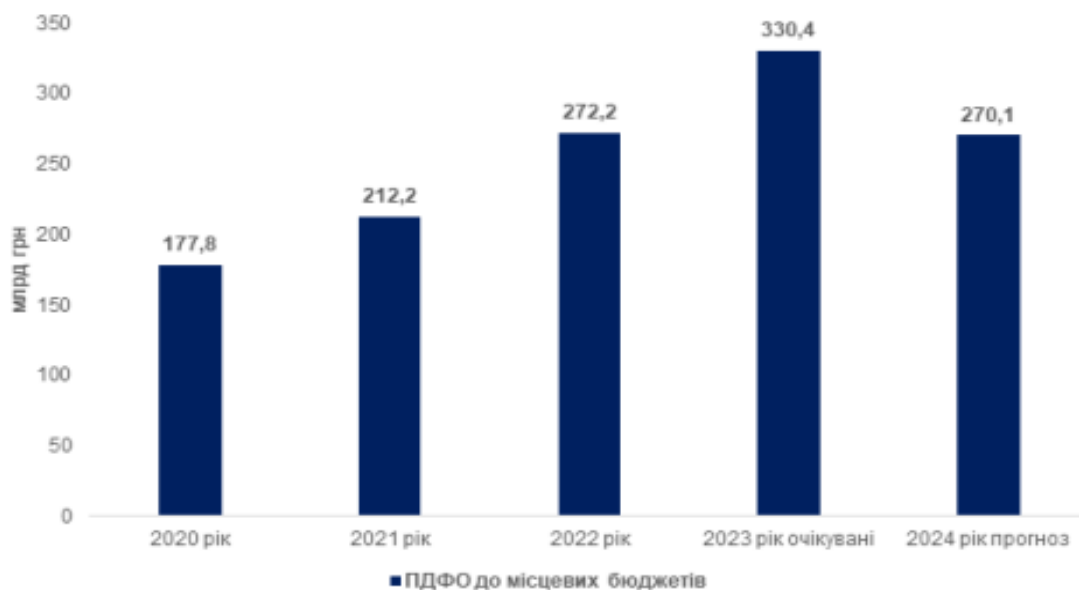


Рисунок 1.2 – Динаміка надходження ПДФО до місцевих бюджетів.

Факторами впливу на спад надходжень ПДФО у 2024 році, який становить $-18,2\%$ до очікуваного показника 2023 року, є застосування нормативу розподілу податку відповідно до норм бюджетного законодавства (без урахування ПДФО від грошового забезпечення військовослужбовців) із урахуванням поступового зростання ділової активності суб'єктів господарювання, виходячи з можливостей в періоди дії воєнного стану та ліквідації наслідків збройної агресії проти України.

Слід зазначити, що для розрахунку вищенаведених прогнозних показників Мінфіну використовувалося програмне середовище Eviews 10, що базується на використанні залежностей, які виявлені методами регресійного аналізу, між фактичними надходженнями податку та середньою заробітною платою штатних працівників, кількістю працюючих, ставкою податку, а також з урахуванням змін в обліку статистичних показників заробітної плати штатних працівників.

Другими за значущістю наповнення доходної частини місцевих бюджетів є надходження від сплати місцевих податків та зборів. Найвагоміші серед них – це складові податку на майно (плата за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), а також єдиний податок.

Прогнозний показник податку на майно (плата за землю) до місцевих бюджетів на 2024 рік становить 37 383,2 млн грн, порівняно з очікуваним показником на 2023 рік, збільшується на 4 791,0 млн грн, або на 14,7%.

Розрахунок податку на майно, зокрема плати за землю на 2024 рік, було проведено в розрізі юридичних та фізичних осіб за видами земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, а також із врахуванням індексації нормативно грошової оцінки земельних ділянок, зокрема сільськогосподарських угідь (ріллі, багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ та перелогів).

Розрахунок показника суми податку на майно (податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) на 2024 рік проведено в розрізі об'єктів житлової та комерційної нерухомості, юридичних та фізичних осіб, а також з урахуванням площі об'єктів і становить 6 792,3 млн грн. Також зазначаємо, що прогнозний розрахунок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, розраховано із врахуванням підпункту 69.22 пункту 69 підрозділу 10 розділу XX Податкового кодексу України, який визначає порядок сплати такого податку в умовах воєнного стану [18].

Прогнозна сума єдиного податку на 2024 рік становить 72 791,3 млн грн і збільшується порівняно з очікуваним показником у 2023 році на 10 901,8 млн грн, або на 17,6%. При розрахунку прогнозу суми єдиного податку на 2024 рік було враховано, що особи, які перейшли на сплату єдиного податку за ставкою 2%, втрачають з 1 серпня 2023 року право на використання податкових пільг і вважаються такими, що застосовують систему оподаткування, на якій вони перебували до обрання спеціальної спрощеної системи оподаткування.

Також під час складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік суттєвий вплив на формування доходної частини бюджету може мати розрахунок рентної плати за видобування корисних копалин. Слід нагадати, що, починаючи з 2019 року, рентна плата за видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для

видобування нафти, природного газу та газового конденсату) зараховується у пропорціях:

- 70% – до доходів державного бюджету;
- 30% – до доходів місцевих бюджетів.

Крім того, до місцевих бюджетів у повному обсязі зараховується рентна плата за видобування корисних копалин місцевого значення та рентна плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин. Рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (вуглеводні) зараховується, починаючи з 2018 року в таких пропорціях:

- 95% – до доходів державного бюджету;
- 5% – до доходів місцевих бюджетів.

Отже, показник рентної плати за користування надрами до місцевих бюджетів на 2024 рік прогнозно має становити 4 116,8 млн грн, порівняно з очікуваним показником на 2023 рік, тобто збільшується на 170,4 млн грн, або на 4,3%. Прогнозний показник рентної плати за користування надрами з видобутку природного газу, нафти та газового конденсату на 2024 рік становить 2 396,6 млн грн, порівняно з очікуваним показником на 2023 рік, зменшується на 50,8 млн грн або на 2,1%.

Окремо слід звернути увагу, що при складанні прогнозних показників місцевих бюджетів на 2024 рік Мінфіном було здійснено прогнозування показників дохідної частини (без урахування міжбюджетних трансфертів) місцевих бюджетів на 2025–2026 роки на основі прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України та із застосуванням чинних норм бюджетного та податкового законодавства, динаміки бази оподаткування, ефективності податкового адміністрування, аналізу виконання бюджету в попередніх і поточному бюджетних періодах (рис. 1.3).

Як ми можемо бачити з аналізу діаграми (рис. 1.3), прогнозні показники надходжень доходів місцевих бюджетів мають таку тенденцію: Загалом

показник доходів місцевих бюджетів спрогнозовано: на 2025 рік у сумі 587,4 млрд грн, зокрема:

- загальний фонд – 564,9 млрд грн;
- спеціальний фонд – 22,5 млрд грн.

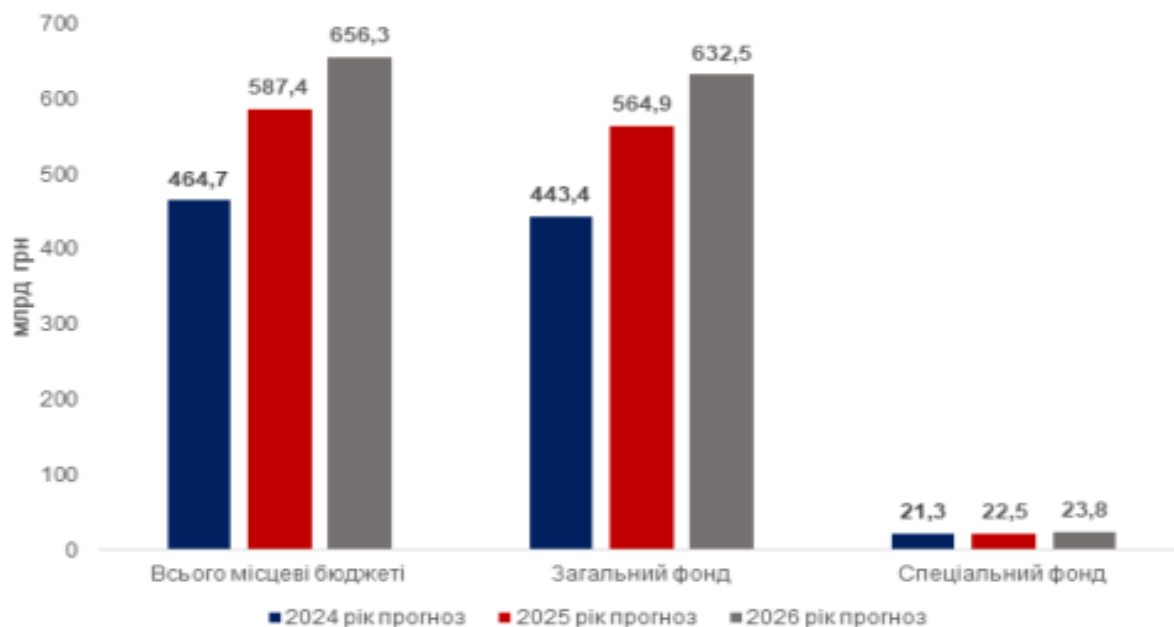


Рисунок 1.3 – Динаміка прогнозних показників надходжень місцевих бюджетів

Прогнозний показник на 2025 рік, порівняно з прогнозним показником на 2024 рік (464,7 млрд грн), збільшено на 122,7 млрд грн, або на 26,4%; на 2026 рік у сумі 656,3 млрд грн, зокрема:

- загальний фонд – 632,5 млрд грн;
- спеціальний фонд – 23,8 млрд грн.

Прогнозний показник на 2026 рік, порівняно з прогнозним показником на 2025 рік, збільшено на 68,9 млрд грн, або на 11,7%. Мінфін наголошує на тому, що прогнозні показники доходної частини місцевих бюджетів на 2024–2026 роки є неостаточними та можуть змінитись [11].

За інформацією, наведеною Мінфіном, у проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» буде передбачено обсяги міжбюджетних трансфертів для 1 582 місцевих бюджетів, а саме:

- 24 обласних бюджетів та бюджету міста Києва;
- 119 районних бюджетів;
- 1 438 бюджетів територіальних громад.

Як зазначено Мінфіном, їх обсяг на 2024–2026 роки і розподіл між місцевими бюджетами буде надіслано додатково після отримання бюджетних запитів від головних розпорядників коштів державного бюджету разом з аналітичними даними та розрахунками з обґрунтуваннями особливостей міжбюджетних відносин на 2024–2026 роки на адреси департаментів фінансів обласних та Київської міської державних адміністрацій.

Розглянемо основні прогностичні трансферти місцевих бюджетів на 2024 рік, які, на нашу думку, будуть мати основний вплив на місцеві бюджети територіальних громад у 2024 році.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів на 2024 рік здійснено з урахуванням положень статей 98 та 99 БКУ [9], а саме для: 24 обласних бюджетів окремо за очікуваним надходженням податку на прибуток підприємств у 2023 році та за очікуваним надходженням у 2023 році податку на доходи фізичних осіб; 1 438 бюджетів територіальних громад за очікуваним надходженням у 2023 році податку на доходи фізичних осіб. Розрахунок здійснено з урахуванням параметрів, наведених у табл. 1.4.

Таблиця 1.4 – Параметри, що використані для розрахунку горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів на 2024 р.

Показник *	Звітна дата	Суб'єкт надання інформації	Значення
Чисельність наявного населення	Станом на 01.01.2022	Державна служба статистики України	34,5 млн осіб
Кількість зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб з урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб, що вибули з адміністративно-територіальної одиниці	Станом на 25.07.2023	Міністерство соціальної політики України	47,5 тис. осіб
Очікувані надходження у 2023 році податку на доходи фізичних осіб (без урахування податку на доходи фізичних осіб від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу), що зараховується до обласних бюджетів	За 2023 рік	Міністерство фінансів України	31 118,1 млн грн
Очікувані надходження у 2023 році податку на прибуток підприємств, що зараховується до обласних бюджетів	За 2023 рік	Міністерство фінансів України	5 203,4 млн грн
Очікувані надходження у 2023 році 60% податку на доходи фізичних осіб (без урахування податку на доходи фізичних осіб від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу), що зараховується до бюджетів територіальних громад	За 2023 рік	Міністерство фінансів України	124 436,0 млн грн

* без урахування показників по бюджету міста Києва та населених пунктів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження

Наведені очікувані надходження податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств розраховано з огляду на фактичні надходження цих податків за січень–липень 2023 року та очікувані

надходження за серпень–грудень, обраховані на підставі середньомісячного надходження податків за січень–липень 2023 року. Мінфін наголошує на тому, що за результатами надходження ПДФО та податку на прибуток підприємств за січень–серпень 2023 року горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів на 2024 рік буде уточнено.

Пропонується продовжити у 2024 році для підтримки органів місцевого самоврядування надання додаткової дотації на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, окупованих та інших територіях, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною агресією російської федерації, у сумі 23,9 млрд грн.

Поза сумнівом, система горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів покликана частково компенсувати втрати місцевих бюджетів територіальних громад від недоотримання податку на доходи фізичних осіб. Але при цьому дані, наведені в табл. 1.4, з об'єктивних причин не повною мірою враховують і відображають реальну статистичну картину: зокрема, чисельність населення, кількість зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб (ВПО) з урахуванням кількості ВПО, що вибули з адміністративно-територіальної одиниці.

Як наслідок – обсяги горизонтального вирівнювання, обраховані за неактуалізованими статистичними даними, не в змозі значною мірою компенсувати втрати від недонадходження ПДФО до місцевих бюджетів.

Тому, як на державному рівні, так і самим територіальним громадам слід терміново шукати ефективні рішення, що будуть направлені на стимулювання місцевого економічного розвитку та на формування джерел такої компенсації через посилення базового економічного ресурсу громад.

Ключові виклики складання проектів місцевих бюджетів територіальних громад на 2024 рік, полягають у такому:

- висока ймовірність похибки при розрахунку макроекономічних прогнозних показників;
- втрата прийнятної динаміки місцевого економічного розвитку;

- втрати або зменшення (дестабілізація) джерел надходжень до бюджетів у частині податків і зборів, як наслідок – дефіцит фінансового ресурсу для повного забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування;
- неузгодженість (негармонізований стан) стратегічних, програмних та бюджетних документів на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- системні ризики бюджетного процесу в умовах прогнозної невизначеності.

Задля їх подолання короткострокові пріоритети та задачі бюджетної політики мають базуватися на ефективному механізмі гармонізації документів стратегічного планування, економічного програмування та програмно-цільового бюджетування.

Процес планування показників місцевих бюджетів – 2024 має бути зосереджений на забезпеченні:

- економічного відновлення, збалансованості бюджетних позицій та стійкості соціально-демографічних показників;
- обґрунтованості, доцільності та послідовності при прийнятті всіх без винятку управлінських рішень у місцевому економічному розвитку та в бюджетному процесі.

Місцеві податки і збори встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства та є обов'язковими до сплати в межах адміністративно-територіальних одиниць, а також зараховуються безпосередньо до їхніх місцевих бюджетів. Отже, територіальні громади мають прямий вплив на надходження від місцевих податків і зборів.

Невідкладне відновлення місцевого економічного розвитку, наслідком якого є збільшення економічних ресурсів громади, а отже, ріст генерації власних доходів місцевих бюджетів, надасть можливість територіальним громадам гідно подолати виклики, які сьогодні постали.

Висновки до розділу 1

Особливістю сучасного етапу економічного розвитку країни є усвідомлення значення розвитку кожного регіону, кожної територіальної громади. У цьому контексті важливу роль відіграють органи місцевого самоврядування, наділені конституційними гарантіями виконання власних і делегованих повноважень. Первинний обов'язок місцевих органів управління полягає в забезпеченні в повній мірі надання публічних послуг жителям територіальних громад, що в результаті підвищить рівень добробуту та якість життя на території адміністративно-територіального утворення. При цьому визначальним у цьому процесі є рівень фінансового забезпечення кожного адміністративно-територіального утворення, наявність достатньої кількості фінансових ресурсів, використання всіх можливостей їх мобілізації та ефективність їх застосування.

Важливим завданням органів місцевого самоврядування є пошук додаткових джерел фінансових ресурсів органами місцевої влади шляхом використання потенціалу розвитку конкретної території. Забезпечення фінансовими ресурсами розвитку територіальних громад передбачає використання системного підходу, тобто використання власних джерел надходжень у поєднанні з ресурсами, які надає державна підтримка територій, розширення можливостей створення креативних індустрій як нових джерел місцевих доходів. Тільки у випадку достатності фінансових ресурсів місцеві адміністрації зможуть надавати якісні послуги мешканцям територіальної громади, реалізувати інфраструктурні проекти, розвивати соціальну сферу й таким чином, розвиваючи свою територію, досягати поставленої мети: покращувати якість та підвищувати рівень життя населення територіальної громади. Важливе місце належить дослідженню рівня фінансової спроможності територіальних громад. Із метою оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад запропоновано застосовувати спеціально розроблені рекомендації, використання яких, окрім визначення фінансових можливостей,

дасть можливість здійснити оцінку управлінських рішень на цій території та забезпечити вироблення плану дій щодо зміцнення фінансової основи та забезпечення можливості надання в повному обсязі публічних послуг населенню територіальної громади. Формуючи свою фінансову спроможність шляхом використання різних джерел надходжень фінансових ресурсів, територіальні громади отримують реальні можливості належного виконання власних і делегованих органами місцевого управління повноважень та вирішення завдання соціально-економічного розвитку окремої території.

Особливо важливими в умовах воєнного стану під час планування місцевих бюджетів є принципи:

- *цільового використання бюджетних коштів* відповідно до визначених першочергових потреб громади;
- *ефективності та результативності*, що дасть можливість раціонального витрачання коштів для забезпечення життєдіяльності громад;
- *публічності та прозорості*. Відкритість цілей витрачання бюджетних коштів дає можливість сформувати довіру і позитивні очікування в суспільстві.

Ключові виклики складання проєктів місцевих бюджетів територіальних громад на 2024 рік, полягають у такому:

- висока ймовірність похибки при розрахунку макроекономічних прогнозних показників;
- втрата прийнятної динаміки місцевого економічного розвитку;
- втрати або зменшення (дестабілізація) джерел надходжень до бюджетів у частині податків і зборів, як наслідок – дефіцит фінансового ресурсу для повного забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування;
- неузгодженість (негармонізований стан) стратегічних, програмних та бюджетних документів на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- системні ризики бюджетного процесу в умовах прогнозованої невизначеності.

Задля їх подолання короткострокові пріоритети та задачі бюджетної політики мають базуватися на ефективному механізмі гармонізації документів стратегічного планування, економічного програмування та програмно-цільового бюджетування.

Процес планування показників місцевих бюджетів – 2024 має бути зосереджений на забезпеченні:

- економічного відновлення, збалансованості бюджетних позицій та стійкості соціально-демографічних показників;
- обґрунтованості, доцільності та послідовності при прийнятті всіх без винятку управлінських рішень у місцевому економічному розвитку та в бюджетному процесі.

Місцеві податки і збори встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства та є обов'язковими до сплати в межах адміністративно-територіальних одиниць, а також зараховуються безпосередньо до їхніх місцевих бюджетів. Отже, територіальні громади мають прямий вплив на надходження від місцевих податків і зборів.

Невідкладне відновлення місцевого економічного розвитку, наслідком якого є збільшення економічних ресурсів громади, а отже, ріст генерації власних доходів місцевих бюджетів, надасть можливість територіальним громадам гідно подолати виклики, які сьогодні постали.

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ ДЖЕРЕЛ ФІНАНСУВАННЯ ТА ПРОЦЕСІВ ВІДНОВЛЕННЯ РОЗВИТКУ ТГ У ПЕРІОД ВОЄННОГО ЧАСУ

2.1. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік

2022 рік показав, наскільки стійким є місцеве самоврядування, яке здатне гідно протистояти будь-яким викликам, зокрема і у фінансовій частині, навіть в умовах воєнного стану. Рік для країни був важким, але органи місцевого самоврядування (ОМС) продемонстрували належну підтримку не тільки силам тероборони, ЗСУ та національної безпеки, але й внутрішньо переміщеним особам, які потребували прихистку.

Організація та забезпечення діяльності тероборони, матеріально-технічна допомога ЗСУ, залучення допомоги іноземних партнерів – це ті речі, які ОМС взялися підтримувати із самого початку ганебного вторгнення РФ, забезпечуючи при цьому, постійну підтримку всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні (допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка релокованого бізнесу, організація укриттів, продовження надання послуг на високому рівні). І все це завдяки ефективно проведеній реформі децентралізації, яка дала змогу ОМС отримати автономні, самостійні, належні фінансові ресурси, які відіграли головну роль в протистоянні викликам.

Звісно, перші місяці війни досить негативно вплинули на фінансову і матеріальну основи місцевого самоврядування. Крім цього, держава повинна була забезпечити стабільні економічні умови для бізнесу, тому було запроваджено певні податкові пільги, до яких ОМС також повинні були пристосовуватись. І місцеве самоврядування виконало цю задачу на відмінно, адже в подальші місяці уже з власних коштів підтримували бізнес та формували різні програми підтримки суб'єктів господарювання [20].

Як бачимо (рис. 2.1), в березні та лютому податкові надходження значно знизились, але вже в травні відновили попередні темпи, нарощуючи обсяги.

Трансфертна політика була дещо відкоригована Урядом при внесенні змін до державного бюджету, тому субвенцій з державного бюджету були значно нижчі показників минулого року та коливались від 7 до 19 млрд гривень на місяць.



Рисунок 2.1 – Динаміка доходів місцевих бюджетів у 2022 р.

Загалом за 2022 рік (рис. 2.2) до місцевих бюджетів надійшло 555,1 млрд гривень доходів загального та спеціального фондів. Звісно, що найбільшу питому вагу склали податкові надходження 393,5 млрд грн, або 70,9% всіх надходжень. Офіційні трансферти склали майже 25%, тобто четверту частину всіх надходжень. Варто також відзначити, що за 2022 рік значно зросла частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (рис. 2.3).

Розглядаючи помісячну динаміку надходжень місцевих бюджетів (рис. 2.4) в порівнянні із відповідними періодами минулих років, простежується значне падіння в березні-квітні та відновлення темпів зростання, починаючи з травня. Також помітно, що надходження в березні-квітні впали нижче рівня минулого року, але не нижче 2019 року, на відміну від впливу пандемії в 2020 році, коли надходження в квітні опустились нижче 2018 року.

Відслідковуються також вагомі темпи росту в 2022 році, після відновлення ділової активності (рис. 2.4).



Рисунок 2.2 – Структура доходів місцевих бюджетів за видами надходжень у 2022 р.



Рисунок 2.3 – Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України у 2022 р.

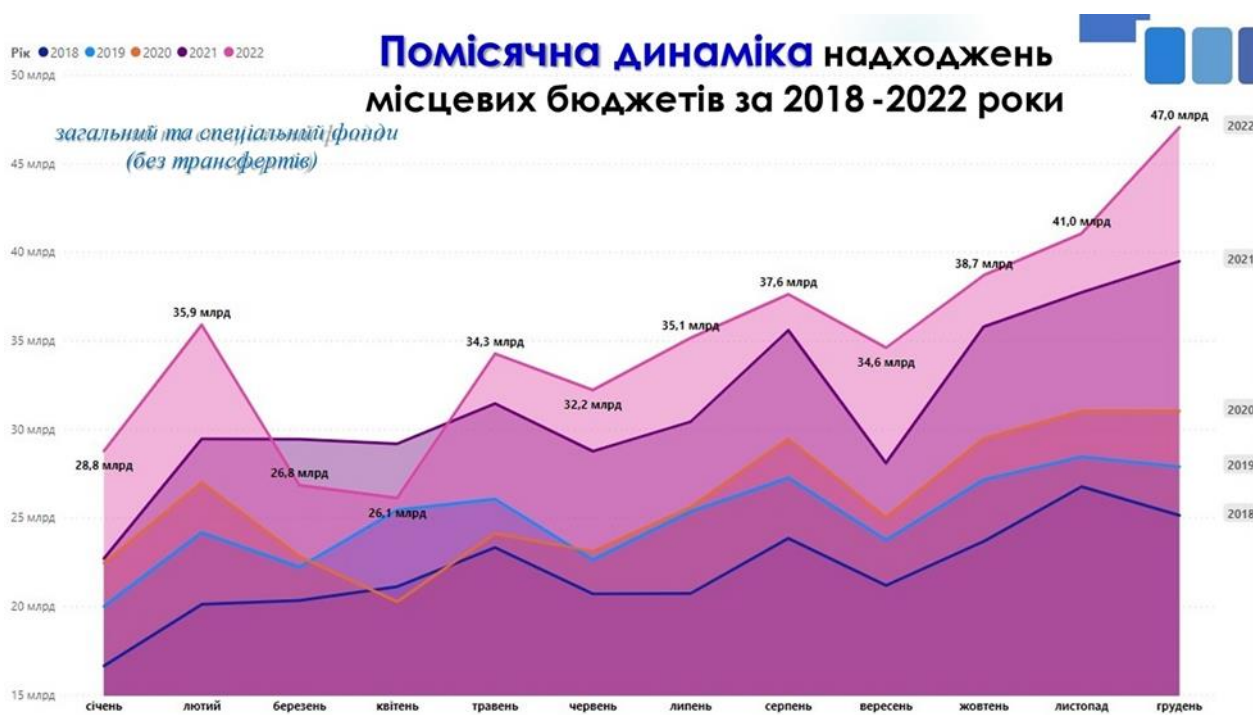


Рисунок 2.4 – Помісячна динаміка надходжень місцевих бюджетів за 2018 – 2022 рр.

При цьому, зважаючи, що сектор безпеки та оборони належить до повноважень держави, на графіку (рис. 2.5) простежується значне зростання видаткової частини державного бюджету. Натомість місцеві бюджети не зазнали таких коливань відносно державного бюджету.

Дефіцит державного бюджету в листопад сягав максимальних за всю історію розмірів (більше 170 млрд грн на місяць). Загальний показник по місцевих бюджетах протягом року (окрім грудня) був у додатному значенні. Загалом по 2022 року місцеві бюджети виконані із профіцитом, на відміну від державного бюджету. Якщо не брати до уваги кредитування та фінансування, обсяг доходів місцевих бюджетів за 2022 рік перевищив обсяг видатків на 70,8 млрд гривень. Натомість в державного бюджету таке значення від'ємне та складає -918,0 млрд гривень.

Але зараз постає чимало наступних викликів: врегулювання дисбалансів між рівнями розвитку різних громад, забезпечення стабільного розвитку, відновлення пошкодженої інфраструктури, чітке розмежування повноважень між всіма рівнями, підтримка демократичності прийняття рішень.

Розглядаючи найбільші за обсягами надходження до державного та місцевих бюджетів, помітно, що ключовими є: ПДФО, міжнародні гранти, ПДВ та податок на прибуток.



Рисунок 2.5 – Помісячна динаміка доходів та видатків державного та місцевих бюджетів у 2022 р.

Найбільше коштів з державного та місцевих бюджетів витрачається на ЗСУ, пенсії та обслуговування боргу. Нижче відображено найбільші за обсягами видатки за бюджетними програмами за січень-грудень 2022 року (із розподілом між державним та місцевими бюджетами). Звісно, в галузевому розрізі найбільшим є обсяг видатків на оборону, слідом за ним - соціальне забезпечення, порядок і безпека та загальнодержавні функції. Житлово-комунальне господарство в повній мірі забезпечується за рахунок власних коштів місцевих бюджетів. Найбільшим напрямом фінансування з місцевих бюджетів залишається освіта як делеговане повноваження.

Перші місяці війни виявились для місцевого самоврядування справжнім випробовуванням, яке вони пройшли та показали, що здатні гідно протистояти будь-яким загрозам та перешкодам. Реформа децентралізації показала

справжній результат міцності фінансової основи територіальних громад та їхню здатність швидко адаптуватися до ситуації.

Громади, де не велися бойові дії, змогли гідно прийняти внутрішньо-переміщених осіб, забезпечити їх належною інфраструктурою та наданням публічних послуг на відповідному рівні. Крім цього, надходження до місцевих бюджетів в громадах, які не постраждали від військової агресії росії, дозволили наповнювати єдиний казначейський рахунок в умовах війни. І навіть з урахуванням значних податкових пільг громади зуміли наповнювати свої бюджети на рівні минулого року і відновити зростання.

Рис. 2.6 наочно демонструє, наскільки великим за обсягами є вплив територіальних громад на підтримку фінансового стану наповнення ЄКР.

З іншого боку, саме на плечі громад лягає фінансування значної частини повноважень, як делегованих так і власних (які досі не розмежовані в Бюджетному кодексі). Але на них і спирається міцність місцевих бюджетів, адже за обсягом саме бюджети місцевого самоврядування складають основу стійкості місцевих фінансових ресурсів.



Рисунок 2.6 – Динаміка доходів за видами бюджетів впродовж 2018 – 2022 рр.

З року в рік бюджети територіальних громад показують найвищі показники приросту надходжень, що лише вкотре підтверджує ефективність проведених реформ та результативність на місцевому рівні. Перебравши на себе повноваження районного рівня, територіальні громади показали, що здатні ефективно розпоряджатися та нарощувати отримані фінансові ресурси.

Розглядаючи виключно показники приросту загального фонду, простежується домінування приросту саме бюджетів місцевого самоврядування. При цьому, варто зауважити, що внаслідок війни росії проти України втрат зазнали всі бюджети, але обласні бюджети не підпали під такий негативний вплив як бюджети територіальних громад, які, в свою чергу, змогли швидко пристосуватися до нинішніх умов та відновити значно більший приріст. Через обласні бюджети здебільшого кошти перерозподіляються. Тобто обласні бюджети значною мірою виконують функції за рахунок субвенцій з державного бюджету. Нижченаведений графік показує певну залежність різних рівнів місцевого самоврядування від трансфертів з державного бюджету при виконанні ними повноважень. Звісно, левову частку в трансфертах займають саме цільові трансферти (субвенції) – 83%. Дотації становлять лише 17%. Це свідчить про значну залежність місцевих бюджетів від цільових трансфертів з державного бюджету та низьку автономність щодо розпорядження коштами, отриманими з державного бюджету, адже субвенції мають цільовий характер та не дають змоги ОМС вільно розпоряджатися такими коштами. Це в свою чергу знижує самостійність місцевих бюджетів.

Загалом за січень-грудень 2022 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 398,1 млрд гривень, що становить +13,1% або +46,1 млрд грн приросту проти січня-грудня 2021 року. Це в основному зумовлено значним ростом податку з доходів фізичних осіб (+28,3%), адже втрати від надходжень плати за землю, в порівнянні із відповідним періодом минулого року складають -16,1% або -5,7 млрд гривень. (Довідково: Плата за землю 2021 року складала більше 10% обсягу надходжень загального фонду місцевих бюджетів, 2022 - тільки 7,5%).

Значно гірша ситуація із надходженнями акцизного податку, зокрема акцизу на пальне. В порівнянні із січнем-груднем 2021 року, надходження акцизу на пальне знизились на 70,2% або на 6,8 млрд грн. Причиною значного зниження є встановлення акцизу на імпорт пального на рівні 0 євро за 1000 літрів (Закон України №2120-ІХ від 15.03.2022) [21]. Разом з цим, Президент 28 вересня 2023 р. підписав закон щодо відновлення оподаткування нафтопродуктів та встановлення нових ставок на акциз із нафтопродуктів (бензин 100 євро/ 1000 літрів, дизель 100 євро/ 1000 літрів, біопаливо 100євро/ 1000 літрів, газ 52 євро/ 1000 літрів - Закон №2618-ІХ від 21.09.2022) [22].

Значною мірою зазнала змін і структура надходжень місцевих бюджетів. В структурі надходжень за січень-грудень 2022 року найбільшу питому вагу займає податок з доходів фізичних осіб. В структурі доходів загального фонду без трансфертів ПДФО складає – 68,4%. В структурі загального та спеціального фондів (із трансфертами) ПДФО складає 49%. Наступним вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є субвенції з державного бюджету – 21% (114,6 млрд грн).

Аналізуючи помісячну динаміку виконання місцевих бюджетів за 12 місяців 2022 року, простежується невеликий спад темпів приросту в серпні та значне зростання в вересні (+28,1%). Загалом загальний приріст протягом року залишався стабільно високим.

Звісно, ситуація по окремих громадах суттєво відрізняється, що вимагає негайного реагування. Але громади показали, що здатні ефективно розпоряджатися та нарощувати отримані фінансові ресурси, гідно реагувати на непередбачувані виклики та забезпечувати високий рівень надання послуг в будь яких умовах, а також швидко пристосовуватися до нових умов. Громади показали, що бюджети місцевого самоврядування складають основу стійкості місцевих фінансових ресурсів.

Розглядаючи динаміку доходів місцевих бюджетів помісячно, прослідковується, що в квітні було дно зниження темпів приросту надходжень загального фонду місцевих бюджетів і вже в травні почалося поживлення. В

серпні темп приросту дещо уповільнився до 7,7% через відносно зниження темпів надходжень місцевих податків та зборів. Вересень показав майже 30% приросту, що є найбільшим помісячним приростом з початку року по загальному фонду. В грудні приріст склав 24,9%.



Рисунок 2.7 – Динаміка надходжень загального фонду місцевих бюджетів

Найбільших потенційних втрат загального фонду місцеві бюджети зазнали в квітні (-2,4 млрд грн (-8,5%), порівняно із квітнем 2021 року). Але вже в травні спостерігається позитивний приріст в обсязі 3,5 млрд грн (або +11,9%), порівняно із відповідним періодом минулого року. В липні приріст доходів загального фонду місцевих бюджетів склав 4,9 млрд гривень (+17,1%). В серпні приріст склав 2,6 млрд грн (+7,7%). В вересні +7,2 млрд грн (+28,1%). В листопаді +3,8 млрд грн (+10,7%). В грудні +8,7 млрд - найбільший абсолютний помісячний приріст (або +24,9%).

В розрізі регіонів одразу ж простежуються особливості окремих областей та зміна ділової активності по регіонах. Помітним є зниження доходів по областях, де ведуться (велися) бойові дії. Натомість в областях, де розміщена велика кількість внутрішньо переміщених осіб та відновлено діяльність бізнесу,

спостерігається значний приріст, у порівнянні з відповідним періодом минулого року (рис. 2.8).

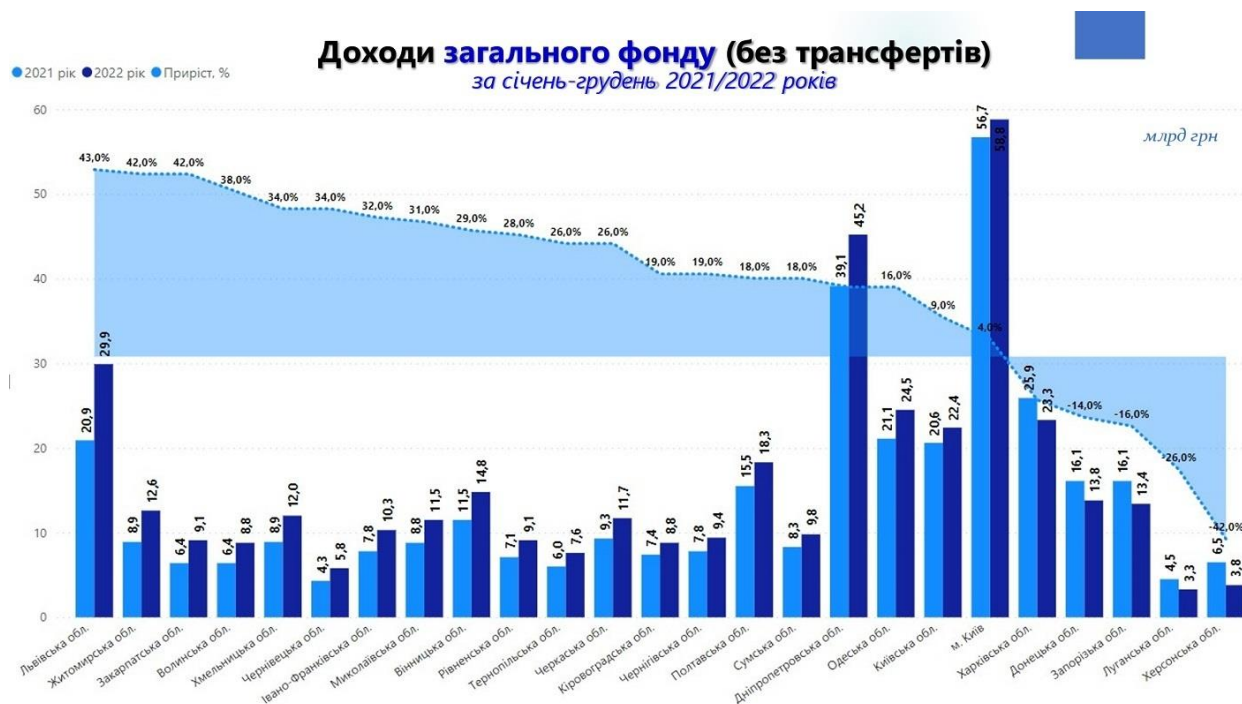


Рисунок 2.8 – Доходи загального фонду (без трансфертів) у 2021 – 2022 рр.

Податкові новації зумовили зміну динаміки надходжень у 2022 році, зокрема єдиного податку. Разом з цим, починаючи з травня, податкові надходження місцевих бюджетів знаходяться в додатному прирості.

Надходження податку з доходів фізичних осіб до місцевих бюджетів протягом січня-грудня 2022 року завжди знаходились в додатному значенні. Це зумовлено, по-перше, зростанням відрахувань із заробітних плат військовослужбовців, по-друге, свою роль відіграло збільшення нормативу зарахування ПДФО до місцевих бюджетів – з 60% до 64% з початку 2022 року.

Найбільший абсолютний приріст був у грудні +8,5 млрд гривень або +34,4%, порівняно із груднем 2021 року (рис. 2.9). В грудні 2022 року обсяг надходжень ПДФО сягнув рекордних показників в 33,3 млрд гривень на місяць. Звісно, це зумовлено значним зростанням грошових виплат військовослужбовцям, адже із 33,3 млрд гривень третю частину складав ПДФО із виплат військовослужбовцям (11,1 млрд гривень).

Розглядаючи помісячну динаміку надходжень податку на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, в розрізі 2018-2022 років, помітним є рекордне зростання таких надходжень, починаючи з березня 2022 року. На рис. 2.10 продемонстровано, наскільки вагомим є ріст, порівняно із відповідними місяцями минулих років.



Рисунок 2.9 – Динаміка надходжень ПДФО до місцевих бюджетів у 2021 – 2022 рр.

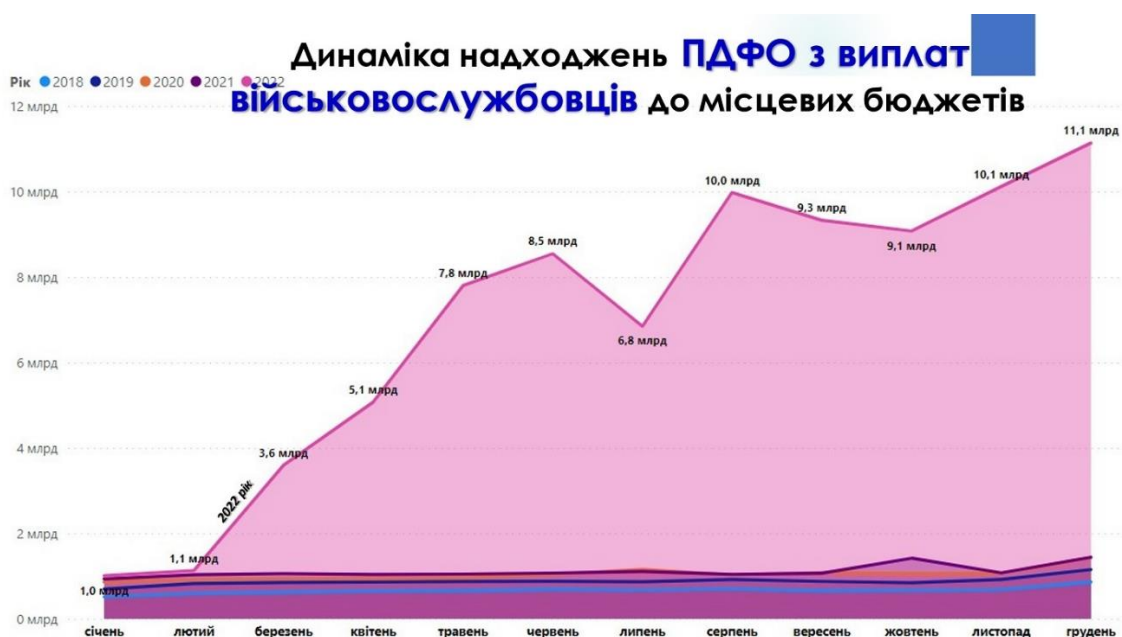


Рисунок 2.10 – Динаміка надходжень ПДФО з виплат військовослужбовців до місцевих бюджетів у період 2018 – 2022 рр.

Натомість надходження податку на доходи фізичних осіб, що сплачується податковими агентами, із доходів платника податку у вигляді заробітної плати, значно знизилися, починаючи з березня 2022 року. Такі надходження досі нижче рівня 2021 року, але, при цьому вони не впали до рівня 2020 року. Те ж саме стосується і ПДФО із доходів платника податку інших ніж заробітна плата.

Та значно гірша ситуація із платою за землю, приріст надходжень по якій лише в грудні показав додатне значення. В березні 2022 р. потенційні втрати були на рівні -38% (-1,1 млрд гривень недоотриманих надходжень лише за один місяць). Нагадаю, що змінами до податкового законодавства (Закон України від 15.03.2022 №2120-IX) [21] на період з березня 2022 року по 31 грудня року, наступного за роком, в якому припинено або скасовано воєнний стан, не нараховується та не сплачується плата за землю (земельний податок та орендна плата) на територіях, де ведуться (велися) бойові дії. При цьому, перелік таких територій досі не визначений Кабінетом Міністрів України, що унеможливорює чітке визначення та підстави для стягнення плати за землю.

Загалом місцеві бюджети з початку року недоотримали вже більше 5,7 млрд гривень плати за землю.

Приріст надходжень єдиного податку в травні-грудні 2022 року значно коливався (від росту +50,3% до падіння -25,7%, і знов росту до +40,0%). Цьому слугували зміни до податкового законодавства. По-перше суб'єктам господарювання із значними доходами (великий бізнес) надали право переходити на спрощену систему оподаткування: сплата єдиного податку в розмірі 2% (знижено з 5% до 2%) замість сплати податку на прибуток (18%). (Закон України №2142-IX від 24.03.2022, законопроект 7190 від 22.03.2022).

Як наслідок, чимало суб'єктів господарювання обрали спрощену систему оподаткування та сплату єдиного податку замість податку на прибуток, що, в свою чергу, забезпечило приріст даного виду надходжень. При цьому, змінились терміни сплати зазначеного податку. Так, раніше сплата проводилась поквартально (протягом 50 днів після закінчення звітного кварталу), наразі

сплата єдиного податку за новим принципом відбувається помісячно (протягом 30 днів після закінчення звітного місяця). Загалом за 2022 рік приріст надходжень єдиного податку по бюджетах місцевого самоврядування, в порівнянні з 2021 роком, становить 2,0% або +0,9 млрд гривень.

В розрізі регіонів сплата єдиного податку суттєво відрізняється: від 20,3% приросту в Львівській області до значного зниження таких надходжень в Одеській, Сумській, Харківській, Миколаївській, Чернігівській, Запорізькій, Донецькій, Херсонській та Луганській областях. Помітно, що це саме ті області, де велися (ведуться) бойові дії, внаслідок чого малий та середній бізнеси були релоковані, або ж зовсім припинені в даних регіонах. Натомість в регіонах, куди в значній мірі перемістились ВПО та куди релокувався бізнес, приріст значного податку значно вище показників минулого року.

Внаслідок податкових пільг, найбільшого відносного спаду зазнав акцизний податок. Враховуючи, що левову частку цього податку складала надходження саме акцизу з пального та значні пільги на цей вид акцизу, цей вид надходжень все ще залишається в значному від'ємному прирості.

Разом з цим, додатні прирости акцизу з тютюну і алкоголю забезпечили додатний приріст акцизного податку в липні-вересні до місцевих бюджетів (оскільки акциз з пального в цей період ні в 2021 році ні в 2022 році не надходив і не впливав на загальні показники по акцизу). Натомість в жовтні та листопаді минулого року вже були надходження акцизу з пального. Зважаючи, що ставки на пальне в жовтні 2022 року були відновлені не в повній мірі, навіть зростання цін не забезпечило позитивного приросту в жовтні-листопаді, і тільки в грудні загальні показники надходжень акцизу показали додатний приріст.

Надходження місцевих податків та зборів також показують коливання через єдиний податок. При цьому, надходження місцевих податків та зборів у регіональному розрізі демонструє суттєві відмінності в надходженнях в залежності від області. Так, регіони де чисельність населення зросла за рахунок ВПО та куди релокувався бізнес показали значний приріст +18,0% (Львівська

область). Натомість в інших регіонах не спостерігається такий високий ріст, а навпаки ж від'ємний приріст даного виду надходжень.

За 2022 рік (станом на 01.01.2023) Кабінет Міністрів України забезпечив перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 137 млрд грн, що становить 78,5 % від передбачених розписом асигнувань, зокрема:

- базову дотацію перераховано в сумі 16,3 млрд грн, або 100 % до розпису асигнувань;
- освітню субвенцію перераховано в сумі 96,6 млрд грн, або 100 % до розпису.

У грудні 2022 року місцеві бюджети отримали 14,4 млрд грн трансфертів. Також у розпорядженні органів місцевого самоврядування у 2022 році залишилась реверсна дотація в обсязі 9,3 млрд грн, яку не перераховано до державного бюджету в умовах воєнного часу. При цьому, внаслідок змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» у 2023 році реверсна дотація не вилучатиметься виключно у місцевих бюджетах території, на яких ведуться бойові дії або тимчасово окупованих, згідно з переліком, затвердженим Мінреінтеграції. Залишки коштів на рахунках місцевих бюджетів та бюджетних установ за загальним і спеціальним фондами за січень-грудень 2022 року збільшилися на 60,2 млрд грн і, станом на 01.01.2023 року, становлять 116,6 млрд гривень. Залишки коштів збільшилися у всіх регіонах України. За рахунок цих ресурсів органи місцевого самоврядування і надалі мають можливість забезпечувати фінансування першочергових потреб на місцевому рівні.

У 2022 році Уряд реалізовував 52 програми державної регіональної підтримки розвитку територій, на які було виділено більше 150 млрд гривень. Кошти такої підтримки спрямовувалися на різні напрями. Центральні органи виконавчої влади були головними розпорядниками таких коштів і

відповідальними виконавцями бюджетних програм, бенефіціарами яких були регіони, зокрема, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Всі ці фінансові ресурси держава спрямовувала на місцевий рівень, щоб створити умови для динамічного і збалансованого розвитку територій (рис. 2.11).



Рисунок 2.11 – Державна фінансова підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури

У 2022 році до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 398,1 млрд грн, що на 46,2 млрд грн більше порівняно з 2021 роком. Основними доходами загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2022 рік були:

- 272,2 млрд грн - податок на доходи фізичних осіб (ПДФО);
- 47,2 млрд грн – єдиний податок;
- 29,6 млрд грн – податок на землю;
- 7,1 млрд грн – податок на нерухоме майно;
- 13,1 млрд грн – акцизний податок;

- 3,3 млрд грн – надходження плати за адміністративні послуги;
- 12,2 млрд гривень – податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки;
- надійшов в обсязі 13,4 млрд гривень – доходи від інших податків.

Приріст доходів загального фонду місцевих бюджетів по окремих областях України становив більше 30%, а саме: Львівська область (+43,2%), Житомирська (+42,0%), Закарпатська (+41,9%), Волинська (+37,7%), Хмельницька (+34,5%), Чернівецька (+33,9%), Івано-Франківська (+31,7%).

Вагомий приріст доходів по цих областях пов'язаний, зокрема, з тим, що у ці регіони перемістилися здебільшого внутрішньо переміщені особи та бізнес із територій, де ведуться або велися бойові дії, або з територій, які були чи є тимчасово окупованими збройними формуваннями рф. Відповідно, найменший показник доходів загального фонду місцевих бюджетів був виявлений на території тих областей, де проходили активні бойові дії або які були чи є тимчасово окупованими збройними формуваннями рф, зокрема в Донецькій, Запорізькій, Луганській, Харківській та Херсонській областях.

Незважаючи на війну рф проти України, завдяки швидкій адаптації органів державної влади та органів місцевого самоврядування вдалося забезпечити виконання та збільшення доходів загального фонду місцевих бюджетів на +113,1% порівняно з 2021 роком. За рахунок цих ресурсів органи місцевого самоврядування і надалі мають можливість забезпечувати фінансування першочергових потреб на місцевому рівні.

2.2. Планування та фактичне виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів за 10 місяців 2023 р.

Показники дохідної частини місцевих бюджетів на 2023 рік розроблені на базі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України (попередніх) із застосуванням норм, як чинних бюджетного

та податкового законодавства, так і пропозицій змін до Податкового кодексу України.

При прогнозуванні дохідної частини місцевих бюджетів на 2023 рік було враховано:

– статистичні показники, які використовуються при розрахунку прогнозних надходжень податків та зборів, зокрема за 2021 рік, очікувані макропоказники Мінекономіки на 2022 рік та прогнозні (попередні) на 2023 рік;

– фактичне виконання дохідної частини бюджету за результатами 2019 - 2021 років та 5 місяців 2022 року;

– продовження на 2023 рік дії тимчасової норми щодо підвищеного (+ 4%) нормативу зарахування податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів (крім бюджету м. Києва);

– скасування з 2023 року оподаткування податком на доходи фізичних осіб грошового забезпечення та інших виплат військовослужбовцям;

– періоди дії воєнного стану та ліквідації наслідків збройної агресії проти України.

В цілому, показник доходів місцевих бюджетів на 2023 рік обраховано в сумі 360,2 млрд грн, у тому числі:

– *загальний фонд – 336,8 млрд грн;*

– *спеціальний фонд – 23,4 млрд гривень.*

Прогнозні показники доходів місцевих бюджетів на 2023 рік, у порівнянні до плану на 2022 рік, зменшено на 77,3 млрд грн або на 17,7% (до очікуваних на 44,1 млрд грн або на 10,9%), у тому числі по:

– загальному фонду – зменшується на 75,3 млрд грн або на 18,3% (до очікуваних на 42,8 млрд грн або на 11,3%);

– спеціальному фонду – зменшується на 2,0 млрд грн або на 7,8% (до очікуваних на 1,2 млрд грн або на 5%).

Основним джерелом надходжень загального фонду є податок на доходи фізичних осіб, що становить 55,7% від показника доходів загального фонду 2023 року.

Фактично за 10 місяців 2023 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 381 002,5 млн гривень. Приріст надходжень до загального фонду проти 10 місяців 2022 року склав 20,8% або + 65 508,8 млн гривень.

Не забезпечено приросту доходів по 3-х областях – Луганській (-56,2%), Херсонській (-23,4%) та Донецькій (-3,2%).

Обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб за січень - жовтень 2023 року склав 254 451,8 млн гривень. Приріст надходжень ПДФО до відповідного періоду минулого року становить 19,6% або + 41 461,3 млн гривень.

Із 13 регіонів, що мають темпи приросту ПДФО вищі за середній показник по Україні, 3 регіони забезпечили приріст понад 30% (Київська (+35,2%), Черкаська (+34,3%) та Житомирська (+32,3%) області). Найнижчий приріст цього податку мають Запорізька (+2,8%), Миколаївська (+16,0%) та Хмельницька (+16,8%) області.

Не досягнуто рівня відповідного періоду попереднього року по Луганській (-54,3%), Херсонській (-16,7%) та Донецькій (-2,4%) областях. Значний приріст ПДФО обумовлений зростанням надходжень податку з грошового забезпечення військовослужбовців, якого за 10 місяців 2023 року надійшло 87 375,4 млн грн, що більше від надходжень відповідного періоду 2022 року на 24 999,7 млн грн, або +40,1%.

Питома вага податку з грошового забезпечення військовослужбовців у загальній сумі ПДФО за 10 місяців 2023 року склала 34,3% (за 10 місяців 2022 року складала 29,3%).

Надходження єдиного податку склали 47 290,7 млн грн, збільшення надходжень проти січня – жовтня 2022 року становить + 20,3%, або на 7 981,1 млн грн більше.

Надходження плати за землю склали 28 589,8 млн грн, збільшення надходжень проти 10 місяців 2022 року становить +20,2%, або +4 804,0 млн гривень.

Фактичні надходження податку на нерухоме майно за січень – жовтень 2023 року склали 8 220,0 млн грн, збільшення надходжень порівняно з відповідним періодом минулого року становить +32,4%, або на 2 012,3 млн грн більше.

Акцизного податку за 10 місяців 2023 року надійшло 18 541,9 млн грн, що більше від надходжень цього податку за 10 місяців 2022 року на 8 434,9 млн грн, або +83,5%.

Податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки надійшло 11 015,0 млн грн, що більше від надходжень 10 місяців 2022 року на 1 474,1 млн грн або +15,5%.

Виконання станом на 01.11.2023 річних затверджених показників доходів загального фонду складає 91,7% (норма – 83,3%), в тому числі за надходженнями:

- податку на доходи фізичних осіб – 90,9%; єдиного податку – 93,3%;
- плати за землю – 87,4%;
- податку на нерухоме майно – 101,8%;
- акцизного податку – 94,2%;
- податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки – 105,6%.

Міжбюджетні трансферти за 10 місяців 2023 року За 10 місяців 2023 року Уряд забезпечив перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 155 772,6 млн грн, що становить 91,0% від передбачених розписом асигнувань, зокрема:

- базову дотацію перераховано в сумі 24 131,8 млн грн або 100,0% до розпису асигнувань;

– додаткову дотацію на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської федерації, – 13 654,1 млн грн або 98,6% до розпису;

– освітню субвенцію перераховано в сумі 74 399,1 млн грн або 96,3% до розпису.

Структура фактичних надходжень до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) за 10 місяців 2023 року представлена на рис. 2.12.

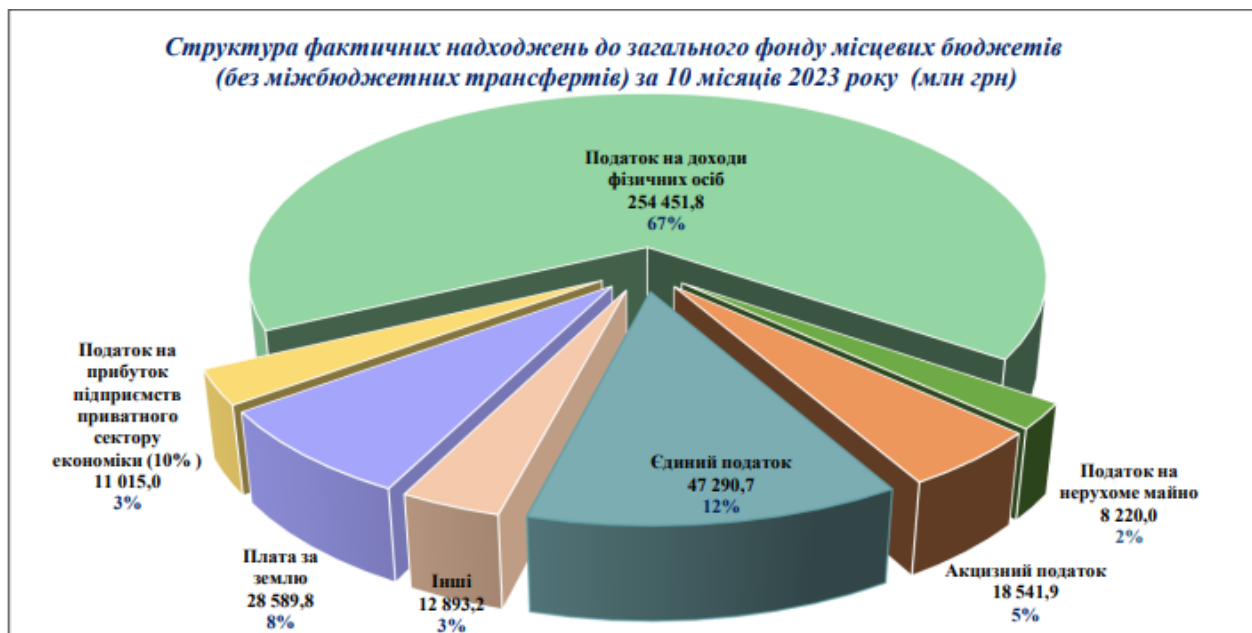


Рисунок 2.12 – Структура фактичних надходжень до загального фонду місцевих бюджетів за 10 місяців 2023 р.

2.3. Підготовка програм відновлення розвитку територіальних громад: організаційний та законодавчий аспекти

Кабінет Міністрів України затвердив порядок визначення територій відновлення, а також порядки розробки, реалізації та моніторингу планів

відновлення та розвитку регіонів і окремих територіальних громад. Відповідна постанова була підготовлена Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури і схвалена на засіданні Уряду [24].

Прийняття порядків дозволить прискорити відновлення громад та регіонів, які постраждали внаслідок збройної агресії, зокрема, відновити об'єкти транспортної, комунальної та соціальної інфраструктури, об'єкти житлового та громадського призначення. А отже забезпечити доступ до життєво важливих послуг мешканцям постраждалих громад.

Перегляд і оновлення державної регіональної політики має критичне значення для успішного відновлення. Затвердження порядків визначення територій відновлення, розробки планів відновлення та розвитку є частиною цієї важливої роботи. Принципово, що оновлення політики відбувається знизу догори, базуючись на потребах громад і регіонів. Держава має формувати загальну рамку, визначати ключові механізми і принципи відновлення, але саме місцева влада є головним ініціатором проєктів і планів. Спроможні громади і регіони є ключовою умовою успіху як процесу відновлення, так і процесу євроінтеграції України» [24].

Згідно з затвердженим порядком, територіальна громада відноситься до території відновлення за умови наявності хоча б одного з наступних критеріїв:

- на території громади відбувалися бойові дії; територія громади або її частина була тимчасово окупована; на території територіальної громади наявні руйнування об'єктів інфраструктури, житлового фонду внаслідок бойових дій та/або обстрілів;
- територія громади характеризується значним переміщенням населення до інших регіонів та/або інших держав та різким погіршенням рівня соціально-економічного розвитку тощо.

Перелік громад, які віднесено до територій відновлення, затверджується Кабінетом Міністрів України у Державній стратегії регіонального розвитку України. Крім того, Уряд затвердив Порядок розроблення, реалізації та моніторингу плану відновлення та розвитку регіонів, а також планів

відновлення та розвитку територіальних громад. Відповідні плани розроблятимуться на період до 31 грудня 2027 року.

Проект плану відновлення та розвитку регіонів розробляється Міністерством разом з іншими зацікавленими центральними та місцевими органами виконавчої влади і враховує наявний потенціал, перспективну спеціалізацію територій.

План відновлення та розвитку регіонів зокрема включає:

- завдання і заходи з відновлення та розвитку; прогнозовану потребу та можливі джерела фінансування;
- індикатори виконання завдань, здійснення заходів з відновлення та розвитку і їх прогнозні значення; перелік проектів регіонального (місцевого) розвитку, реалізація яких передбачається в рамках виконання плану; а також регіональні плани відновлення та розвитку.

Своєю чергою, органи місцевого самоврядування подають на погодження проект плану відновлення та розвитку територіальної громади. Цей проект плану включає:

- завдання і заходи з відновлення та розвитку;
- прогнозовану потребу та можливі джерела фінансування;
- індикатори виконання завдань, здійснення заходів з відновлення та розвитку і їх прогнозні значення;
- перелік проектів регіонального (місцевого) розвитку.

Відкрита агресія РФ проти України, що переросла у тотальну війну, призвела до страшних руйнувань українських міст та сіл, знищення критичної інфраструктури у багатьох громадах та регіонах, мільйонів вимушених переселенців, суттєвих зсувів у демографічній ситуації в різних регіонах. Діяльність органів місцевого самоврядування територіальних громад в складних умовах війни, безкорислива допомога громадам і регіонів найбільш постраждалим територіям показали правильність попередньої політики у сферах децентралізації та регіонального розвитку. Проте війна дуже сильно вплинула на всі складові внутрішньої політики держави взагалі, та державної

регіональної політики зокрема [25]. Нові виклики, що стоять перед громадами, - це і можливості. Будь-яка криза – це можливість переглянути існуючі правила управління, підходи та закласти основу для якісних змін. Незважаючи на повномасштабне російське вторгнення, міжнародна спільнота готова підтримувати Україну та надавати допомогу на відновлення.

Проте досвід країн, які відбудовувалися, свідчить про те, що таку допомогу слід приймати дуже виважено, особливо перебуваючи ще на етапі вступу до Європейського Союзу. Також необхідно враховувати раніше взяті Україною зобов'язання у частині виконання вимог Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС [26], а також Цілі сталого розвитку 2030 [27].

Особливу увагу слід приділяти оцінці ризиків та відбудові за принципом «краще, ніж було» («Build Back Better»). Цей принцип закладено як четвертий пріоритет Сендайської рамкової програми зі зниження ризику лих. Він визначає необхідність дуже обережного, виваженого, із врахуванням усіх зацікавлених сторін планування майбутнього розвитку, з акцентом на можливі впливи надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру на об'єкти відновлення. А саме – попередження негативного впливу.

При розробці програм Комплексного відновлення території громад акцент необхідно робити на таких законодавчих актах України: на Закон України «Про засади регіональної політики», ст. 15–2 Закону України «Про регулювання містобудівної документації»; Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки [28]; Плану заходів на 2021–2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки [29]; Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них [30].

Зміст плану відновлення передбачає аналіз негативних впливів, що призвели до необхідності розроблення програми, на традиційний характер середовища, історичні ареали населених місць, об'єкти культурної спадщини, інформацію про шкоду, заподіяну бойовими діями, терористичними актами,

диверсіями, надзвичайними ситуаціями. Що, у свою чергу, вимагає від громади пошуку інформації щодо необхідних заходів інженерної підготовки та інженерного захисту території у майбутньому та підготовки пропозицій щодо внесення змін або розроблення містобудівної документації на місцевому рівні.

Грунтуючись на опрацьованій нормативно-законодавчій та процедурній базі, а також для зручності сприйняття розроблених матеріалів, пропонується такий Покроковий алгоритм підготовки програм відновлення териториторіальної громади (її частини) (рис. 2.13).

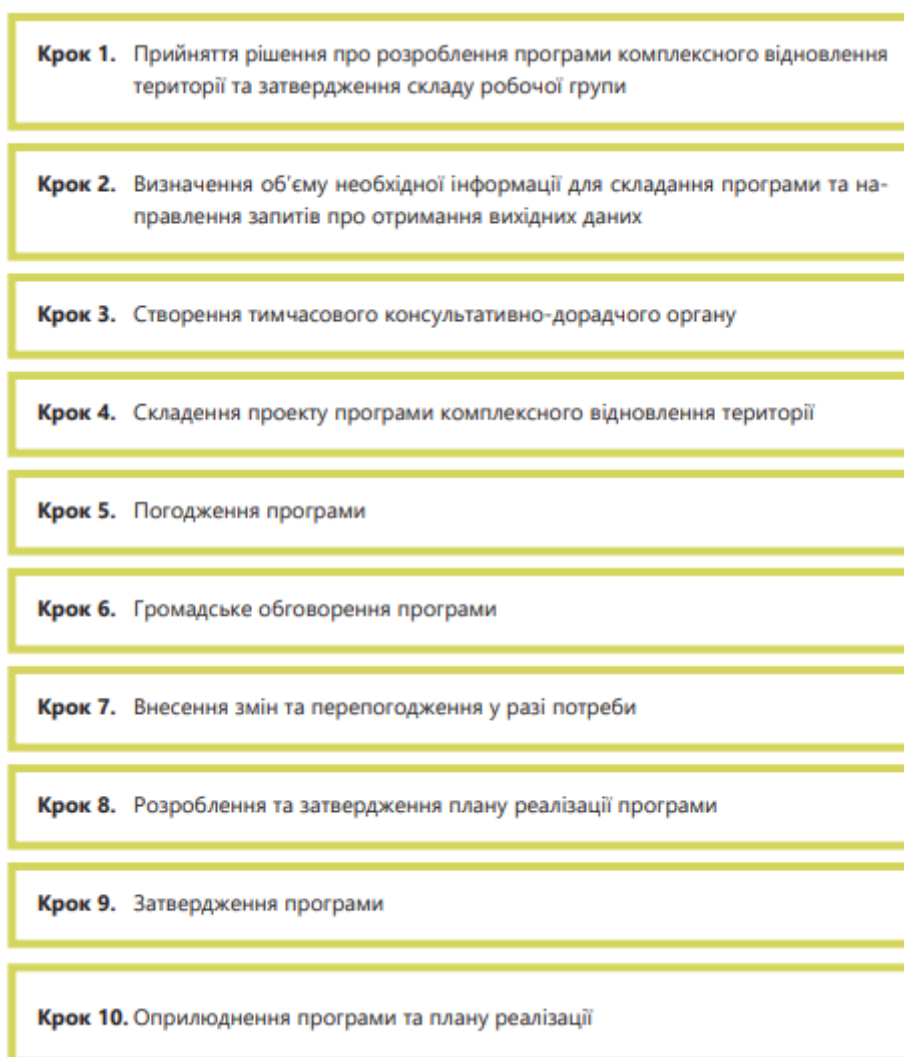


Рисунок 2.13 – Покроковий алгоритм підготовки програм відновлення териториторіальної громади (її частини) [31]

Загальні вимоги до підготовки до підготовки програм відновлення полягають у такому:

- інженерний захист територій;
- оновлення містобудівної документації;
- розробка критеріїв планування відновлення.

Інженерний захист територій – комплекс організаційних та інженерно-технічних заходів, спрямованих на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, забезпечення захисту територій, населених пунктів та суб'єктів господарювання від їх наслідків та небезпеки, що може виникнути під час воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій, а також створення умов для забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання і територій в особливий період.

Інженерно-технічні заходи цивільного захисту – комплекс інженерно-технічних рішень, спрямованих на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, забезпечення захисту населення і територій від них та небезпеки, що може виникнути під час воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій, а також створення умов для забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання і територій в особливий період. Інженерний захист територій включає [32]:

1) проведення зонування територій за наявністю об'єктів підвищеної небезпеки і небезпечних геологічних, гідрогеологічних та метеорологічних явищ і процесів, ризику виникнення надзвичайних ситуацій, пов'язаних з ними, а також інших небезпечних зон, визначених відповідно до державних будівельних норм, що належить до компетенції Державної служби з надзвичайних ситуацій;

2) віднесення території та населених пунктів до відповідних груп цивільного захисту та віднесення суб'єктів господарювання до відповідних категорій цивільного захисту;

3) розроблення та включення вимог інженерно-технічних заходів цивільного захисту, у тому числі заходів світлового та інших видів маскуванню, до відповідних видів містобудівної і проектної документації та реалізація їх під час будівництва і експлуатації;

4) урахування можливих проявів небезпечних геологічних, гідрогеологічних та метеорологічних явищ і процесів та негативних наслідків аварій під час розроблення генеральних планів населених пунктів і ведення містобудування;

5) розміщення об'єктів підвищеної безпеки з урахуванням наслідків аварій, що можуть статися на таких об'єктах;

6) розроблення і здійснення заходів щодо безаварійного функціонування об'єктів підвищеної безпеки;

7) будівництво споруд, будівель, інженерних мереж і транспортних комунікацій із заданими рівнями безпеки та надійності;

8) будівництво протизсувних, протиповеневих, протиселевих, протилавинних, протиерозійних та інших інженерних споруд спеціального призначення, їх утримання у функціональному стані;

9) обстеження будівель, споруд, інженерних мереж і транспортних комунікацій, розроблення та здійснення заходів щодо їх безпечної експлуатації [33];

10) інші заходи інженерного захисту територій залежно від ситуації, що склалася.

Містобудівна документація на місцевому рівні може бути оновлена за рішенням місцевих рад. Оновлення містобудівної документації передбачає:

- 1) актуалізацію картографо-геодезичної основи;
- 2) перенесення з паперових носіїв у векторну цифрову форму;
- 3) приведення містобудівної документації у відповідність із вимогами законодавства в частині формату зберігання та оброблення даних.

Затвердження оновленої містобудівної документації на місцевому рівні здійснюється згідно із статтями 16–1, 17, 18 та 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [34]. При цьому затвердження оновленої містобудівної документації на місцевому рівні, що не пов'язано із внесенням змін до неї, не потребує звернення до відповідних органів

виконавчої влади для визначення державних інтересів, проведення громадського обговорення.

Стратегічна екологічна оцінка такої документації не здійснюється, крім випадку, якщо замовником, відповідно до законодавства, прийнято рішення про здійснення стратегічної екологічної оцінки незначних змін до документа державного планування на місцевому рівні. Склад, зміст, порядок розроблення та оновлення містобудівної документації на місцевому рівні встановлюються Кабінетом Міністрів України у Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження такої.

Містобудівна документація на місцевому рівні містить розділ інженерно-технічних заходів цивільного захисту. Затвердження містобудівної документації на місцевому рівні за відсутності такого розділу забороняється. Міністерство розвитку громад і територій України спільно з Державною службою України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) оновлює державні будівельні норми щодо складу та змісту розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту у містобудівній документації.

Програма комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) – місцева програма відновлення територій, яка визначає основні просторові, містобудівні та соціально-економічні пріоритети політики відновлення і включає комплекс заходів для забезпечення відновлення території відповідної області, території територіальної громади (її частини), яка постраждала внаслідок збройної агресії проти України або в якій сконцентровані соціально-економічні, інфраструктурні, екологічні чи інші кризові явища.

Програма комплексного відновлення не належить до містобудівної документації. Критерії планування відновлення України та роль і місце програм відновлення місцевих громад:

- єдина трирівнева система документів стратегічного планування регіонального розвитку: держава-регіон-громада, зокрема, обов'язкове

розроблення сільськими, селищними, міськими радами стратегій розвитку територіальних громад;

- територіально-орієнтований підхід при плануванні на основі визначення функціональних типів територій (території відновлення; регіональні полюси зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку);
- комплексний підхід до відновлення та розвитку регіонів та територій, що постраждали внаслідок військової агресії проти України, на основі плану відновлення та розвитку регіонів, який включатиме регіональні плани відновлення та розвитку, а також окремі заходи і проекти регіонального розвитку та/або проекти місцевого розвитку територіальних громад, території яких віднесено до функціонального типу територій - «території відновлення»;
- посилення інституційної підтримки регіонального розвитку: надання агенціям регіонального розвитку⁸ права надавати платні послуги, розширення переліку їх засновників за рахунок міських, селищних, сільських рад тощо;
- конкретизації механізму та порядку моніторингу та оцінювання реалізації державної регіональної політики (зокрема, створення та запуск Геоінформаційної системи моніторингу і оцінювання розвитку регіонів та громад (ГІС)) тощо.

Програма комплексного відновлення території територіальної громади (її частини) має сприяти впровадженню таких сучасних підходів та практик розвитку регіонів, територіальних громад, населених пунктів та частин їх територій, які повинні враховувати визначення основних просторових, містобудівних та соціально-економічних пріоритетів політики відновлення (рис. 2.14).

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава

відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

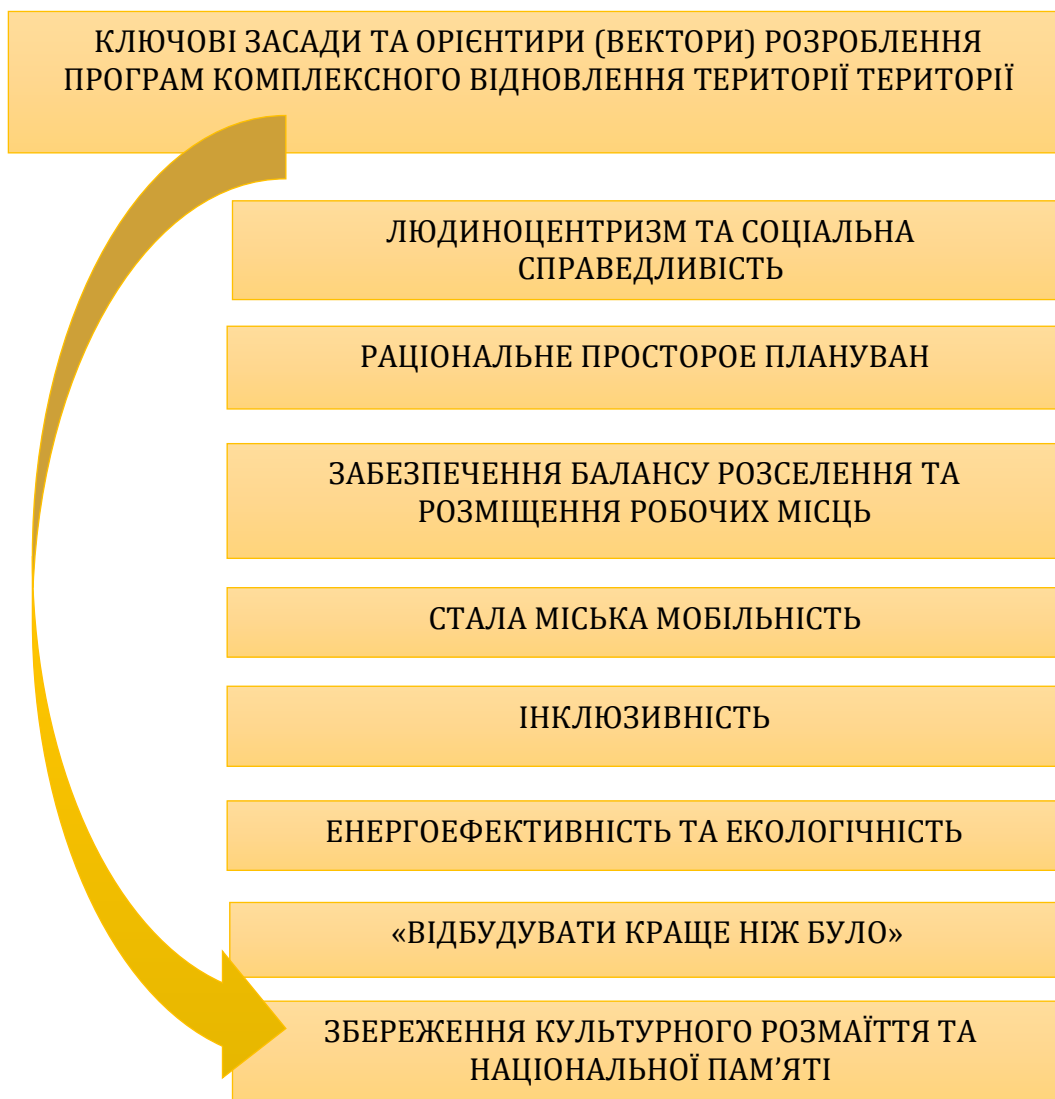


Рисунок 2.14 – Ключові засади та орієнтири розроблення програм комплексного відновлення території території (складено на підставі [31])

Соціально, економічно та екологічно збалансований розвиток території територіальної громади спрямований на створення економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасних та майбутніх поколінь на

основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науковотехнічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної виробничої, транспортної, комунікаційноінформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини.

«Забезпечення балансу розселення та розміщення робочих місць» – цей вектор базується на статті 43 Конституції України [35]. Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та виду трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Стала міська мобільність досягається шляхом розробки Планів сталої міської мобільності (ПСММ) – це інструмент стратегічного планування розвитку транспортної системи та формування транспортної політики міста. Стимулюванням розроблення територіальними громадами та окремими населеними пунктами планів сталої міської мобільності відповідно до кращих практик ЄС та із визначенням заходів з підвищення безпеки дорожнього руху.

Інклюзивність – комплексне поняття, що передбачає не лише доступність усіх видів будівель людям з обмеженими можливостями, але і застосовується до взаємовідносин між органами влади та людьми тощо. Наприклад, це облаштування доступності всіх будівель для осіб із інвалідністю, дітей у візках, облаштування електронної сторінки та надання адміністративних послуг у такий спосіб, щоб це було зручно особам із вадами зору та слуху тощо.

Енергетична ефективність – кількісне співвідношення між роботою, послугами, товарами або енергією на виході та втраченою енергією на вході, як визначає це однойменний закон [37].

Екологічність – дотримання природоохоронного законодавства та врахування, що право на екологічну безпеку гарантується шляхом забезпечення в Україні екологічної рівноваги. Оскільки екологічна рівновага у кожному конкретному випадку вимагає оцінки та її визначення, слід пам'ятати про існуючі стандарти, нормативи, будівельні норми тощо. А також застосувати процедури екологічних оцінок.

Збереження культурної спадщини як одного з головних чинників формування української національної ідентичності, невід'ємної складової всесвітнього культурного доробку людства є обов'язком держави та громадськості, відповідальністю перед прийдешніми поколіннями.

1	Подолання бідності	2	Подолання голоду
3	Міцне здоров'я	4	Якісна освіта
5	Гендерна рівність	6	Чиста вода та належні санітарні умови
7	Відновлювана енергія	8	Гідна праця та економічне зростання
9	Інновації та інфраструктура	10	Зменшення нерівності
11	Сталий розвиток міст та спільнот	12	Відповідальне споживання
13	Боротьба зі зміною клімату	14	Збереження морських екосистем
15	Збереження екосистем суші	16	Мир та справедливість
17	Партнерство заради стійкого розвитку		

Рисунок 2.15 – Глобальні цілі сталого розвитку України до 2030 року

Програми комплексного відновлення повинні також відповідати Цілям сталого розвитку України на період до 2030 року (рис. 2.15).

Перераховані вище підходи свідчать про те, що законодавець намагався запровадити принцип відбудови «краще, ніж було» так, як передбачено Сендайською рамковою програмою зменшення ризиків лих на 2015–2030 рр.

[38]. Це зумовлює зміну підходів до організації систем цивільного захисту, зміни акцентів у боротьбі із наслідками катастроф та оцінку ризиків з метою недопущення їхнього настання. Цьому допомагають розроблені в Україні Плани управління ризиками затоплень, Стратегія екологічної безпеки та зміни клімату, Лісова стратегія, схеми землеустрою, встановлені на рівні закону обмеження та обтяження щодо користування власністю.

Запровадження пріоритету 4 Сендайської рамкової програми – «відбудувати краще, ніж було» – сприятиме досягненню цілей реформи державного управління у трьох ключових елементах виконавчої влади.

Отже, для ефективної розробки та реалізації політики відновлення регіонів та громад важливо врахувати такі заходи:

- визначити план відновлення однією із складових частин стратегій та врегулювати можливість внесення змін до планувальних документів для регіонів, які системно зазнають пошкоджень внаслідок воєнних дій;

- визначити загальнонаціональну політику відновлення щодо повернення ВПО та біженців; визначення населених пунктів, що не підлягають відбудові у короткостроковій перспективі; відновлення та розвиток територій з особливими умовами (близькість до кордону з РФ, низька густина населення тощо);

- визначити універсальну методику розрахунку кількісних показників для прогнозування структури населення та соціально-економічного розвитку громад з метою визначення пріоритетів відновлення різних сфер;

- покращити комунікацію центральної виконавчої влади з представниками громад в контексті підготовки стратегій, забезпечення методичними матеріалами. Це, зокрема, необхідно для виконання заходів відновлення відповідно до потреб громад та підготовки стратегій відповідно до єдиного стандарту, принципу;

- розробити навчальні програми підвищення кваліфікації представників ОМС, організувати експертну консультативну підтримку (наприклад, створення окремого консультативного органу у громадах). Адже, як зазначали

представники ОМС, у громадах бракує кадрів, які б вміли готувати планувальні документи;

– визначити систему внутрішнього аудиту та контролю на всіх етапах виконання проєктів відновлення; механізм контролю дозволить також превентивно зреагувати та вчасно виявити проблему.

Висновки до розділу 2

2022 рік показав, наскільки стійким є місцеве самоврядування, яке здатне гідно протистояти будь-яким викликам, зокрема і у фінансовій частині, навіть в умовах воєнного стану. Рік для країни був важким, але органи місцевого самоврядування (ОМС) продемонстрували належну підтримку не тільки силам тероборони, ЗСУ та національної безпеки, але й внутрішньо переміщеним особам, які потребували прихистку.

Організація та забезпечення діяльності тероборони, матеріально-технічна допомога ЗСУ, залучення допомоги іноземних партнерів – це ті речі, які ОМС взялися підтримувати із самого початку ганебного вторгнення РФ, забезпечуючи при цьому, постійну підтримку всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні (допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка релокованого бізнесу, організація укриттів, продовження надання послуг на високому рівні). І все це завдяки ефективно проведеній реформі децентралізації, яка дала змогу ОМС отримати автономні, самостійні, належні фінансові ресурси, які відіграли головну роль в протистоянні викликам.

Основними доходами загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2022 рік були: 272,2 млрд грн - податок на доходи фізичних осіб (ПДФО); 47,2 млрд грн – єдиний податок; 29,6 млрд грн – податок на землю; 7,1 млрд грн – податок на нерухоме майно; 13,1 млрд грн – акцизний податок; 3,3 млрд грн – надходження плати за адміністративні послуги; 12,2 млрд гривень - податок на прибуток підприємств

приватного сектору економіки; надійшов в обсязі – 13,4 млрд гривень – доходи від інших податків. Приріст доходів загального фонду місцевих бюджетів по окремих областях України становив більше 30%, а саме: Львівська область (+43,2%), Житомирська (+42,0%), Закарпатська (+41,9%), Волинська (+37,7%), Хмельницька (+34,5%), Чернівецька (+33,9%), Івано-Франківська (+31,7%).

Вагомий приріст доходів по цих областях пов'язаний, зокрема, з тим, що у ці регіони перемістилися здебільшого внутрішньо переміщені особи та бізнес із територій, де ведуться або велися бойові дії, або з територій, які були чи є тимчасово окупованими збройними формуваннями рф. Відповідно, найменший показник доходів загального фонду місцевих бюджетів був виявлений на території тих областей, де проходили активні бойові дії або які були чи є тимчасово окупованими збройними формуваннями рф, зокрема в Донецькій, Запорізькій, Луганській, Харківській та Херсонській областях.

Виконання станом на 01.11.2023 річних затверджених показників доходів загального фонду складає 91,7% (норма – 83,3%), в тому числі за надходженнями: податку на доходи фізичних осіб – 90,9%; єдиного податку – 93,3%; плати за землю – 87,4%; податку на нерухоме майно – 101,8%; акцизного податку – 94,2%; податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки – 105,6%.

Для ефективної розробки та реалізації політики відновлення регіонів та громад важливо врахувати такі заходи:

- визначити план відновлення однією із складових частин стратегій та врегулювати можливість внесення змін до планувальних документів для регіонів, які системно зазнають пошкоджень внаслідок воєнних дій;

- визначити загальнонаціональну політику відновлення щодо повернення ВПО та біженців; визначення населених пунктів, що не підлягають відбудові у короткостроковій перспективі; відновлення та розвиток територій з особливими умовами (близькість до кордону з рф, низька густина населення тощо);

– визначити універсальну методику розрахунку кількісних показників для прогнозування структури населення та соціально-економічного розвитку громад з метою визначення пріоритетів відновлення різних сфер;

– покращити комунікацію центральної виконавчої влади з представниками громад в контексті підготовки стратегій, забезпечення методичними матеріалами. Це, зокрема, необхідно для виконання заходів відновлення відповідно до потреб громад та підготовки стратегій відповідно до єдиного стандарту, принципу;

– розробити навчальні програми підвищення кваліфікації представників ОМС, організувати експертну консультативну підтримку (наприклад, створення окремого консультативного органу у громадах). Адже, як зазначали представники ОМС, у громадах бракує кадрів, які б вміли готувати планувальні документи;

– визначити систему внутрішнього аудиту та контролю на всіх етапах виконання проєктів відновлення; механізм контролю дозволить також превентивно зреагувати та вчасно виявити проблему.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЖЕРЕЛАМИ ФІНАНСУВАННЯ ТА ВІДНОВЛЕННЯМ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПЕРІОД ВОЄННОГО ЧАСУ

3.1. Актуальні питання удосконалення державної політики відновлення територіальних громад: нормативне регулювання

Державну політику відновлення територій за 2014-2022 роки можна охарактеризувати поступовим вдосконаленням. Зокрема, змінювалися підходи від відбудови виключно інфраструктурних об'єктів і реалізації тимчасових проєктів до розробки планувальних документів з чітко визначеними цілями для розвитку громад. Очевидно, певна систематизація політики відновлення відбулася не відразу, а поступово, і на це є низка об'єктивних причин:

- зміна політичної ситуації в країні після Революції Гідності та курс до ЄС;
- початок низки реформ, у тому числі реформи децентралізації;
- відсутність певного досвіду ведення війни та тимчасової окупації територій;
- відсутність досвіду системної співпраці з міжнародними партнерами [39].

Результати дослідження засвідчують про дві основні проблеми координаційного та нормативного характеру, які були і до повномасштабного вторгнення. Сьогодні, як і у 2014 році, розробляють плани, стратегії, програми, зокрема, на рівні громад. Приймають закони, які регулюють процеси відновлення. Як і до повномасштабного вторгнення, реорганізують міністерства – наприклад, було створене Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. А після повномасштабного вторгнення відбулося об'єднання двох міністерств у єдине Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України для покращення координації відновлення.

Фактично, заходи відновлення громад здійснюються, проте досі існує низка проблем.

У нормативній частині політики відновлення ми маємо два «конкуруючі» документи. З одного боку, є Закон України «Про засади державної регіональної політики» [40], у якому систематизовано рівні документів державної регіональної політики: державна стратегія – регіональна стратегія – стратегія розвитку територіальної громади.

Для територій, що постраждали від російської агресії, вводиться план відновлення та розвитку (для регіонів та для громади). У Постанові «Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад» [41], яку розробили на основі закону, зазначено, що проєкт плану відновлення та розвитку територіальної громади розробляють на основі програми комплексного відновлення, якщо громада підпадає під такі критерії:

- 1) зруйновано та/або пошкоджено понад 15% житлового фонду територіальної громади або окремих населених пунктів;
- 2) чисельність населення змінилася більше ніж на 25%;
- 3) рішення про розроблення програми комплексного відновлення прийнято в установленому законодавством порядку.

Таким чином, відповідно до підзаконного регулювання Програма є необхідною для підготовки Плану відновлення. Проте, згідно з законом «Про регулювання містобудівної діяльності» [34] Програма комплексного відновлення не є обов'язковою. У результаті у нас діє два закони, що суперечать один одному. Окрім цього, наявні суперечності у вищезгаданій Постанові КМУ, що містить неузгодженості як у частині визначення територій відновлення, так і щодо розробки планів.

Так, до територій відновлення пропонують зараховувати громади, якщо виконується один із таких критеріїв:

- 1) на території громади відбувалися бойові дії,
- 2) громада або частина її території була тимчасово окупована,

- 3) наявність руйнувань критичної інфраструктури та житлового фонду внаслідок ведення бойових дій та обстрілів,
- 4) зменшення кількості населення (15%),
- 5) зростання рівня безробіття (15%),
- 6) зменшення податкових надходжень у місцеві бюджети (15%),
- 7) якщо частка ВПО у складі громади складає понад 10%.

Для підготовки обґрунтувань щодо оцінки відповідності тому чи іншому критерію громадам надається місяць. Проте за таких умов громади не можуть швидко та об'єктивно визначити свою належність до територій відновлення. З першими двома критеріями (факт бойових дії та/або тимчасова окупація) питань виникнути не повинно, оскільки списки таких територій затверджуються окремою постановою. Натомість з визначенням кількості жителів однозначно виникнуть труднощі, оскільки для цього необхідно провести підрахунки, що є тривалим, а подекуди і неможливим процесом. До того ж, реєстр ВПО не відображає точну кількість переселенців, оскільки не всі реєструються у відповідних громадах і після реєстрації можуть вільно переміщатися на інші території. Тому точність цього показника є сумнівною.

Окрім цього, після формування списку територій відновлення, оцінку відповідності критеріям має здійснювати комісія у складі представників профільного міністерства (50%) та профільного комітету ВР (50%). Ймовірно, за задумом, комісія має виконувати формальну функцію контролю та забезпечувати прозорість, однак за нечітко прописаних критеріїв може виникнути ризик політичного впливу та затягування процесу. Більш того, викликає занепокоєння і той факт, що комісія не включає в свій склад представників профільних асоціацій та громадських об'єднань. З іншого боку, визначені критерії не містять вимірюваних показників щодо їхнього впливу на громаду, потреб відновлення того чи іншого об'єкту.

Інша частина проблеми – координаційна. Результати дослідження показують, що органи місцевого самоврядування потребують кращої координації процесів відновлення. Представники громад висловлюють

застереження щодо об'єднання міністерств у єдине Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури, адже це призвело до плинності кадрів та викликало побоювання щодо втрати робочих контактів і тісної комунікації з представниками Міністерства.

Також для покращення координації політики відновлення важливо залучити різні відомства з різних міністерств, що на сьогодні є недостатньо врегульованим. На думку стейкхолдерів, відсутність координації між установами і відомствами на рівні центральної влади уповільнює процеси відновлення у громадах та суттєво затягує прийняття рішень.

Для цього має бути системно поєднана політика на національному рівні щодо відновлення з чіткими індикаторами та інструкціями для громад. Кожне міністерство повинне розуміти роль у процесах відновлення та допомогу, яку вони можуть спрямувати у громади. Тому, на думку стейкхолдерів, доцільно розробити стандартизований пакет допомоги, в якому будуть враховані можливості уряду закривати потреби за різними напрямками (інфраструктурні проекти, освіта, охорона здоров'я, соціальні послуги тощо). Це дозволить оптимізувати комунікацію та сприятиме вирішенню першочергових завдань відновлення у найкоротші терміни.

На думку представників громад, роль центральної влади в системі відновлення повинна бути такою:

- координація процесів відновлення – сприяння комунікації громад, зокрема, з міжнародними партнерами;
- розробка державної політики з визначеними індикаторами та показниками;
- моніторинг наповнення Реєстру пошкодженого майна;
- розробка необхідних нормативно-правових актів для забезпечення процесу відновлення, у тому числі комунікація з громадами з питань розробки програм;
- розробка методичних матеріалів з питань відновлення громад;
- акумуляція ресурсів та сприяння у фінансуванні проектів відновлення.

Таким чином, ми стверджуємо, що до відновлення деокупованих територій України не може бути універсального підходу. Громади мають різні масштаби пошкоджень, різний людський та фінансовий ресурси, перебували у тимчасовій окупації росії протягом різних часових періодів. Проте необхідний скоординований процес на державному рівні, що має забезпечити певний алгоритм оцінки ситуації на місцях та визначення першочергових завдань для місцевої влади, який можна адаптувати до кожної конкретної ситуації. Для реалізації політики відновлення громад також має бути системна координація і взаємодія всіх суб'єктів, залучення різних міністерств та відомств.

Необхідно розпочинати роботу над оновленням Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року, яка є основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку та координації державної політики у різних сферах, в тому числі й сфері відновлення, яка є наскрізним елементом формування політики регіонального розвитку. В оновленій Стратегії повинен бути визначений перелік територіальних громад, які буде віднесено до територій відновлення, і з того моменту тільки розпочнеться процес розробки плану відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад.

3.2. Вектори продовження децентралізаційної реформи: дорожня карта реалізації

В Україні почався процес формування дорожньої карти реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Зупинимось на основних складових цього проєкту.

У ході формування проєкту Дорожньої карти було проведено ряд консультацій з зацікавленими сторонами [42]: стратегічні сесії щодо формування пріоритетів реформи; тематичні дискусії щодо інструментів посилення фінансової спроможності громад; тематичні дискусії по перегляду

механізмів зарахування ПДФО до місцевих бюджетів та удосконаленню системи горизонтального вирівнювання.

Лідерство громад у забезпеченні якісних, інклюзивних послуг для населення та організації процесу відбудови неможливе без посилення інституційної спроможності громад та забезпечення підзвітності їх діяльності (рис. 3.1). Дорожня карта не просто продовжує реформу децентралізації, але й визначає ключові точки відновлення, зростання територіальних громад у період війни та у повоєнні роки. Спільна мета усіх стейкхолдерів – забезпечити необхідні умови для формування спроможних, багатих, прозорих, інклюзивних та інтегрованих у систему мультирівневого урядування громад (рис. 3.2). Дорожня карта має стати дороговказом реформи у найближчі роки, часовий фокус – 2027 рік. У рамках середньострокового планування формується дорожня карта, яка інтегрується з Державною стратегією регіонального розвитку та Планом України.

Стратегічними цілями розбудови оновленої децентралізаційної реформи в частині розвитку територіальних громад є цілі, що представлені на рис. 3.1.

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА НАШОЇ МРІЇ



Рисунок 3.1 – Стратегічні цілі розвитку територіальних громад в контексті оновленої децентралізаційної реформи

ПРОЗОРА ТА ІНТЕГРОВАНА ГРОМАДА

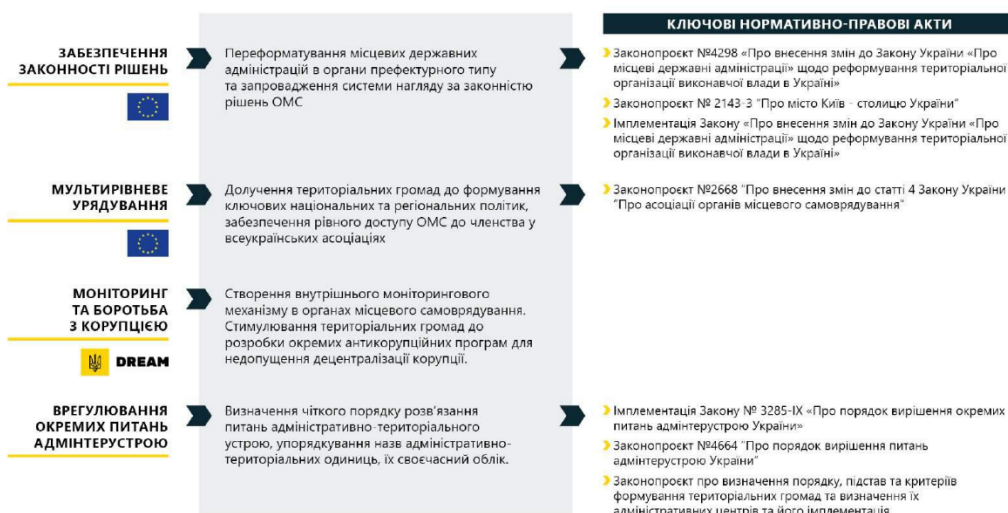


Рисунок 3.2 – Формування умов для розвитку громад на засадах прозорості і інтегрованості

Реалізація принципів фінансової централізації та автономії територіальних громад включають наступні заходи: посилення фінансової спроможності громад; реформа ПДФО; горизонтальне вирівнювання; міські агломерації.

Слід зазначити, що фінансове вирівнювання спроможності у європейських країнах передбачає передачу фінансових ресурсів між субрегіональними урядам з метою пом'якшення регіональних відмінностей у фіскальній спроможності та потребах у витратах. Системи фінансового вирівнювання перерозподіляє кошти від заможніших муніципалітетів до муніципалітетів, які стикаються з вищими витратами на душу населення або меншими доходами на душу населення. Такі передачі можуть відбуватися вертикально, від вищих рівнів управління до нижчих рівнів управління, або горизонтально, в межах того самого рівня управління. Вважаємо, що доцільно використовувати зарубіжний досвід горизонтального вирівнювання у практиці децентралізаційних реформ в Україні у період війни та повоєнного відновлення (табл. 3.1).

Таблиця 3.1 – Приклади зарубіжного досвіду горизонтального вирівнювання фінансової спроможності територіальних громад

Країна	Загальна класифікація	Розмір	Горизонтальність	Складність	Коефіцієнт вирівнювання
		<i>Трансферти вирівнювання % державних витрат</i>	<i>Горизонтальні передачі % загальних вирівнюючих передач</i>	<i>Кількість вирівнюючих передач</i>	<i>Ступінь, до якої вирівнювання заповнює прогалу для субрегіональних органів нижче середньої фінансової спроможності</i>
Австралія	Заповнення розривів між оціненими витратами та доходами	11.2%	н/д	1 (GST)	Фінансові показники відносності повністю вирівнялися
Японія	Заповнення розривів між оціненими витратами та доходами	8.8%	н/д	3/	99% стандартизованих фінансових потреб, у більшості випадків
Італія	Заповнення розривів між оціненими витратами та доходами	0.7%	н/д	1	60% у 2021 році, щороку збільшуючись на 5%, щоб досягти 100% у 2029 році.
Ірландія	Заповнення розривів між оціненими витратами та доходами	1.7%	48%	2	Поповнено до базової вимоги до фінансування
Індія	Дохід	52.4%	н/д	2 (перерахування податків з центру, гранти допомоги з центру)	н/д
Німеччина	Дохід	8.7%	9%	4	60-70%.
Естонія	Дохід/Витрати	1.3%	н/д	2	90%
Литва	Дохід/Витрати	2.2%	100%	Передача з 2 частин (компонент доходів і витрат)	90%
Канада	Дохід	2.1%	н/д	1	Визначається розміром фіксованого пакета фінансування для програми, який встановлений для підвищення муніципалітетів з фінансовою спроможністю нижче середнього до середньої фінансової спроможності.
Бельгія	Дохід (Національний механізм солідарності)	0.6%	1 грант спеціального призначення Брюссельському столичному регіону фінансується горизонтально	1 + кілька цільових грантів для столичного регіону Брюсселя	80%
Норвегія	Дохід/Витрати	1.3%	50%	4	Муніципалітети: 60% + додаткові 35% для муніципалітетів з доходами на душу населення 90% середнього
Іспанія	Заповнення розривів між оціненими витратами та доходами	4.0%	27%	4	н/д
Швеція	Дохід/Витрати	4.4%	10% муніципалітетів	2 для муніципалітетів	Для компонента доходу: 95% для муніципалітетів, 95% для субнаціонального рівня
Швейцарія	Дохід/Витрати	2.0%	34%	3	86.5%

До основних висновків проектування систем фінансового вирівнювання на основі досвіду зарубіжних країн віднесено такі:

– основною функцією системи вирівнювання у зарубіжних країнах є виправлення нерівностей, які в іншому випадку перешкоджали б порівнянному доступу до публічних послуг на місцевому рівні;

– нецільові вирівнювальні трансферти можуть надати місцевим органам влади більшу фіскальну автономію;

– формули, що лежать в основі вирівнювання або інших систем трансфертів, можуть підірвати передбачуваність доходів для цілей бюджетування через високий ступінь складності або якщо вони враховують нестабільні доходи;

– системи вирівнювання інколи критикують за те, що вони зменшують податкові зусилля на субнаціональних рівнях або впливають на економічне зростання.

Вважаємо також, що невід’ємною складовою процесу децентралізаційної реформи є закріплення результатів реформи в Конституції України, а також розроблення проєктів Законів: Муніципальний Кодекс або удосконалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закону «Про перфекта»; Закону «Про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо закріплення за органами місцевого самоврядування відповідного фінансового ресурсу для виконання оновлених повноважень; Закону України «Про адміністративно – територіальних устрій України».

Станом на січень 2022 р. за даними аналітичних досліджень в Україні нараховувалось ТОП – 10 фінансово спроможних громад областей України, які перераховували більше реверсних дотацій, ніж отримували базових дотацій (рис. 3.3). Сьогодні ситуація суттєво змінилась у звязку з повномасштабною війною, яку розв’язала рф на території України 24.02.2022 р., тому актуальність подальшої децентралізаційної реформи не викликає сумнівів [43].



Рисунок 3.3 – Фінансово спроможні громади, які перерахували найбільше реверсних дотацій до Держбюджету України у 2021 р.

3.3. Прогнозні показники Державного бюджету 2025 – 2026 рр. як стійкі внутрішні джерела відновлення розвитку територіальних громад

Складна макрофінансова ситуація, що склалася внаслідок триваючої агресії російської федерації проти України, високий ступінь невизначеності та обмежень у різних сферах економіки створюють нові виклики, які потребують часто оперативного реагування та швидких трансформацій. Але такі виклики для успішного їх подолання у довго- та середньостроковій перспективі вимагають формування стратегічного бачення щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки, відновлення та розвитку країни, визначення курсу подальшого реформування державної політики у різних сферах економіки.

У середньостроковій перспективі ресурси держави передусім буде спрямовано на посилення обороноздатності, відновлення територіальної

цілісності України, а також відбудову регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України. Відновлення об'єктів критичної та соціальної інфраструктури, об'єктів житлового та громадського призначення, пошкоджених / зруйнованих внаслідок збройної агресії проти України, є однією з головних умов стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів та активізації діяльності всіх суб'єктів господарювання.

Бюджетну політику буде спрямовано на забезпечення фінансової стабільності та боргової стійкості, посилення довіри суспільства до держави. Зокрема, вживатимуться заходи щодо: підвищення ефективності та результативності бюджетних витрат, зокрема шляхом проведення оглядів витрат у різних сферах діяльності розпорядників коштів державного бюджету, які передбачають перегляд підходів до реалізації державної політики та удосконалення механізмів використання бюджетних коштів; зменшення рівня дефіциту державного бюджету, що зазнав суттєвого збільшення у 2022 і 2023 роках, як захід фінансового забезпечення протистояння збройній агресії російської федерації проти України; зменшення корупційних ризиків шляхом посилення прозорості у використанні бюджетних коштів. Визначення пріоритетів формування видаткової частини бюджету на наступний рік та середньострокову перспективу має ґрунтуватись на стратегічному баченні політик у відповідних галузях і сферах, сформованому з урахуванням загальнодержавної моделі післявоєнної відбудови та розвитку економіки України (табл. 3.2).

Зниження рівня невизначеності та допомога провідних країн світу у подоланні наслідків війни сприятимуть насамперед відновленню інвестиційної активності в Україні. Розблокування ключових морських портів значно полегшить логістичні зв'язки, що сприятиме відновленню вітчизняного експорту. Зниження безпекових ризиків у поєднанні з активізацією післявоєнної відбудови країни сприятиме поверненню вимушених мігрантів, що стане також ваговим фактором економічного відновлення у середньостроковій перспективі.

Таблиця 3.2 – Показники Державного бюджету на 2025 – 2026 рр.
(ПРОГНОЗ)

Найменування показника	2025 рік (план)	2026 рік (план)
Доходи (з міжбюджетними трансфертами)	1 953 105,4	2 198 688,3
Загальний фонд	1 787 533,5	2 019 923,6
Спеціальний фонд	165 571,8	178 764,7
Повернення кредитів	18 174,8	14 099,8
Загальний фонд	17 904,8	13 824,0
Спеціальний фонд	270,0	275,8
Дефіцит "+" / профіцит "-"	1 068 894,8	771 127,9
Загальний фонд	984 000,0	710 743,0
Спеціальний фонд	84 894,8	60 384,9
Разом по розділу I	3 040 175,0	2 983 916,0
Видатки	2 995 840,9	2 955 592,7
Загальний фонд	2 769 792,2	2 725 874,1
Спеціальний фонд	226 048,7	229 718,6
Надання кредитів	44 334,1	28 323,3
Загальний фонд	19 646,1	18 616,4
Спеціальний фонд	24 688,0	9 706,9
Разом по розділу II	3 040 175,0	2 983 916,0

Важливим фактором економічного відновлення у середньостроковій перспективі також стане усвідомлення відсутності необхідності механічної відбудови зруйнованих виробничих комплексів та об'єктів цивільної інфраструктури, переважну більшість з яких збудовано ще в радянські часи, тобто більше ніж 30–50 років тому.

Післявоєнне відновлення економіки України має ґрунтуватися на засадах переосмислення парадигми функціонування вітчизняної економіки з урахуванням підходу «зробити краще ніж було», а отже, спрямованих на: відновлення та розвиток інфраструктури відповідно до найкращих міжнародних стандартів. Це суттєво підвищить ефективність транспортних зв'язків, сприятиме залученню інвестицій і створить основу для подальшого економічного зростання та розвитку в середньостроковій перспективі; організацію життєвого циклу технологій:

– розробку, виробництво, продаж та обслуговування нових інноваційних продуктів і послуг в Україні з використанням власних технологій та інфраструктури;

– розвиток інновацій та промисловості: заохочення високотехнологічної промисловості та інноваційних технологій, де в Україні є значний потенціал;

– розвиток інноваційної інфраструктури малого і середнього бізнесу: створення інноваційних центрів, акселераторів, майданчиків для стартапів та інших форм інкубації технологій, надання фінансової, консалтингової та технічної підтримки, сприяння виникненню та розвитку інноваційних компаній; розвиток технічної освіти: підготовку кваліфікованих кадрів для інноваційних галузей, надання можливостей для отримання нових знань та практичних навичок.

Зазначений комплекс заходів сприятиме більш інтенсивному відновленню економічного розвитку та, відповідно, приведе до швидкого зростання багатofакторної продуктивності і надолуження на цій основі понесених у зв'язку з військовою агресією російської федерації втрат в умовах посилення активності економічних суб'єктів.

Оскільки економіка України у довгостроковому періоді не має іншої альтернативи, ніж повноцінна інтеграція у спільний ринок ЄС, Уряд спрямовуватиме зусилля на відновлення економіки України відповідно до розробленого спільно з міжнародними партнерами Плану післявоєнного відновлення, впровадження реформ з покращення умов ведення бізнесу та зменшення регуляторних бар'єрів, подальшого поширення діджиталізації та створення ефективної фінансової та інституційної інфраструктури розвитку бізнесу, розвитку транскордонного співробітництва.

У підсумку це спонукатиме українських товаровиробників розробляти та впроваджувати довготривалі стратегії розвитку виробництва з інвестиційно-інноваційним спрямуванням. Реформи Уряду також буде спрямовано на підтримку малого і середнього підприємництва. Розвиток цієї сфери базуватиметься на пришвидшеному сприйнятті малими та середніми

підприємствами змін і їх швидкої адаптації до нових умов функціонування та потреб споживачів, чому сприятиме продовження політики Уряду, спрямованої на створення сприятливого середовища для підприємництва, зокрема шляхом спрощення доступу до фінансів та зменшення витрат бізнесу. Зокрема, Уряд продовжуватиме забезпечувати державну підтримку малих та середніх підприємств шляхом реалізації програми державної підтримки «Доступні кредити 5-7-9 %». Це дозволить малим та середнім підприємствам поступово надолужити втрачений потенціал сектору у забезпеченні стійкого економічного і соціального розвитку України.

На середньостроковий період очікується прискорення економічного зростання з 2,8 відсотка у 2023 році до 7,5 відсотка у 2026 році.

Динаміка номінального та реального ВВП у 2022–2026 роках



Джерело: Державна служба статистики України, прогноз Міністерства економіки України.

Рисунок 3.4 – Динаміка прогнозних макроекономічних показників

В умовах післявоєнного відновлення у середньостроковому періоді внутрішній попит в цілому залишиться ключовим фактором зростання. Обсяги приватного споживання зростатимуть унаслідок подальшого збільшення доходів населення, зокрема за рахунок підвищення державних соціальних стандартів, а також поступового повернення мігрантів в Україну внаслідок

зменшення безпекових ризиків. Розгортання післявоєнного відновлення в різних галузях і регіонах сприятиме активізації ринку зайнятості та скороченню рівня безробіття населення (за методологією МОП) у відсотках до економічно активного населення: з 18,8 відсотка у 2023 році до 10,8 відсотка у 2026 році. Розвиток електронного урядування в Україні та цифровізація державних послуг дозволять суттєво знизити витрати на їх надання, полегшать доступ до них та підвищать їх якість для споживачів. Це створить умови для розвитку людського капіталу, сприятиме забезпеченню гідних умов оплати праці.

Пріоритетом податкової політики на 2025–2026 роки є забезпечення макроекономічної та фінансової стабільності, збереження рівня мобілізації доходів у період воєнного стану та посилення їх мобілізації після його припинення чи скасування, тому визначено такі пріоритетні завдання податкової політики: покращення процесів адміністрування податків, зборів, яке базуватиметься на аналізі результатів діяльності контролюючих органів та незалежного опитування платників податків; збереження поточної бази оподаткування доходів юридичних та фізичних осіб та її подальше поступове розширення; реформування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності з метою мінімізації можливостей для зловживання, ухилення від сплати податків, зокрема великим бізнесом; забезпечення гармонізації податкового законодавства України із законодавством ЄС; підтримка відбудови та інвестицій.

У 2025–2026 роках буде продовжено реалізацію запровадженої Урядом у 2020 році державної програми «Доступні кредити 5-7-9%», метою якої є надання фінансової державної підтримки суб'єктам підприємництва, спрямованої на розвиток підприємництва, збільшення обсягів виробництва, експорту, імпортозаміщення, розвиток високотехнологічного виробництва, енергоефективності, впровадження інновацій, фінансування сільськогосподарських товаровиробників для проведення сільськогосподарської діяльності в умовах воєнного стану. Заходи з підвищення доступу суб'єктів підприємництва до фінансування за рахунок

продовження реалізації державної програми «Доступні кредити 5-7-9%» сприятимуть зменшенню фінансового навантаження на бізнес у період воєнного стану, що також мінімізує ризики росту проблемної заборгованості та негативний вплив на фінансову стабільність банківської системи. Завдяки адаптації цієї програми до умов сьогодення забезпечується спрощення та доступність кредитування більш широкому колу суб'єктів підприємництва, а також та стимулювання пріоритетних напрямів діяльності.

Державна програма «Доступні кредити 5-7-9 %» є універсальним та дієвим механізмом кредитування банками бізнесу з фінансовою державною підтримкою, що надається через Фонд розвитку підприємництва, шляхом часткової компенсації процентних ставок за кредитами, наданими суб'єктам підприємництва, незалежно від сфери їх діяльності.

Фонд розвитку підприємництва є впливовим «гравцем» на ринку кредитування малого і середнього підприємництва, знаним як серед банків України, так і серед міжнародних фінансових організацій, тому забезпечення його функціонування відіграє важливу роль у реалізації спільних з міжнародними фінансовими організаціями програм та проектів із підтримки малого і середнього підприємництва.

Ще одним інструментом підтримки бізнесу буде програма надання державних гарантій на портфельній основі, яка передбачає спрощення доступу мікропідприємництва, малого та/або середнього підприємництва до кредитування навіть за відсутності у них достатнього забезпечення, шляхом часткового гарантування державою їх боргових зобов'язань перед банками-кредиторами.

Військові дії спричинили руйнівний вплив на життя людей та масове порушення ланцюгів економічної діяльності, руйнування інфраструктури, що насамперед призводить до значних економічних втрат. Виклики, що стоять перед Україною у воєнний та післявоєнний час, вимагають від усіх учасників бюджетного процесу надзвичайно зваженого і продуманого підходу до визначення напрямів витрачання бюджетного ресурсу. У результаті

реформування бюджетної системи в контексті децентралізації та запровадження нової моделі міжбюджетних відносин фінансову спроможність місцевих бюджетів суттєво зміцнено. Одним із ключових напрямів реформи міжбюджетних відносин стало створення та запровадження дворівневої системи взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами. Прямі взаємовідносини з державним бюджетом мають 1 463 місцеві бюджети, які безпосередньо отримують міжбюджетні трансферти, із них: 1 438 бюджетів територіальних громад, 24 обласні бюджети та бюджет територіальної громади міста Києва.

Зміцнення фінансової спроможності громад та їх економічний розвиток залежать від ефективності використання активів, якими володіє та розпоряджається громада. Розвиток території можливий лише за умови ефективного використання та користування її внутрішнім потенціалом. Дохідну частину місцевих бюджетів розраховано з урахуванням чинних норм податкового та бюджетного законодавства, макроекономічних показників економічного і соціального розвитку країни та поточного виконання місцевих бюджетів.

Обсяг доходів місцевих бюджетів прогнозується на:

- 2025 рік – 599,1 млрд грн (зростання до 2024 року на 124,5 млрд грн (+26,2 відсотка));
- 2026 рік – 668,2 млрд грн (зростання до 2025 року – на 69,1 млрд грн (+11,5 відсотка)).

Передбачається, що прогнозна частка трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам у загальному обсязі фінансового ресурсу місцевих бюджетів буде зменшуватися та становитиме у 2025 році 25,6 відсотка та у 2026 році – 24,7 відсотка.

Державну бюджетну політику щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин у 2025 – 2026 роках буде спрямовано на подальший розвиток середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні, удосконалення міжбюджетного регулювання, зміцнення фінансової

спроможності місцевих бюджетів, підвищення прозорості та результативності використання бюджетних ресурсів, а також збереження дворівневої системи міжбюджетних відносин, що реалізовуватиметься шляхом:

- зміцнення фінансової спроможності територіальних громад та удосконалення міжбюджетних відносин з урахуванням нової моделі територіальної організації влади України та оновлених повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності;
- удосконалення підходів щодо здійснення горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів відповідно до нового адміністративно-територіального устрою та за результатами реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні;
- складання прогнозів місцевих бюджетів для підвищення передбачуваності та послідовності бюджетної політики на місцевому рівні, узгодження таких прогнозів із середньостроковими програмами соціально-економічного розвитку громад;
- забезпечення динаміки доходів, що зараховуються до місцевих бюджетів, збереження рівня їх надходжень не нижче 20 відсотків доходів зведеного бюджету України та зменшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- стимулювання соціально-економічного розвитку територій, спрямовуючи кошти насамперед на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку відповідно до плану відновлення та розвитку регіонів; продовження упорядкування сфер відповідальності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в рамках сформованого за результатами реформи децентралізації адміністративно-територіального устрою та його удосконалення;

- подальшого розвитку рівня автоматизації процесів у сфері управління державними фінансами на місцевому рівні, зокрема Інформаційно-аналітичної системи управління плануванням та виконанням місцевих бюджетів «LOGICA».

З 2022 року з метою ліквідації наслідків (у тому числі гуманітарних, соціальних, економічних), спричинених збройною агресією російської федерації проти України, започатковано створення у складі спеціального фонду державного бюджету фонду ліквідації наслідків збройної агресії, кошти якого щороку планується спрямовувати за різними напрямками, зокрема на:

- відновлення пошкоджених об'єктів житлового та громадського призначення;
- будівництво громадських будинків та споруд, захисних споруд цивільного захисту та військових об'єктів;
- будівництво об'єктів інфраструктури; будівництво, ремонт та інші інженерно-технічні заходи із захисту об'єктів критичної інфраструктури;
- компенсацію за знищені / пошкоджені об'єкти житлового призначення; нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт, розроблення проектної (проектно-кошторисної) документації будівель для забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та осіб, які втратили його внаслідок воєнних дій, спричинених збройною агресією російської федерації проти України, тощо.

Зрозуміло, що у проектах Державного бюджету України на 2025–2026 роки показники витрат на цілі відновлення України, ліквідації наслідків збройної агресії російської федерації проти України буде уточнено відповідно до обсягів підтримки міжнародних організацій, донорських установ згідно з міжнародними договорами, у рамках програм допомоги і грантів.

Реалізація проектів відновлення відбуватиметься відповідно до удосконалених практик управління державними інвестиціями, що, зокрема, передбачатимуть:

- планування публічних інвестицій на основі стратегічних пріоритетів та середньострокової бюджетної перспективи;
- застосування уніфікованих підходів до оцінки та відбору інвестиційних проектів, незалежно від джерел фінансування;
- посилення підзвітності та нагляду на всіх етапах інвестиційного циклу.

Проведене дослідження надає нам можливість стверджувати, що ми маємо стійкі перспективи економічного розвитку територіальних громад та України в цілому. Віримо в ЗСУ і в Перемогу!

Висновки до розділу 3

Таким чином, ми стверджуємо, що до відновлення деокупованих територій України не може бути універсального підходу. Громади мають різні масштаби пошкоджень, різний людський та фінансовий ресурси, перебували у тимчасовій окупації росії протягом різних часових періодів. Проте необхідний скоординований процес на державному рівні, що має забезпечити певний алгоритм оцінки ситуації на місцях та визначення першочергових завдань для місцевої влади, який можна адаптувати до кожної конкретної ситуації. Для реалізації політики відновлення громад також має бути системна координація і взаємодія всіх суб'єктів, залучення різних міністерств та відомств.

Необхідно розпочинати роботу над оновленням Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року, яка є основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку та координації державної політики у різних сферах, в тому числі й сфері відновлення, яка є наскрізним елементом формування політики регіонального розвитку. В оновленій Стратегії повинен бути визначений перелік територіальних громад, які буде віднесено до територій відновлення, і з того моменту тільки розпочнеться процес розробки плану відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад.

До основних висновків проектування систем фіскального вирівнювання на основі досвіду зарубіжних країн нами віднесено такі:

– основною функцією системи вирівнювання у зарубіжних країнах є виправлення нерівностей, які в іншому випадку перешкоджали б порівнянному доступу до публічних послуг на місцевому рівні;

– нецільові вирівнювальні трансферти можуть надати місцевим органам влади більшу фіскальну автономію;

– формули, що лежать в основі вирівнювання або інших систем трансфертів, можуть підірвати передбачуваність доходів для цілей бюджетування через високий ступінь складності або якщо вони враховують нестабільні доходи;

– системи вирівнювання інколи критикують за те, що вони зменшують податкові зусилля на субнаціональних рівнях або впливають на економічне зростання.

Зрозуміло, що у проектах Державного бюджету України на 2025–2026 роки показники витрат на цілі відновлення України, ліквідації наслідків збройної агресії російської федерації проти України буде уточнено відповідно до обсягів підтримки міжнародних організацій, донорських установ згідно з міжнародними договорами, у рамках програм допомоги і грантів.

Реалізація проектів відновлення відбуватиметься відповідно до удосконалених практик управління державними інвестиціями, що, зокрема, передбачатимуть:

- планування публічних інвестицій на основі стратегічних пріоритетів та середньострокової бюджетної перспективи;
- застосування уніфікованих підходів до оцінки та відбору інвестиційних проектів, незалежно від джерел фінансування;
- посилення підзвітності та нагляду на всіх етапах інвестиційного циклу.

ВИСНОВКИ

Узагальнюючи викладені положення кваліфікаційної роботи можна зробити наступні висновки:

Особливістю сучасного етапу економічного розвитку країни є усвідомлення значення розвитку кожного регіону, кожної територіальної громади. У цьому контексті важливу роль відіграють органи місцевого самоврядування, наділені конституційними гарантіями виконання власних і делегованих повноважень. Первинний обов'язок місцевих органів управління полягає в забезпеченні в повній мірі надання публічних послуг жителям територіальних громад, що в результаті підвищить рівень добробуту та якість життя на території адміністративно-територіального утворення. При цьому визначальним у цьому процесі є рівень фінансового забезпечення кожного адміністративно-територіального утворення, наявність достатньої кількості фінансових ресурсів, використання всіх можливостей їх мобілізації та ефективність їх застосування.

Важливим завданням органів місцевого самоврядування є пошук додаткових джерел фінансових ресурсів органами місцевої влади шляхом використання потенціалу розвитку конкретної території. Забезпечення фінансовими ресурсами розвитку територіальних громад передбачає використання системного підходу, тобто використання власних джерел надходжень у поєднанні з ресурсами, які надає державна підтримка територій, розширення можливостей створення креативних індустрій як нових джерел місцевих доходів. Тільки у випадку достатності фінансових ресурсів місцеві адміністрації зможуть надавати якісні послуги мешканцям територіальної громади, реалізувати інфраструктурні проекти, розвивати соціальну сферу й таким чином, розвиваючи свою територію, досягати поставленої мети: покращувати якість та підвищувати рівень життя населення територіальної громади. Важливе місце належить дослідженню рівня фінансової спроможності територіальних громад. Із метою оцінки рівня фінансової спроможності

територіальних громад запропоновано застосовувати спеціально розроблені рекомендації, використання яких, окрім визначення фінансових можливостей, дасть можливість здійснити оцінку управлінських рішень на цій території та забезпечити вироблення плану дій щодо зміцнення фінансової основи та забезпечення можливості надання в повному обсязі публічних послуг населенню територіальної громади. Формуючи свою фінансову спроможність шляхом використання різних джерел надходжень фінансових ресурсів, територіальні громади отримають реальні можливості належного виконання власних і делегованих органами місцевого управління повноважень та вирішення завдання соціально-економічного розвитку окремої території.

Особливо важливими в умовах воєнного стану під час планування місцевих бюджетів є принципи:

- *цільового використання бюджетних коштів* відповідно до визначених першочергових потреб громади;
- *ефективності та результативності*, що дасть можливість раціонального витрачання коштів для забезпечення життєдіяльності громад;
- *публічності та прозорості*. Відкритість цілей витрачання бюджетних коштів дає можливість сформувати довіру і позитивні очікування в суспільстві.

Ключові виклики складання проєктів місцевих бюджетів територіальних громад на 2024 рік, полягають у такому:

- висока ймовірність похибки при розрахунку макроекономічних прогнозних показників;
- втрата прийнятної динаміки місцевого економічного розвитку;
- втрати або зменшення (дестабілізація) джерел надходжень до бюджетів у частині податків і зборів, як наслідок – дефіцит фінансового ресурсу для повного забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування;
- неузгодженість (негармонізований стан) стратегічних, програмних та бюджетних документів на національному, регіональному та місцевому рівнях;

– системні ризики бюджетного процесу в умовах прогнозованої невизначеності.

Задля їх подолання короткострокові пріоритети та задачі бюджетної політики мають базуватися на ефективному механізмі гармонізації документів стратегічного планування, економічного програмування та програмно-цільового бюджетування.

Процес планування показників місцевих бюджетів – 2024 має бути зосереджений на забезпеченні:

- економічного відновлення, збалансованості бюджетних позицій та стійкості соціально-демографічних показників;
- обґрунтованості, доцільності та послідовності при прийнятті всіх без винятку управлінських рішень у місцевому економічному розвитку та в бюджетному процесі.

Місцеві податки і збори встановлюються органами місцевого самоврядування відповідно до законодавства та є обов'язковими до сплати в межах адміністративно-територіальних одиниць, а також зараховуються безпосередньо до їхніх місцевих бюджетів. Отже, територіальні громади мають прямий вплив на надходження від місцевих податків і зборів.

Невідкладне відновлення місцевого економічного розвитку, наслідком якого є збільшення економічних ресурсів громади, а отже, ріст генерації власних доходів місцевих бюджетів, надасть можливість територіальним громадам гідно подолати виклики, які сьогодні постали.

2022 рік показав, наскільки стійким є місцеве самоврядування, яке здатне гідно протистояти будь-яким викликам, зокрема і у фінансовій частині, навіть в умовах воєнного стану. Рік для країни був важким, але органи місцевого самоврядування (ОМС) продемонстрували належну підтримку не тільки силам тероборони, ЗСУ та національної безпеки, але й внутрішньо переміщеним особам, які потребували прихистку.

Організація та забезпечення діяльності тероборони, матеріально-технічна допомога ЗСУ, залучення допомоги іноземних партнерів – це ті речі, які ОМС

взялися підтримувати із самого початку ганебного вторгнення РФ, забезпечуючи при цьому, постійну підтримку всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні (допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка релокованого бізнесу, організація укриттів, продовження надання послуг на високому рівні). І все це завдяки ефективно проведеній реформі децентралізації, яка дала змогу ОМС отримати автономні, самостійні, належні фінансові ресурси, які відіграли головну роль в протистоянні викликам.

Основними доходами загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2022 рік були: 272,2 млрд грн - податок на доходи фізичних осіб (ПДФО); 47,2 млрд грн – єдиний податок; 29,6 млрд грн – податок на землю; 7,1 млрд грн – податок на нерухоме майно; 13,1 млрд грн – акцизний податок; 3,3 млрд грн – надходження плати за адміністративні послуги; 12,2 млрд гривень - податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки; надійшов в обсязі – 13,4 млрд гривень – доходи від інших податків. Приріст доходів загального фонду місцевих бюджетів по окремих областях України становив більше 30%, а саме: Львівська область (+43,2%), Житомирська (+42,0%), Закарпатська (+41,9%), Волинська (+37,7%), Хмельницька (+34,5%), Чернівецька (+33,9%), Івано-Франківська (+31,7%).

Вагомий приріст доходів по цих областях пов'язаний, зокрема, з тим, що у ці регіони перемістилися здебільшого внутрішньо переміщені особи та бізнес із територій, де ведуться або велися бойові дії, або з територій, які були чи є тимчасово окупованими збройними формуваннями РФ. Відповідно, найменший показник доходів загального фонду місцевих бюджетів був виявлений на території тих областей, де проходили активні бойові дії або які були чи є тимчасово окупованими збройними формуваннями РФ, зокрема в Донецькій, Запорізькій, Луганській, Харківській та Херсонській областях.

Виконання станом на 01.11.2023 річних затверджених показників доходів загального фонду складає 91,7% (норма – 83,3%), в тому числі за надходженнями: податку на доходи фізичних осіб – 90,9%; єдиного податку – 93,3%; плати за землю – 87,4%; податку на нерухоме майно – 101,8%;

акцизного податку – 94,2%; податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки – 105,6%.

Для ефективної розробки та реалізації політики відновлення регіонів та громад важливо врахувати такі заходи:

- визначити план відновлення однією із складових частин стратегій та врегулювати можливість внесення змін до планувальних документів для регіонів, які системно зазнають пошкоджень внаслідок воєнних дій;

- визначити загальнонаціональну політику відновлення щодо повернення ВПО та біженців; визначення населених пунктів, що не підлягають відбудові у короткостроковій перспективі; відновлення та розвиток територій з особливими умовами (близькість до кордону з РФ, низька густина населення тощо);

- визначити універсальну методіку розрахунку кількісних показників для прогнозування структури населення та соціально-економічного розвитку громад з метою визначення пріоритетів відновлення різних сфер;

- покращити комунікацію центральної виконавчої влади з представниками громад в контексті підготовки стратегій, забезпечення методичними матеріалами. Це, зокрема, необхідно для виконання заходів відновлення відповідно до потреб громад та підготовки стратегій відповідно до єдиного стандарту, принципу;

- розробити навчальні програми підвищення кваліфікації представників ОМС, організувати експертну консультативну підтримку (наприклад, створення окремого консультативного органу у громадах). Адже, як зазначали представники ОМС, у громадах бракує кадрів, які б вміли готувати планувальні документи;

- визначити систему внутрішнього аудиту та контролю на всіх етапах виконання проєктів відновлення; механізм контролю дозволить також превентивно зреагувати та вчасно виявити проблему.

Таким чином, ми стверджуємо, що до відновлення деокупованих територій України не може бути універсального підходу. Громади мають різні масштаби пошкоджень, різний людський та фінансовий ресурси, перебували у

тимчасовій окупації росії протягом різних часових періодів. Проте необхідний скоординований процес на державному рівні, що має забезпечити певний алгоритм оцінки ситуації на місцях та визначення першочергових завдань для місцевої влади, який можна адаптувати до кожної конкретної ситуації. Для реалізації політики відновлення громад також має бути системна координація і взаємодія всіх суб'єктів, залучення різних міністерств та відомств.

Необхідно розпочинати роботу над оновленням Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року, яка є основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку та координації державної політики у різних сферах, в тому числі й сфері відновлення, яка є наскрізним елементом формування політики регіонального розвитку. В оновленій Стратегії повинен бути визначений перелік територіальних громад, які буде віднесено до територій відновлення, і з того моменту тільки розпочнеться процес розробки плану відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад.

До основних висновків проектування систем фіскального вирівнювання на основі досвіду зарубіжних країн нами віднесено такі:

- основною функцією системи вирівнювання у зарубіжних країнах є виправлення нерівностей, які в іншому випадку перешкоджали б порівнянному доступу до публічних послуг на місцевому рівні;

- нецільові вирівнювальні трансферти можуть надати місцевим органам влади більшу фіскальну автономію;

- формули, що лежать в основі вирівнювання або інших систем трансфертів, можуть підірвати передбачуваність доходів для цілей бюджетування через високий ступінь складності або якщо вони враховують нестабільні доходи;

- системи вирівнювання інколи критикують за те, що вони зменшують податкові зусилля на субнаціональних рівнях або впливають на економічне зростання.

Зрозуміло, що у проектах Державного бюджету України на 2025–2026 роки показники витрат на цілі відновлення України, ліквідації наслідків збройної агресії російської федерації проти України буде уточнено відповідно до обсягів підтримки міжнародних організацій, донорських установ згідно з міжнародними договорами, у рамках програм допомоги і грантів.

Реалізація проектів відновлення відбуватиметься відповідно до удосконалених практик управління державними інвестиціями, що, зокрема, передбачатимуть:

- планування публічних інвестицій на основі стратегічних пріоритетів та середньострокової бюджетної перспективи;
- застосування уніфікованих підходів до оцінки та відбору інвестиційних проектів, незалежно від джерел фінансування;
- посилення підзвітності та нагляду на всіх етапах інвестиційного циклу.

Проведене дослідження надає нам можливість стверджувати, що ми маємо стійкі перспективи економічного розвитку територіальних громад та України в цілому. Віримо в ЗСУ і в Перемогу України!

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Крайник О., Федорчак О. Фінансування розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. URL: <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/view/3558> (дата звернення 09.09.2023).
2. Постанова КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки» № 695 від 05.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 09.09.2023).
3. Напрямки модернізації фінансового забезпечення розвитку сільських територіальних громад у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І. З. Сторонянська, А. О. Пелехатий // Фінанси України.–2014.–№10.–С.97–108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2014_10_10 (дата звернення: 09.09.2023).
4. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління [Електронний ресурс] / Тамара Куценко, Яна Сіренко // Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні : матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми 281 «Публічне управління та адміністрування» за 2017–2018 рр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана», Ф-т економіки та упр., Каф. нац. економіки та публічного упр. ; [редкол.: І. Й. Малий (голова) та ін.]. – Електрон. текст. дані. – Київ : КНЕУ, 2019. – С. 125–152. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/e92b6320-34a5-47a5-82ca-4b45098e6823/content> (дата звернення: 11.11.2023).
5. Лисяк Л.В., Биков Б.Д., Кушнір А.І. Зміцнення фінансового потенціалу об'єднаних територіальних громад в умовах бюджетної децентралізації. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/4224/1/16%20%D0%9B%D0%B>

8%D1%81%D1%8F%D0%BA%20%D0%9B.%D0%92..pdf (дата звернення: 11.11.2023).

6. Результати фінансової децентралізації за 10 місяців 2018 року – експертний аналіз. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10197?page=2> (дата звернення: 11.11.2023).

7. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад (ПРОЄКТ). URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/751/0._%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96_%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97.pdf (дата звернення: 11.11.2023).

8. Лист МФУ «Про підготовку бюджетних запитів на 2024 – 2026 роки». URL: https://storage.dtkr.ua/files/NikoNews/%D0%9B%D0%B8%D1%81%D1%82_%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%84%D1%96%D0%BD_2024_2026.pdf (дата звернення: 11.11.2023).

9. Бюджетний Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 11.11.2023).

10. Лист МФУ «Про особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік». URL: <https://www.finansy.sm.gov.ua/images/docs/2023/all.pdf> (дата звернення: 09.09.2023).

11. Особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік. URL: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1313/%D0%95%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%B8%CC%86_%D0%BE%D0%BF%D0%B8%D1%81_%D0%9E%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96__%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1

%8F_%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%D1%83_2024_%D1%80%D0%B5%D0%B4.pdf (дата звернення: 01.10.2023).

12. Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» № 1768 – III від 01.06.2000 зі зм. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-14#Text> (дата звернення 01.11.2023).

13. Закон України «Про індексацію грошових доходів населення» № 1282-XII від 03.07.1991 р. зі зм. та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1282-12#Text> (дата звернення: 07.11.2023).

14. Постанова КМУ «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» № 179 від 03.03.2021 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179> (дата звернення: 07.10.2023).

15. МВФ-Україна: Лист про наміри та Меморандум про економічну та фінансову політику, 19 червня 2023 року. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/mvf-ukrayina-list-pro-namiri-ta-memorandum-pro-ekonomichnu-ta-finansovu-politiku-19-cherhvnya-2023-roku> (дата звернення: 07.10.2023).

16. Закон України від 27.07.2023 № 3278 IX «Про внесення змін до БКУ щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3278-20#Text> (дата звернення: 12.11.2023).

17. Проєкт місцевого бюджету на 2024 рік: складання розрахунку. URL: <https://dzplatforma.com.ua/article/16354-proekt-mistseвого-byudzhetu-na-2024-rik-skladannya-rozrakhunku> (дата звернення: 12.11.2023).

18. Податковий Кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 11.11.2023).

19. Підходи до складання місцевих бюджетів – 2024: особливості та новели. URL: <https://hromady.org/pidxodi-do-skladannya-miscevix-byudzhetiv-2024-osoblivosti-ta-noveli/> (дата звернення: 15.11.2024).

20. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105> (дата звернення: 07.09.2023).

21. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» № **2120-IX від 15.03.2022**. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text> (дата звернення: 17.11.2023).

22. Закон України «Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо ставок акцизного податку на період дії правового режиму воєнного, надзвичайного стану» №2618-IX від 21.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2618-20#Text> (дата звернення: 17.11.2023).

23. Виконання доходів місцевих бюджетів. URL: <https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv> (дата звернення: 17.11.2023).

24. Уряд затвердив порядки з питань відновлення та розвитку регіонів і громад. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyv-poriadky-z-pytan-vidnovlennia-ta-rozvytku-rehioniv-i-hromad> (дата звернення: 17.11.2023).

25. Про відновлення та регіональний розвиток після війни. URL: <https://www.csi.org.ua/news/pro-vidnovlennya-ta-regionalnyj-rozvytok-pislya-vijny/> (дата звернення: 17.11.2023).

26. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 11.11.2023).

27. Цілі сталого розвитку та Україна. <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/cili-stalogo-rozvitku-ta-ukrayina> (дата звернення: 07.10.2023).

28. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.11.2023).

29. Розпорядження КМУ «Деякі питання реалізації у 2021-2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 11.11.2023).

30. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку розроблення, проведення громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення області, території територіальної громади (її частини) та внесення змін до них» № 1159 від 14.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1159-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2023).

31. Розроблення програми комплексного відновлення території громад. URL: <https://r2p.org.ua/storage/page/3836/92299782bd7c561305066abe65e74b020503f602.pdf> (дата звернення: 11.11.2023).

32. Кодекс цивільного захисту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 11.11.2023).

33. ДСТУ 8773:2018 Склад та зміст розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту в складі проектної документації на будівництво об'єктів. Основні положення. https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=78968 (дата звернення: 11.11.2023).

34. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI від 17.02.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення: 11.11.2023).

35. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.11.2023).

36. УГОДА про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу [Кліматичний пакет для стабільної економіки: (CASE) в Україні ENI/2020/042-818]. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_017-20#Text (дата звернення: 12.11.2023).

37. Закон України «Про енергетичну ефективність». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1818-20#Text> (дата звернення: 11.11.2023).

38. Сендайська рамкова програма зі зменшення ризиків лих та український контекст: аналітика. URL: <https://r2p.org.ua/page/sendajska-ramkova-programa-zmenshennya-lyh> (дата звернення: 20.11.2023).

39. Що зараз відбувається з державною політикою відновлення громад і які питання треба врахувати. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17127> (дата звернення: 21.11.2023).

40. Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII від 21.07.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 23.11.2023).

41. Постанова КМУ «Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад» № 371 від 18.07.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 21.11.2023).

42. Дорожня карта реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34881.html> (дата звернення: 17.11.2023).

43. Аналіз вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів в умовах воєнного стану: сучасний стан та оцінка нових підходів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15207> (дата звернення: 23.11.2023).

44. Показники Державного бюджету на 2025 – 2026 рр. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9F%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B8_%D0%94%D0%91%D0%A3_2025_2026.pdf (дата звернення: 23.11.2023).