МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УМАНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ САДІВНИЦТВА

Факультет економіки і підприємництва

Кафедра фінансів, банківської справи та страхування

Допущено до захисту

“_____” _____ 2023 р

Зав. кафедри, д.е.н., доцент

_____ Прокопчук О.Т.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА МАГІСТРА

ФІНАНСОВА САМОДОСТАТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА МЕХАНІЗМИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Виконав – студент 2 курсу, групи 22м-ф освітньої програми «Фінанси, банківська справа та страхування»
спеціальності 072 Фінанси, банківська справа та страхування
Темченко Наталія Василівна

Науковий керівник – к.е.н.,
Пташник Світлана Андріївна

Умань – 2023

ЗМІСТ

ВСТУП **6**

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД **10**

РОЗДІЛ 2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ **26**

2.1. Аналіз тенденцій забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад: вітчизняні реалії **26**

2.2. Тригери нестабільності та їх вплив на фінансову самодостатність територіальних громад **46**

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ АКТИВІЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОІРАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ **71**

ВИСНОВКИ **78**

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ **81**

ДОДАТКИ **87**

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Масштабні зміни в суспільному житті, обумовлені поширенням пандемії, а з лютого 2022 року широкомасштабною війною росії проти України, посилили фінансову нестабільність, порушили стійкість соціально-економічних систем різних рівнів, змусили органи влади та місцевого самоврядування по-новому підходити до формування фінансової та соціально-економічної політики, переглядати власні прогнози економічного розвитку. З іншого боку, завдяки реформі децентралізації, яка створила передумови для формування самодостатніх громад, нечуваній здатності до самоорганізації та спроможності самостійно вирішувати поточні і непередбачувані проблеми, органи місцевого самоврядування змогли стримувати ворога, забезпечувати життєдіяльність громад, зберегти (де було можливо) організаційну та функціональну стійкість.

В суспільстві є розуміння того, що самодостатні громади та потужна система місцевого самоврядування - це основа відновлення, а відтак і сталого поступу України. Достатній обсяг фінансових ресурсів та можливість їх нарощення – запорука довгострокового розвитку територіальних громад. Разом з тим, нові виклики та нова реальність, в якій опинилися територіальні громади, потребують швидкого, дієвого реагування та оновлення механізмів забезпечення їх фінансової самодостатності як критерію ефективності адміністративно-територіальної реформи і змін, якими супроводжується децентралізація. Посилюється увага до проблем формування фінансової політики з високою адаптивною здатністю в умовах дії внутрішніх та зовнішніх викликів, зміцнення фінансово-організаційної автономії органів місцевого самоврядування тощо. Означені питання набувають особливої актуальності ще і в силу наростаючої потреби розроблення нових підходів до управління місцевим економічним розвитком в умовах війни та повоєнного відновлення.

Аналіз останніх досліджень. Різні аспекти окресленої проблематики стали предметом наукових пошуків як вітчизняних, так і зарубіжних вчених.

Так, особливості розвитку територіальних громад та їх фінансового забезпечення широко представлено в науковому доробку як вітчизняних (П. Жук, О. Західна, О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін, Х. Патицька, Н. Проць, Н. Спасів, А. Ткачук), так і зарубіжних вчених (М. Олсон, Е. Остром, А. Токвіль, П. Гураль, К. Іонассен); вплив кризи на соціально-економічнні системи різних рівнів обговорюється в дослідженнях Я. Жаліло, А. Олешко, Л. Лісогор, Н. Рубіні і ін. Обґрунтування теоретичних та практичних аспектів бюджетної політики розвитку регіонів та громад є предметом наукового пошуку Г. Возняк, Т. Кізими, Л. Лисяк, Б. Пшика, К. Павлюк, Ю. Раделицького, І. Сторонянської і ін.

Попри значний науковий доробок та вагомий внесок учених у вирішення окреслених проблем, слід вказати на практичну затребуваність удосконалення механізмів забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад та поглиблене вивчення їх теоретичних засад, які не вирізняються системністю і довершеністю. Сучасні виклики вказують на об'єктивну потребу в розробці науково-методичних підходів до оцінювання фінансової самодостатності територіальних громад та доцільності встановлення взаємозв'язку між темпами місцевого економічного розвитку і можливостями нарощення фінансово потенціалу громад. Практична потреба в посиленні децентралізації як вагомої детермінанти зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад вказує на необхідність подальших досліджень. Значущість теоретичного і практичного осмислення окреслених завдань зумовила вибір теми кваліфікаційної роботи, її мету та завдання, об'єкт і предмет дослідження.

Мета і задачі дослідження. Метою дослідження є є поглиблення теоретичних засад, розвиток науково-методичних підходів та обґрунтування практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в Україні.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні задачі:

– розкрити сутність фінансової самодостатності територіальних громад та механізмів її забезпечення для подальшого вдосконалення інструментарію їхнього наукового пізнання;

– розвинути теоретичні засади децентралізації та з'ясувати її значимість у забезпеченні фінансової самодостатності територіальних громад;

– охарактеризувати причини виникнення кризових явищ і фінансової нестабільності та обґрунтувати особливості їх прояву на місцевому рівні;

– виявити характер зміни рівня фінансової самодостатності територіальних громад в залежності від посилення чинників нестабільності;

– обґрунтувати дієві механізми забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад з урахуванням сучасних викликів;

– встановити й обґрунтувати взаємозв'язки між фінансовою самодостатністю територіальних громад та місцевим економічним розвитком;

Об'єктом дослідження є процеси забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в Україні.

Предметом дослідження є теоретичні засади, науково-методичні підходи і практичні рекомендації вдосконалення механізмів забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах децентралізації.

Методи дослідження. Теоретичною основою дослідження слугували фундаментальні положення світової економічної думки та наукові публікації зарубіжних і вітчизняних учених із проблем децентралізації, суспільних фінансів, місцевого розвитку, фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, теорії криз тощо.

У роботі використано такі сучасні наукові методи: історичний підхід (під час дослідження еволюції та особливостей становлення системи місцевих бюджетів на території сучасної України), порівняльний аналіз, статистичні.

Інформаційну базу дослідження склали: законодавчі та інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність суб'єктів підприємництва в Україні, спеціальна література, офіційна інформація Державної служби статистики України, Головного управління статистики в Україні.

Практична значимість роботи полягає у висновках і пропозиціях автора, які допоможуть оптимізувати фінансову самодостатність територіальних громад в умовах децентралізації та механізми її забезпечення.

Структура роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаної літератури.

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми дослідження, визначено мету, завдання, предмет, об’єкт, базу та методи дослідження. Основна частина присвячена дослідженню визначеної проблеми, аналізу стану об’єкту дослідження. У висновках сформульовано основні результати дипломної роботи, висунуто пропозиції щодо вирішення визначеної проблеми.

Обсяг дипломної роботи - 89 аркушів, у роботі 5 - таблиць, 24 - рисунки, 45 - використаних джерела.

РОЗДІЛ І

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В умовах реформи адміністративно-територіального устрою в Україні на базовому рівні та процесів, які характеризувалися децентралізацією ресурсів і повноважень, відбувається становлення місцевого самоврядування як окремої ланки системи публічного управління. Зазначені процеси актуалізували потребу вирішення двох взаємопов'язаних завдань [1]:

- обґрунтування ролі місцевого самоврядування у забезпеченні потреб населення, а, відповідно, визначення суспільних благ, які мають задовольнятися на рівні територіальних громад, регіонів, держави, та джерел фінансових ресурсів для їх забезпечення;
- окреслення шляхів розвитку територіальних громад у довгостроковому періоді та досягнення їх самодостатності як критерію ефективності адміністративно-територіальної реформи і змін, якими супроводжувалася децентралізація.

Самодостатні громади та потужна система місцевого самоврядування – основа сучасного поступу України. Проблема формування таких громад, на жаль, для України не є новою, але і не до кінця вирішеною [2]. Разом з тим, потрібно визнати, що проведені впродовж останніх років, реформи адміністративно- територіального устрою та децентралізації в Україні створили передумови для формування самодостатніх громад. Інший аспект на якому слід наголосити і який, в контексті порушеної проблематики є архіважливим та потребує додаткового дослідження – це неефективна система фінансового забезпечення розвитку територіальних громад. Достатній обсяг фінансових ресурсів та можливість їх акумулювання – запорука довгострокового розвитку територіальних громад.

Дослідження поняття «самодостатність» має багатоаспектний та міждисциплінарний характер, що своєю чергою обумовлює значну кількість наукових підходів до визначення його сутності.

Так, витоки дослідження суті «самодостатності» беруть початок у філософській науці із часів Античності, і впродовж довгого часу це поняття ототожнювалося із дефініціями «автаркія» і «незалежність». Зважаючи на тривалий період дослідження феномену представниками різних наукових шкіл та сфер знань, можна виділити певні наукові підходи до його визначення і трактування (рис. 1.1)

Водночас аналіз численних наукових праць свідчить про відсутність єдиного теоретико-методологічного підходу до трактування самодостатності, визначення її сутнісних ознак та принципів, і, як зауважує Л. Шаталова, частою є ситуація, коли «об'єкт, що досліджується, нівелює суттєві характеристики феномену самодостатності, що перебуває нібито в його тіні» [4]. Для уникнення цього, насамперед, акцентуємо увагу на визначенні теоретичних основ самодостатності як такої.

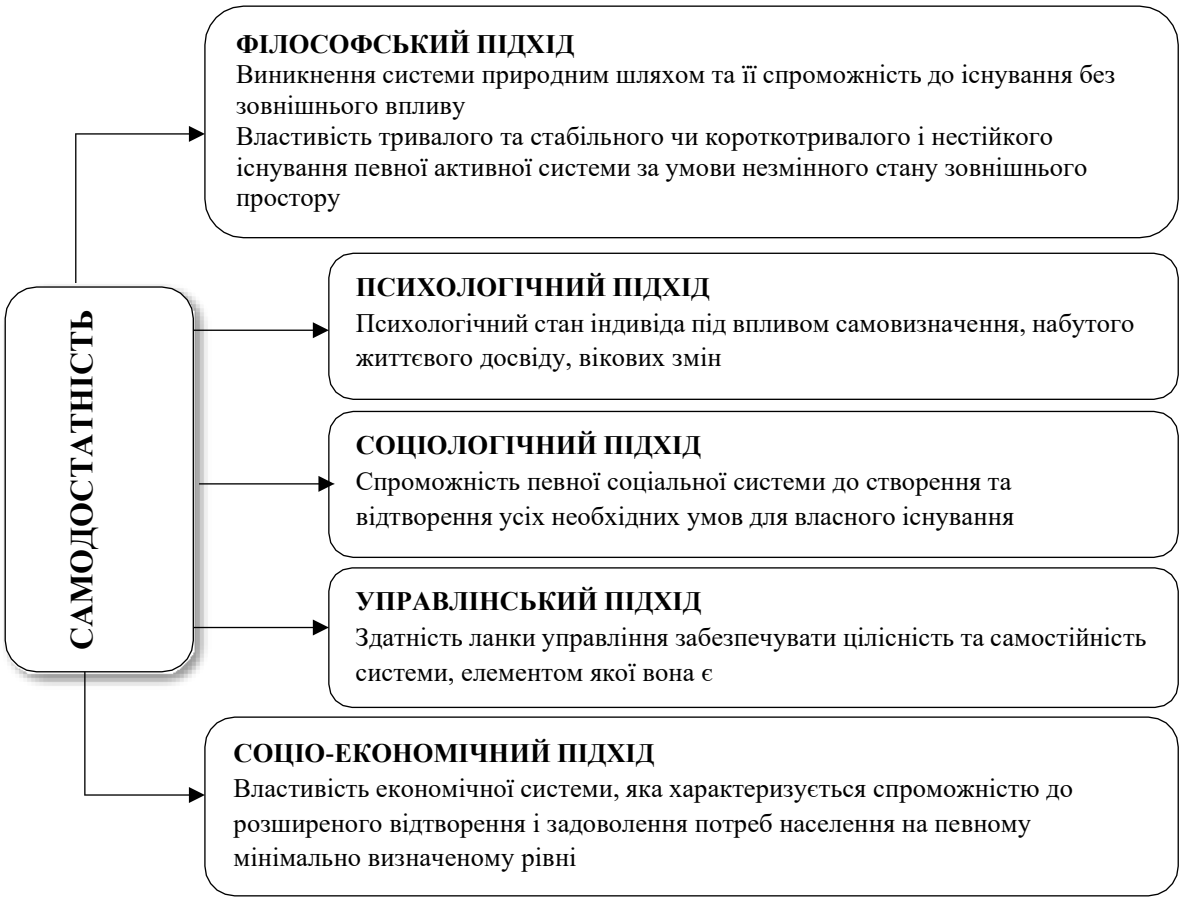


Рис. 1.1. **Наукові підходи до визначення сутності поняття «самодостатність»**

Джерело: сформовано на основі [80, 145, 151, 52]

Здебільшого акцент у своїх дослідженнях більшість дослідників роблять на ролі внутрішніх ресурсів, проте недостатньо уваги приділено питанню зовнішніх впливів та існуванню системи як складової іншої більш складної системи. Адже самодостатність системи, попри ключову роль ендогенних чинників для її розвитку, залежить від умов, у яких вона існує, та зовнішніх впливів [1].

Розкриття теоретичних засад фінансової самодостатності територіальних громад потребує акцентування уваги на наукових підходах до визначення сутності поняття «територіальна громада» як базової ланки адміністративно-територіального устрою та суб'єкта місцевого самоврядування. У цьому контексті комплексністю і глибиною дослідження характеризуються праці зарубіжних учених (серед них: Д. Хіллер, Д. Поплін, К. Іонассен, Д. Чевіс, Е. Остром, Я. Щепанський, Р. Патнем, Д. Барнс та ін.), у переважній більшості яких виділено три домінантні характеристики територіальної громади – територіальну приналежність, соціальну взаємодію і загальні зв'язки.

В історії української політичної та суспільної думки поняття «громада» широко використовувалося та розвивалося перш за все для означення спільноти, жителів певного поселення. Зважаючи на історичні й культурні особливості (місцеве самоврядування періоду Київської Русі, розвиток міст на основі магдебурзького права у середньовічній Україні, політико-правова основа розвитку Запорізької Січі, наукові ідеї І. Франка тощо), «значущість територіальної громади в Україні пов'язана зі широкою традиційністю буття народу, духовною спадщиною, вченням про права людини, формуванням громадянського суспільства, становленням і розвитком самоврядного права та правової системи, боротьбою українського народу за свою незалежність та зміцнення» [7]. В період незалежності України серед вітчизняних науковців цією проблематикою тривалий час активно займалися О. Батанов, І. Мелєхіна, М. Баймуратов, О. Мороз та інші.

Інтерес до визначення суті територіальної громади серед вітчизняних науковців суттєво зріс із проведенням в Україні реформи адміністративно-

територіального устрою та фінансової (бюджетної) децентралізації. Сьогодні щодо цього питання ведеться активний дискурс у наукових колах [1].

Чималі напрацювання з цієї проблематики дають підстави погодитись із думкою автора в тому, що територіальну громаду варто розглядати комплексно як:

-людську спільноту, яка проживає на певній території та сформована внаслідок самоорганізації і самоідентифікації її членів;

- суб'єкт місцевого самоврядування і представника місцевої спільноти на політичній арені;

- суспільний організм, якому притаманна постійна суспільна взаємодія, історично-культурний вектор розвитку та організованість соціальних мереж [1, 8].

Застосування комплексного підходу до визначення суті територіальної громади дозволяє виокремити ознаки територіальної громади:

- територіальну (громада завжди формується на певній території), соціальну (її утворення і розвиток відбувається в умовах взаємодії, самоорганізації, активності членів громади та саморегулювання);
- економічну/майнову (територіальна громада є власником комунального майна на своїй території, що, орієнтуючись на правові регламентації Оноре, дозволяє говорити про володіння, управління майном, про право на привласнення доходу від користування ним та його капітальну вартість, його успадкування за законом чи заповітом; члени громади сплачують податкові платежі до місцевого бюджету);
- інтеграційну (в основі об'єднання жителів, які довший час мешкають на певній території, незалежно від громадянства);
- політичну (громада представляє мешканців та політичній арені і є суб'єктом правових відносин);
- історично-культурну самобутність та сформовані спільні цінності і соціальні мережі.

Розкриваючи сутність територіальної громади, вітчизняні науковці акцентують на її основному завданні – забезпеченні тріади інтересів: кожного окремого члена громади; територіальної громади загалом; адміністративно-територіальної одиниці [1; 9; 10].

Таким чином, науковці (думку яких автор теж поділяє) розглядають громаду як систему, здатну до саморозвитку, яка у процесі руху до стійкого стану керується власними можливостями до самоорганізації, самоуправління та самофінансування (рис. 1.2)

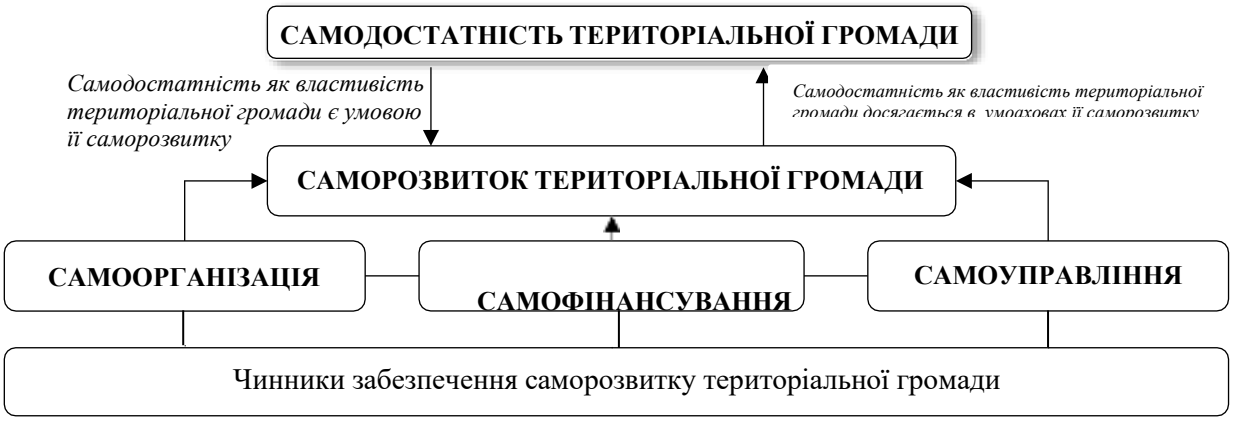


Рис. 1.2. **Місце самодостатності територіальної громади у системівзаємозв'язків «самодостатність – саморозвиток – самоорганізація – самофінансування - самоуправління»**
Джерело: сформовано автором

Самоорганізація територіальної громади – це наукове вираження її саморуху. Досліджуючи питання самоорганізації територіальної громади, Н. Спасів дійшла висновку, що цей процес спрямований на «оптимізацію синергетичних зв'язків, впорядкованість процесів, формування високого синергетичного потенціалу системи і високу ефективність її функціонування й розвитку» [11]. Результатом ефективної самоорганізації територіальної громади як системи є досягнення її автономності у контексті розвитку стабільної системи внутрішніх взаємозв'язків, вчасної реакції та мінімізації впливу зовнішніх чинників, а також економічна та фінансова незалежність як наслідок достатності ресурсів та запасу міцності.

Самофінансування як критерій саморозвитку територіальної громади полягає у здатності територіальної громади до ефективного створення і використання фінансового потенціалу. Тобто на передові позиції виходить не питання розподілу фінансових ресурсів на користь одного з рівнів управління, а визначення шляхів і важелів для підвищення ефективності використання потенціалу громади, стимулювання виробництва і збільшення доходності суб'єктів господарювання на відповідній території.

Самоуправління передбачає існування механізмів управління у громаді і ґрунтується на праві й спроможності органів місцевого самоврядування у межах законодавства забезпечувати регулювання та управління визначеною кількістю суспільних справ, що віднесено до їх компетенції та в інтересах населення громади.

Розглядаючи самодостатність територіальної громади, неможливо чітко виділити усі елементи її забезпечення через інтеграцію територіальної громади у загальнодержавну систему адміністративно-територіального устрою і систему публічного управління.

Розглядаючи поняття самодостатності територіальної громади, слід звернутися до трактування громади Г. Монастирським – як економічної системи, що здатна створювати умови для життєдіяльності населення і відтворення/примноження економічних ресурсів. У контексті нашого дослідження важливо звернутися до розгляду територіальної громади з позиції муніципальної економіки, що дозволило Г. Монастирському виділити характеристики громади, які сформовано на основі врахування впливу як зовнішніх, так і внутрішніх чинників (табл. 1.1).

Таким чином, в цілях даного дослідження самодостатньою будемо вважати територіальну громаду, яка в умовах вертикальної інтегрованості у регіональну та національну економіку, здатна зберігати та/або покращувати досягнутий рівень розвитку, забезпечувати достатній рівень надання суспільних благ населенню через використання власних ресурсів на засадах самоорганізації, самоуправління та самофінансування.

Таблиця 1.1

Характерні ознаки територіальної громади як економічної системи

Ознака	Характеристика
Керованість	Розвиток територіальної громади як економічної системи відбувається в умовах взаємодії самоврядних, державних, ринкових та громадських регуляторів
Продуктивність	Члени територіальної громади беруть участь у трансформаційних процесах, забезпечуючи перетворення зовнішніх і внутрішніх ресурсів у готову продукцію, яку споживає та/або реалізує спільнота
Прибутковість	Територіальна громада, будучи економічною системою, у процесі свого розвитку орієнтується на одержання прибутку, серед іншого у вигляді податкових надходжень до місцевого бюджету
Ефективність	Розвиток територіальної громади можливий передовсім завдяки раціоналізації і максимізації корисності використання економічного потенціалу
Відкритість	Територіальна громада як учасник економічного кругообігу бере участь у двосторонньому обміні ресурсами та продуктами із зовнішнім середовищем
Ієрархічність	Територіальна громада включена як складова економічної системи регіону, національної економіки і світової економічної системи
Взаємозалежність	Економіка територіальної громади розвивається під впливом реалізації політики органів місцевого самоврядування, діяльності суб'єктів економіки на її території, зовнішнього середовища
Ризиковість	Розвиток територіальної громади відбувається в умовах зовнішніх і внутрішніх ризиків
Консервативність	Економіка територіальної громади є відносно стабільною, що пов'язано із відносною постійністю виробничих потужностей на її території, природно-ресурсного потенціалу, географічного розташування, історичних традицій господарювання
Динамічність	Розвиток громади забезпечується постійними якісними і кількісними змінами

Джерело: складено на основі [12]

На наш погляд, характерними ознаками фінансово самодостатньої громади є: постійний приріст власних фінансових ресурсів, фінансова самостійність (незалежність) та дієздатність органів місцевого самоврядування у відносинах з органами влади вищого рівня у вирішенні завдань фінансового забезпечення розвитку даної території; автономне вирішення завдань місцевого значення; самостійність при формуванні місцевих бюджетів та використанні бюджетних коштів, не порушуючи норми чинного законодавства; раціональне використання

внутрішнього фінансового потенціалу, формування сприятливого інвестиційного клімату, дієва взаємодія та партнерство мешканців громади.

Розуміння сутності «самодостатності» та врахування наукового доробку з даної проблематики, дозволяє нам припуститися думки, що фінансово самодостатня громада є фінансово спроможною не лише забезпечувати поточну життєдіяльність, але і створювати умови для стійкого поступу на засадах самозабезпеченості та самофінансування. Тобто якщо фінансово спроможна громада - це та, яка володіє достатнім обсягом ресурсів для виконання власних і делегованих повноважень, то фінансово самодостатня громада, володіючи достатнім обсягом власних фінансових ресурсів, окрім цього, здатна забезпечити саморозвиток. Іншими словами, «фінансова самодостатність територіальних громад», є поняттям дещо ширшим, включає «фінансову спроможність», її доречно розглядати через призму фінансової самостійності (незалежності) (рис.1.3).

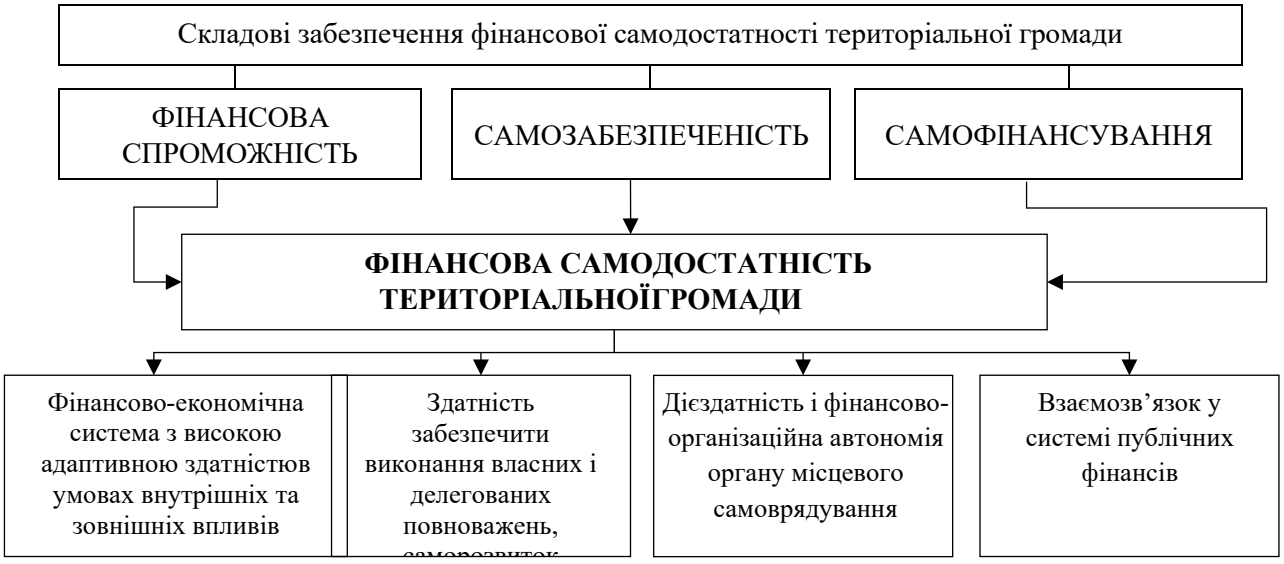


Рис. 1.3. Сутнісна концептуалізація фінансової самодостатності територіальної громади

Джерело: складено автором

Критеріальними умовами досягнення фінансової самодостатності територіальної громади є:

1) сформованафінансово-економічна система з високою адаптивною здатністю в умовах дії внутрішніх та зовнішніх викликів;

2) фінансова спроможність забезпечити потреби населення в життєво важливих послугах;

3) дієздатність і фінансово-організаційна автономія органу місцевого самоврядування;

4) налагоджені взаємозв'язки у системі публічного управління та публічних фінансів.

Вагомими детермінантами (екзо- та ендогенного характеру) досягнення фінансової самодостатності територіальної громади, на нашу думку, є такі [1]:

- достатній обсяг власних доходів бюджету територіальної громади;
- особливості видаткової політики органу місцевого самоврядування;
- умови і можливості використання місцевих запозичень як джерела отримання додаткових фінансових ресурсів;
- обсяг та умови надходження міжбюджетних трансфертів у контексті виконання делегованих повноважень;
- організація фінансів комунальних підприємств та фінансових установ;
- визначення показників бюджету громади з урахуванням бюджетного ризику;
- особливості фінансових взаємовідносин між суб'єктами економіки громади;
- розвиток інститутів громадського контролю за ефективністю формування і функціонуванням фінансів територіальної громади.

Отже, враховуючи викладене вище, в цілях даного дослідження фінансово самодостатньою будемо вважати територіальну громаду, яка має сформований дієвий механізм формування та використання фінансових ресурсів, здатна самостійно забезпечити повноту реалізації суспільних послуг для мешканців громади, спроможна до саморозвитку в довгостроковій перспективі на засадах самореалізації, самоуправління та самофінансування.

Схильні вважати, що кінцевою метою функціонування механізмів є посилення фінансової стійкості громад. Поділяючи альтернативні точки зору

вітчизняних дослідників, сформуємо організаційні основи та архітектоніку фінансів територіальної громади (рис.1.4).

Фінанси територіальних громад виконують певні функції (стимулюючу, акумуляційну, розподільчу та контрольну), а сама система фінансів має відповідати низці принципів.

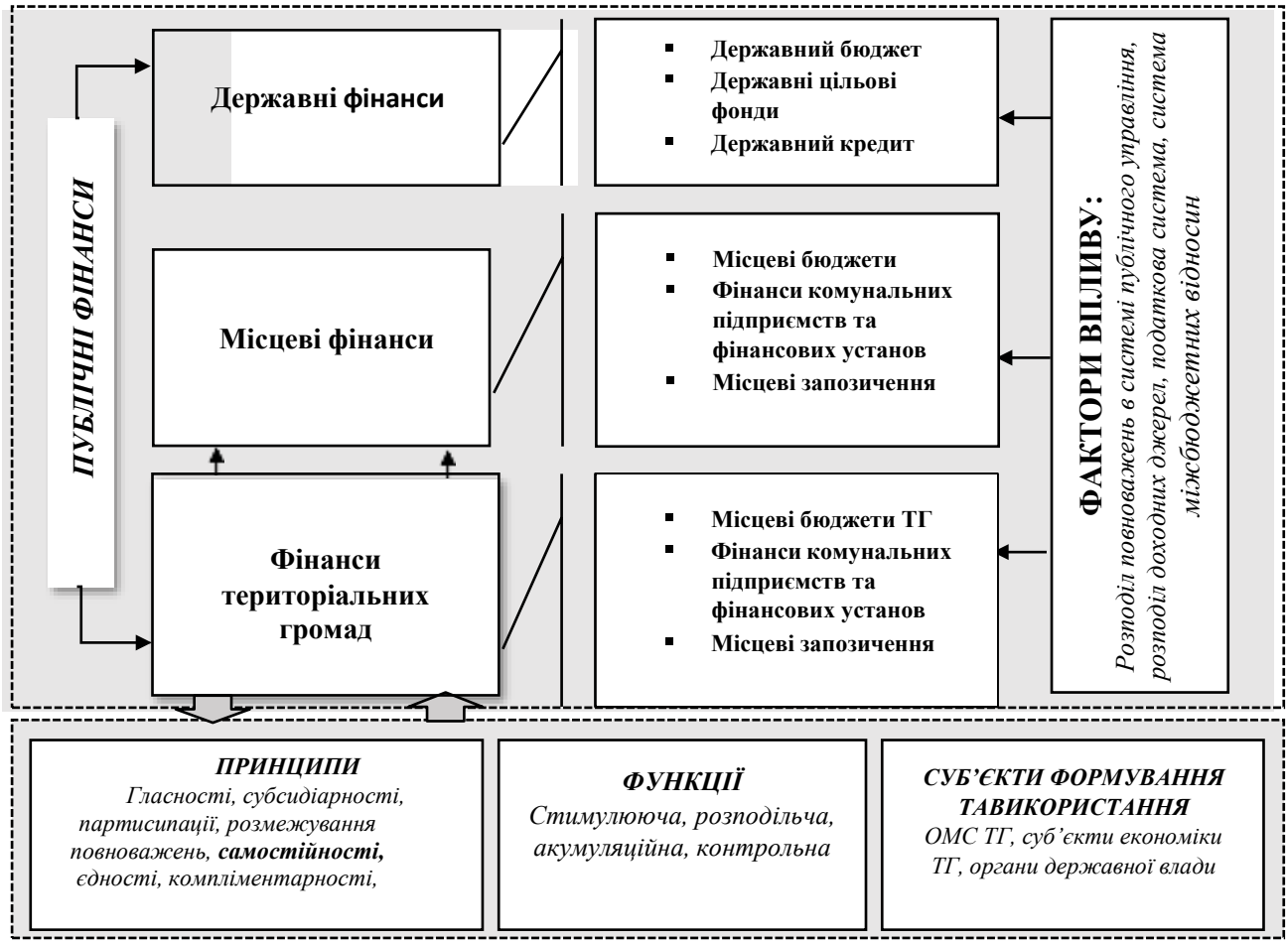


Рис. 1.4. Основи організації фінансів територіальної громади

Джерело: складено автором

На акумулювання і використання фінансових ресурсів у територіальній громаді впливають такі чинники [1]: розподіл повноважень у системі публічного управління між органами влади на різних рівнях; розподіл доходних джерел між державним та місцевими бюджетами; існуюча податкова система; трансфертна політика та система міжбюджетних відносин; сформована система місцевих запозичень; кількість, особливості діяльності та фінансовий стан комунальних підприємств та фінансових установ у громаді.

Доходи бюджету територіальної громади формуються за рахунок таких джерел [78]: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від

операцій з капіталом, трансферти. Фінансову незалежність територіальних громад зміцнюють місцеві податки і збори, які водночас слугують інструментом забезпечення саморозвитку та слугують фінансовою основою місцевого самоврядування. Забігаючи на перед, зазначимо, що в цьому сенсі реформа децентралізації в Україні (2014-2023 рр.) суттєво посприяла «переходу» громад на «рейки» самозабезпечення (про що йтиметься далі), позаяк процеси, які відбулися в Україні започаткували системні зміни в нашій державі, відбулося фактичне формування системи місцевого самоврядування, що і послужило поштовхом до наукових пошуків щодо питання самодостатності територіальних громад як самоврядних суб'єктів.

Досягнення фінансової самодостатності територіальних громад можливе за умови, коли органи місцевого самоврядування мають достатньо повноважень та ресурсів для виконання власних і делегованих функцій, а також можливості для вирішення питань власного розвитку. Самодостатність територіальної громади, серед іншого, залежить від таких чинників: джерел наповнення місцевого бюджету, повноважень органів місцевого самоврядування, рівня фінансової автономії, мотивованості суб'єктів економіки громади на саморозвиток і процвітання. Таким чином, в основі забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад – децентралізація.

Як свідчить досвід країн, де відбулася реформа децентралізації, результати їх проведення доволі неоднозначні, що дає змогу виділити і численні переваги, і недоліки змін у посиленні місцевого самоврядування (рис. 1.5).

Серед «плюсів» децентралізації варто виділити такі: алокативна ефективність надання публічних послуг; покращення якості суспільних послуг; горизонтальна і вертикальна бюджетна конкуренція; посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою; формування соціальних мереж; фінансова самостійність органів місцевого самоврядування; розвиток демократії.

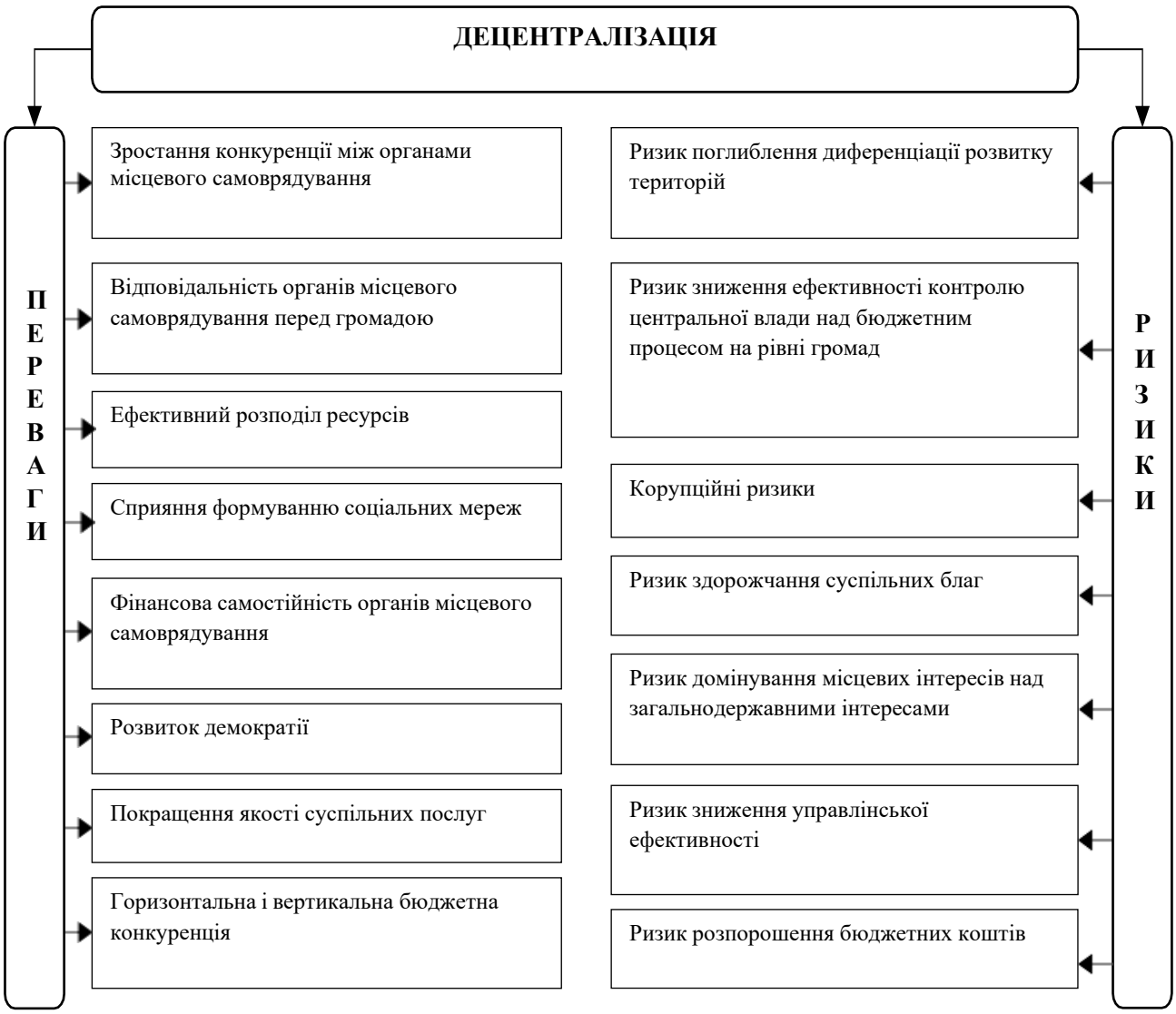


Рис. 1.5. Переваги і ризики, якими супроводжуються децентралізація

Джерело: складено автором

Як уже неодноразово зазначалося, децентралізація є багатогранним і різноманітним у проявах явищем. Тому доцільно звернути увагу на її типізацію (рис. 1.6)

Експерти Світового Банку виділили три типи децентралізації [14; 15]:

- політична децентралізація – часткове (на основі принципу субсидіарності) передання політичної та нормотворчої функцій з центрального рівня управління до місцевих рад; в основі політичної децентралізації – регулярні демократичні вибори (за результатами яких формуються місцеві ради), чітке визначення юрисдикції та розмежування повноважень між різними рівнями управління;

- адміністративна децентралізація – передання відповідальності за планування та виконання обов'язків в сфері публічного управління від центрального до регіонального і місцевого рівнів управління; в основі адміністративної децентралізації – забезпечення здатності органів місцевого самоврядування приймати та втілювати рішення щодо розвитку територіальних громад;

- фінансова децентралізація – спрямована на формування і розвиток інструментарію для забезпечення фінансової самодостатності адміністративно- територіальних формувань базового рівня та задоволення потреб жителів територіальних громад. Дослідники Світового Банку акцентують, що це ключовий напрям децентралізації, адже для виконання органами місцевого самоврядування децентралізованих функцій необхідним є достатній рівень доходів, зібраних на території громади чи переданих із центрального рівня, та повноваження для здійснення видатків з місцевих бюджетів.



Рис. 1.6. Типи децентралізації

Джерело: складено автором

Зупинимося більш детально на визначенні фінансової децентралізації та її ролі у забезпеченні фінансової самодостатності територіальних громад. Для цього, перш за все, акцентуємо на визначенні цієї дефініції.

В основі фінансової децентралізації лежить бюджетна децентралізація, яка забезпечує створення фінансового базису децентралізації у її широкому розумінні [14, 15] і фокусується на проблематиці місцевих фінансів. Поняття «бюджетна децентралізація» розглядають як спосіб організації взаємовідносин в межах бюджетної системи між державним і місцевими бюджетами [16], який полягає у забезпеченні достатнього рівня автономії органу місцевого самоврядування у процесі формування доходів місцевих бюджетів та ефективному перерозподілі видаткових повноважень між центральним, регіональним і місцевим рівнями управління.

Більшість дослідників зауважують, що децентралізація – це можливість для територіальної громади забезпечити власний розвиток і самодостатність. І якщо одні користаються ним ефективно, інші можуть втратити цей шанс. Це пов’язано з тим, що такі процеси в різних країнах характеризуються використанням різних моделей і форм децентралізації (рис. 1.7, Додаток А), адже обрання форми фінансової децентралізації залежить від державного укладу і ряду інших чинників, про які будемо вести мову далі.

Отже, фінансова децентралізація спрямована не лише на розподіл функціонального навантаження між різними рівнями влади, а й можливостей і ресурсів для їх забезпечення. Як зауважує І. Мізіна, джерела формування фінансових ресурсів громад «виходять за аспекти оподаткування і трансформуються в інструменти управління», які, як елемент системи місцевих фінансів, визначають напрями й інтенсивність фінансових потоків [76]. Таким чином, відбувається формування цілісної системи взаємопов’язаних інструментів, спрямованих на створення додаткової вартості ресурсу при ефективному використанні коштів.

У цьому контексті формами забезпечення фінансової автономії громад є податкова деволюція, яка передбачає передання податкових повноважень

на базовий рівень управління, і податкова деконцентрація, яка спрямована на передання центральним урядом частини загальнодержавних платежів до бюджетів територіальних громад як закріплених і регулюючих доходів [30]. З іншої сторони, результати впливу фінансової децентралізації на розвиток місцевого самоврядування і забезпечення самодостатності територіальних громад мають бути ширшими і передбачати:

(1) взаємодію із усіма суб'єктами економіки громади;

(2) забезпечення достатності обсягів фінансових ресурсів для збалансованого розвитку громади шляхом формування цільових потоків фінансових ресурсів (що дає змогу додатково залучати грантові кошти і трансферти);

(3) забезпечення ефективності управління фінансовими ресурсами територіальної громади завдяки використанню проєктного та процесного підходів. Отже, фінансовим підґрунтям забезпечення самодостатності територіальних громад в умовах децентралізації є розширення повноважень і можливостей органів місцевого самоврядування незалежно приймати рішення та виконувати делеговані повноваження щодо формування і виконання місцевих бюджетів через акумулювання податкових й інших обов'язкових платежів. Хоча різні країни, які у свій час проходили етап децентралізації, обирали свій шлях її втілення, зустрічаючись на ньому з невдачами і проблемами, отримані як результат «дивіденди» значно більші. Україна в цьому напрямі лише починає рух. І утворені територіальні громади можна характеризувати як «слабкі». Проте вже зараз до рук органів місцевого самоврядування передано інструменти, завдяки використанню яких у майбутньому можна досягти економічного зростання та забезпечити самодостатність на довгострокову перспективу. Водночас обставини, які впливають на становлення територіальних громад в нашій країні, виняткові (пандемія, російсько-українська війна). Це не дає місцевому самоврядуванню, державній і регіональній владі «права на помилку», адже помилка може мати

наслідком нівелювання перших вагомих результатів децентралізації. Відтак питання забезпечення самодостатності територіальних громад в кризових умовах актуалізується.

РОЗДІЛ 2.
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇСАМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Аналіз тенденцій забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад: вітчизняні реалії

Реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпочалося у 2014 р. з адміністративно-територіальної реформи на базовому рівні, яка впроваджувалася шляхом об'єднання територіальних громад. Бачимо, що переданню на місцевий рівень управління повноважень та ресурсів передувало укрупнення адміністративно-територіальних формувань.

Основною причиною об'єднання громад стала потреба забезпечити їх самодостатність на довгострокову перспективу. У цьому контексті досвід розвинених країн, де відбувалися реформи адміністративно-територіального устрою, свідчить про вплив кількості населення у громадах на їх подальшу самодостатність. На його основі сформовано Систему номенклатури територіально-статистичних одиниць (NUTS) у країнах ЄС за критерієм чисельності населення, де встановлено мінімальну чисельність жителів адміністративно-територіального формування базового рівня – 5 тис. осіб [17], яку обґрунтовано як гранично мінімальну у контексті здатності громади до саморозвитку.

В Україні станом на 2014 р. налічувалося близько 12 тис. територіальних громад, з яких 6000 громад із населенням менше 3 тис. осіб, 4809 громад – менше 1 тис. осіб, 1129 громад – менше 500 осіб. Тобто переважна кількість громад не відповідала критерію NUTS. Така ситуація була наслідком двох тенденцій, які спостерігалися в країні у періоді незалежності:

(1) постійного поступового зменшення чисельності населення та «вимирання» сіл – за 1991-2013 рр. чисельність сільського населення зменшилась на 2,5 млн осіб, кількість населених пунктів – на 348;

(2) збільшення подрібненості адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – кількість сільських рад за аналізований період збільшилася на 1067.

Таке становище впродовж двадцятиліття призвело до виникнення значних проблем у розвитку більшості територіальних громад, а саме:

(1) тотальної фінансової залежності громад від центрального рівня управління (дотаційність в середньому становила 70%) та ресурсної неспроможності органів місцевого самоврядування забезпечити створення і підтримку сприятливого життєвого середовища для населення [18];

(2) ускладнення демографічної ситуації у сільських територіальних громадах та малих містах, знелюднення громад на окремих територіях;

(3) низької ефективності прийняття управлінських рішень у територіальних громадах, корпоратизації органів місцевого самоврядування, непрозорості та закритості їх діяльності, зростання рівня корупції, що призвело до зниження інвестиційної привабливості територій;

(4) погіршення якості та доступності публічних послуг, зношеності водопостачальних, теплових, каналізаційних мереж, житлового фонду, що супроводжувалося ризиком аварійних ситуацій;

(5) нерозвиненості форм прямого народовладдя, відсутності взаємозв’язку та взаємоузгодженості інтересів жителів, місцевих підприємців та органу місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні стала закономірною передумовою проведення реформ в напрямі децентралізації, тому досліджувати децентралізаційні процеси слід, виходячи із особливостей укрупнення територіальних громад.

Для ефективного та послідовного аналізу означених процесів акцентуємо увагу на їх нормативно-правовому обґрунтуванні – Концепції реформування

місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Методиці формування спроможних територіальних громад, змінах до Бюджетного і Податкового кодексів тощо.

З прийняттям у 2015 році Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [19] в Україні розпочався процес укрупнення адміністративно-територіальних одиниць на місцевому рівні. Він тривав упродовж шести років та відбувся у два етапи:

- етап добровільного об'єднання – тривав протягом 2015-2019 рр. і передбачав укрупнення громад на добровільній основі – за рішенням органів місцевого самоврядування. Впродовж цього етапу в Україні було створено 1029 ОТГ внаслідок об'єднання або приєднання 6263 громад. Таким чином, до 2020 р. з власної волі участь в реформуванні АТУ взяло 57,1% громад, і до початку другого етапу реформи в ОТГ проживало 33,3% населення України (рис. 2.1);

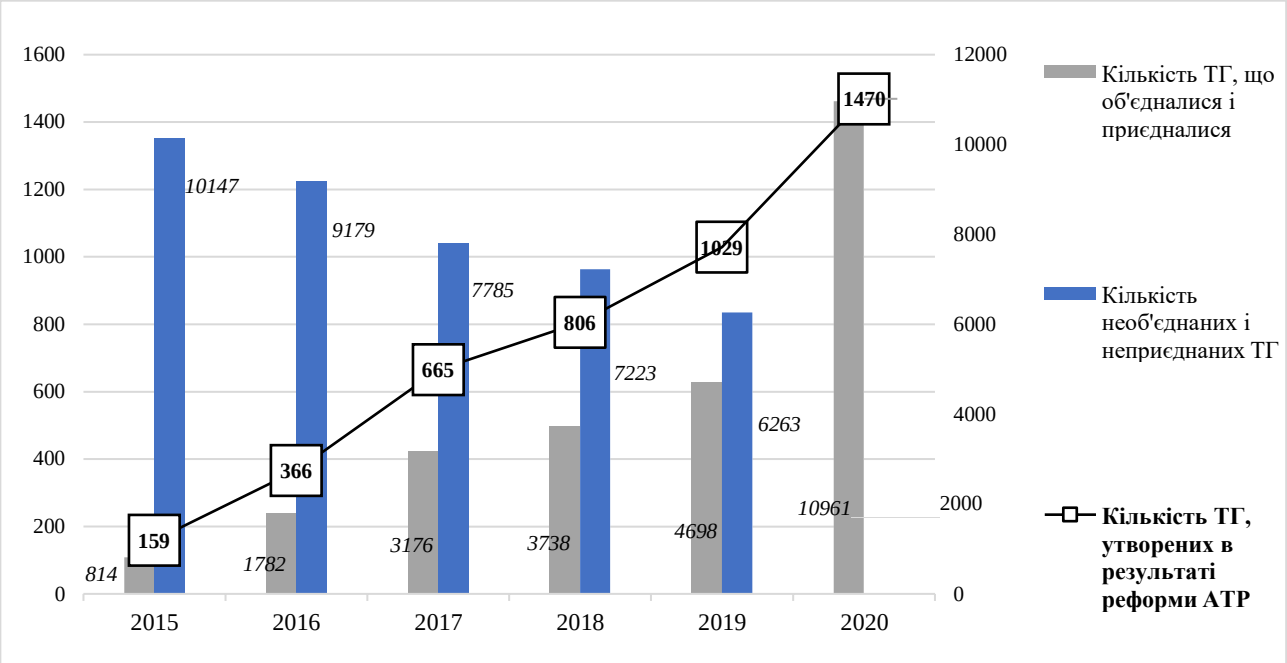


Рис. 2.1. **Динаміка кількості ТГ, утворених в результаті реформиадміністративно-територіального устрою в Україні, 2015-2020 рр.**

Джерело: складено автором на основі даних [20; 21]

- етап адміністративного укрупнення територіальних громад у 2020 р., який передбачав централізоване затвердження перспективних планів формування територій громад областей; на цьому етапі відбувся перегляд меж

існуючих станом на 2020 р. ОТГ та, на основі аналізу рівня їх фінансової спроможності та особливостей розвитку від моменту створення, прийнято рішення щодо вибору одного з трьох варіантів:

- затвердження громади у вже встановлених межах;
- приєднання до громади населених пунктів;
- приєднання громади до іншої ТГ.

За результатами централізованого розподілу було створено 1470 територіальних громад (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Динаміка об'єднання територіальних громад у 2015-2020 рр.

Область	**Кількість ОТГ**							**Кількість ТГ за новою системою АТУ, 2020**
	2015	2016	2017	2018	2019	***Разом***	*з них кількість ТГ з центром у МОЗ*	
Вінницька	2	19	13	1	8	***46***	*3*	**63**
Волинська	5	10	25	10	2	***54***	*1*	**54**
Дніпропетровська	15	19	22	4	8	***71***	*3*	**86**
Донецька	3	3	3	1	1	***13***	*3*	**66**
Житомирська	9	23	13	6	3	***56***	*2*	**66**
Закарпатська	2	1	3	-	9	***17***	*2*	**64**
Запорізька	6	10	20	7	12	***56***	*1*	**67**
Івано-Франківська	3	8	12	6	7	***39***	*3*	**62**
Київська	1	1	7	4	7	***24***	*4*	**69**
Кіровоградська	2	3	8	7	7	***27***	-	**49**
Луганська	2	1	5	1	9	***18***	-	**37**
Львівська	15	7	13	5	1	***41***	-	**73**
Миколаївська	1	17	9	-	14	***42***	*1*	**52**
Одеська	8	3	14	3	9	***37***	*2*	**91**
Полтавська	12	6	21	5	7	***53***	*2*	**60**
Рівненська	5	13	7	6	12	***45***	*2*	**64**
Сумська	1	13	14	1	5	***38***	*4*	**51**
Тернопільська	26	10	4	7	4	***54***	*3*	**55**
Харківська	-	4	8	4	5	***23***	*2*	**56**
Херсонська	1	11	14	1	4	***33***	*2*	**49**
Хмельницька	22	4	13	5	5	***51***	*3*	**60**
Черкаська	3	3	20	27	3	***57***	*1*	**66**
Чернівецька	10	6	10	6	4	***37***	*1*	**52**
Чернігівська	5	11	21	-	11	***50***	*2*	**57**
М. Київ	-	-	-	-	-	**-**	-	**1**
РАЗОМ	**159**	**206**	**299**	**117**	**158**	**983**	**47**	**1470**

Джерело: складено на основі [22]

По завершенню першого етапу реформи адміністративно-територіального устрою на місцевому рівні виявилося, що у середньому одна громада створена

шляхом з'єднання 4,6 місцевих ради, а середня чисельність населення в громаді становила 11388,0 особи (рис. 2.2).

Натомість після затвердження меж територіальних громад у 2020 р. ці показники суттєво зросли: середня кількість мешканців територіальної громади становить 28524,4 особи, а одна громада об'єднює 7,5 місцевих рад. Збільшення показників має такі причини:

1. до адміністративного укрупнення було залучено усі громади, зокрема ті, які на 2020 р. не долучилися до процесу;

2. було переглянуто спроможність раніше утворених ТГ до саморозвитку, а, відтак, і укрупнено громади, які мали незадовільні показники розвитку; по-третє, одними з останніх до процесу об'єднання долучилися міста обласного значення, а це громади із великою кількістю населення, які, за результатами реформи, об'єднали навколо себе велику кількість навколишніх сіл.

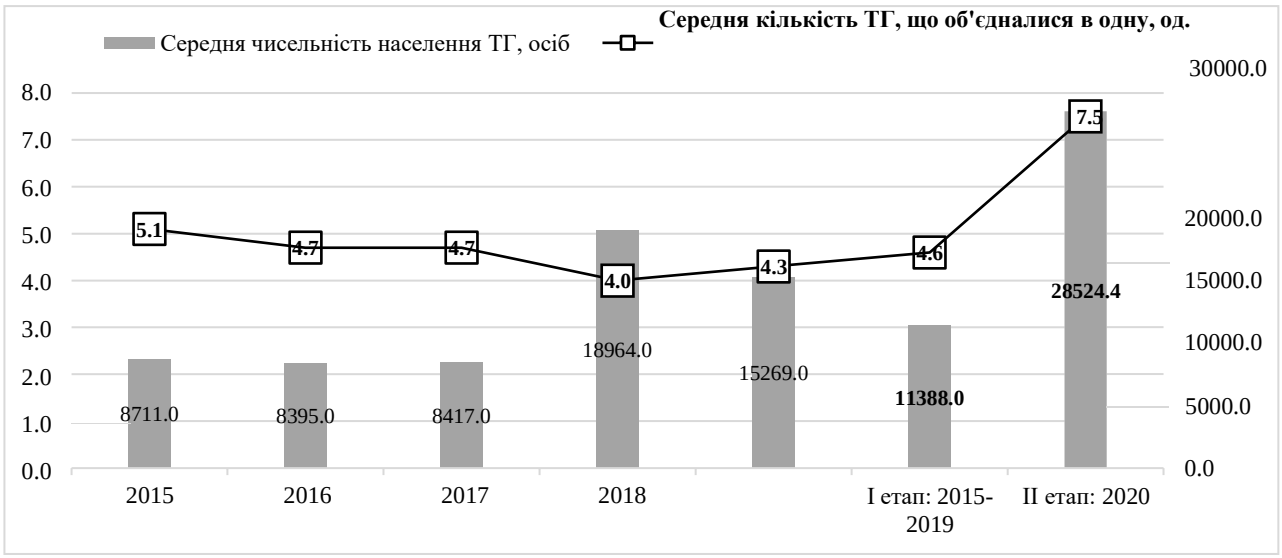


Рис. 2.2. **Динаміка середньої кількості місцевих рад, які об'єдналися в одну в результаті реформи адміністративно-територіального устрою в Україні, 2015-2020 рр**.

Джерело: складено автором на основі даних [20; 21]

Основним результатом реалізації реформи адміністративно-територіального устрою на рівні територіальних громад стало акумулювання «в руках» громади вагомої ресурсної бази та надання органам місцевого самоврядування повноважень управляти нею. З укрупненням територіальних громад відбулося збільшення їх площ, а, отже, збільшення площ земель, якими може розпоряджатися громада. Це суттєво вплинуло перш за все на підвищення

рівня її конкурентоспроможності, адже наявність земельних ділянок є важливою умовою для залучення підприємницьких структур на територію, ведення сільського господарства, туризму тощо. Окрім того, об'єднання різних населених пунктів дало змогу акумулювати в одних руках об'єкти соціальної інфраструктури, що стало передумовою для їх оптимізації, а відтак і вивільнення коштів, які можна у подальшому використати для модернізації окремих об'єктів. Зростання в рази кількості населення територіальних громад також результувалося позитивним ефектом, бо людський капітал і соціальні зв'язки лежать в основі їх розвитку і є ключовим активом громади.

Однак, реформа АТУ мала наслідком також зростання диспропорцій економічного розвитку територіальних громад. І не останню роль у цьому відіграла диференціація розмірів громад (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Диференціація розмірів територіальних громад, утворених в Україні зарезультатами реформи АТУ, 2022 р.

КРИТЕРІЙ: ПЛОЩА				
Диференціація	*Назва ТГ*	*Тип ТГ*	*Область*	*Площа, кв.км.*
Найбільші ТГ	Генічеська	міська	Херсонська	2497,1
	Новотроїцька	селищна	Херсонська	2296,3
	Олевська	міська	Житомирська	2158,2
	Новгород-Сіверська	міська	Чернігівська	1793,5
	Іванківська	селищна	Київська	1780,0
Найменші ТГ	Тернівська	міська	Дніпропетровська	14,4
	Чабанівська	селищна	Київська	12,8
	Теплодарська	міська	Одеська	7,7
	Першотравенська	міська	Дніпропетровська	2,9
	Коцюбинська	селищна	Київська	2,5
Співвідношення найбільшої до найменшої, рази				***998,8***
КРИТЕРІЙ: ЧИСЕЛЬНІСТЬ НАСЕЛЕННЯ				
Диференціація	*Назва ТГ*	*Тип ТГ*	*Область*	*Чисельність населення, тис. осіб*
Найбільші ТГ	Харківська	міська	Харківська	1531,0
	Дніпровська	міська	Дніпропетровська	1025,4
	Одеська	міська	Одеська	1015,8
	Львівська	міська	Львівська	790,5
	Запорізька	міська	Запорізька	755,9
Найменші ТГ	Ляшківська	сільська	Дніпропетровська	2,1
	Чогодарівська	сільська	Одеська	2,1
	Зеленська	сільська	Івано-Франківська	1,9
	Підлозцівська	сільська	Рівненська	1,9
	Харитонівська	сільська	Житомирська	1,8
Співвідношення найбільшої до найменшої, рази				***838,0***

Джерело: складено на основі [22]

Станом на 2022 р. в Україні налічується понад 90 територіальних громад (6,0% ТГ в Україні), чисельність жителів у яких не перевищує п’яти тисяч осіб. Зважаючи на це, стверджувати про однакові вихідні можливості для саморозвитку та потенціал громад, різниця між чисельністю населення у яких ставить 838,0 разів, не можна.

З зазначеного можемо зробити висновок: саме в умовах об’єднання територіальних громад було забезпечено акумулювання в межах більшості адміністративно-територіальних формувань достатньої ресурсної бази, яка є передумовою для їх спроможності до саморозвитку і забезпечення самодостатності на довгострокову перспективу. А внаслідок децентралізації на місцевий рівень управління було передано повноваження, які дозволили органам місцевого самоврядування управляти власними ресурсами та розпоряджатися коштами, які надходять до місцевого бюджету. З іншої сторони, виникає закономірне питання: які межі можливостей громад з різним потенціалом?

У цьому контексті акцентувати лише на розмірах громад недоцільно, хоча це один з основних чинників формування потенціалу ТГ і забезпечення її спроможності до саморозвитку. Однак досягнення самодостатності громади відбувається і на основі ефективності прийняття управлінських рішень щодо розвитку території, якості людського капіталу, налагодження соціальних взаємодій, місця розташування громади тощо. Часто це питання лежить у площині розміщення на території громади потужного бюджетоутворюючого підприємства, яке забезпечує її робочими місцями, ефективно взаємодіє з органом місцевого самоврядування і є відповідальним перед громадою. Звичайно, говорити про самодостатність громади, яка значною мірою залежить від одного суб’єкта господарювання не доводиться, адже це характеризується високою ризикованістю. Проте ця ситуація спостерігається у територіальних громадах в Україні, і орган місцевого самоврядування може скористатися нею як «плацдармом» для розвитку. Дослідимо цей аспект.

Оскільки акцент у дослідженні поставлено саме на питанні забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад, звернемо увагу на

особливості формування доходів бюджетів громад, напрями здійснення видатків, рівень залежності від державного бюджету та розвиток міжбюджетних відносин.

Аналіз проведено на прикладі територіальних громад Черкаської області. Обрання для дослідження рівня фінансової самодостатності територіальних громад цього регіону пов'язане з декількома чинниками.

1. Черкаська область активно включилася у реформу адміністративно-територіального устрою на її початку, і вже у 2015 році у регіоні було утворено 15 ОТГ. Це дасть змогу прослідкувати особливості забезпечення фінансової самодостатності адміністративно-територіальних формувань базового рівня на усьому шляху реформування АТУ.

2. Особливістю Черкаської області є наявність на її території порівняно великої кількості міст обласного значення, що дозволить порівняти рівень фінансового забезпечення міських, сільських і селищних громад та громад з центром у містах обласного значення.

3. Регіон доцільно обрати як об'єкт дослідження умов та дій органів місцевого самоврядування щодо збереження власної фінансової самодостатності в кризових умовах (пандемія, війна). Адже в умовах повномасштабного вторгнення РФ в Україну, яке розпочалося з 24 лютого 2022 р., територіальні громади області є тиловими. Відповідно, органи місцевого самоврядування функціонують і надалі, громади розвиваються, проте стикнулися з абсолютно новими викликами, зумовленими переміщенням великої кількості населення з північних, південних і східних областей, релокацією підприємств, формуванням та діяльністю гуманітарних штабів тощо.

Перш ніж перейти до аналізу показників фінансової самодостатності територіальних громад Черкаської області, акцентуємо коротко на особливостях їх формування і розвитку.

Аналізуючи динаміку обсягів власних доходів бюджетів територіальних громад Черкаської області за період 2017-2022 рр. (рис. 2.3), помітною є тенденція до зростання надходжень.

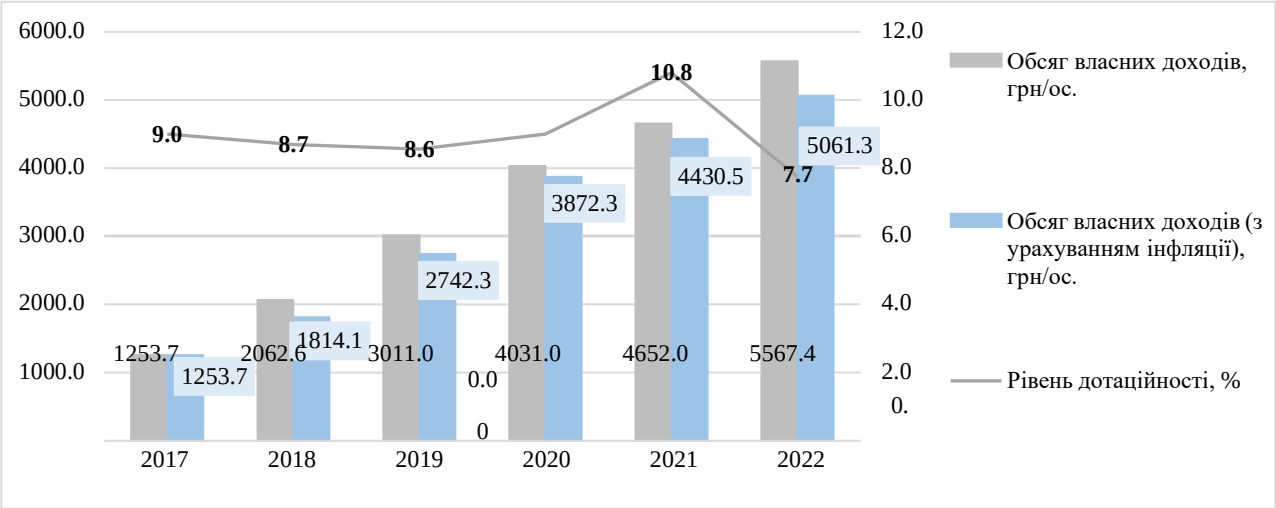


Рис. 2.3. **Динаміка власних доходів бюджетів територіальних громадЧеркаської області, грн/особу, 2017-2022 рр.**

Джерело: складено на основі [23]

За аналізований період власні доходи бюджетів громад на особу зросли у 4,4 рази, з урахуванням інфляції – у 4 рази. Знизився також рівень дотаційності – з 9,0% до 7,7%. Зважаючи на такі тенденції, можна зауважити, що з кожним роком в області утворювалися територіальні громади з вищим рівнем фінансової спроможності, що і забезпечило позитивну динаміку.

Важливо, що 26 з 73 громад (тобто лише 35,3%) характеризуються доходами, вищими від середнього показника, який становить 10381,4 грн на особу.

За результатами децентралізації вищий рівень власних доходів бюджетів характерний для ТГ з кращими вихідними умовами (вигідне географічне розташування – приміські громади, розвинута економіка і наявна соціальна інфраструктура – ТГ з центром у містах-районних центрах).

В цьому контексті актуалізується питання джерел наповнення бюджетів територіальних громад. В умовах децентралізації, внаслідок прийняття змін до Бюджетного і Податкового кодексів [24, 25] наприкінці 2014 р. відбулося розширення доходної бази бюджетів територіальних громад через:

- зміну нормативів розподілу надходжень від справляння загальнодержавних податків і зборів ;
- запровадження нових податків, які справляються до місцевих бюджетів (зокрема, акцизного податку з пального та реалізації підакцизних товарів);

- передачу з державного до місцевого бюджету надходжень окремих податків (єдиного податку, майнових податків);
- формування нової системи міжбюджетних трансфертів і вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів.

Аналіз структури доходів бюджетів територіальних громад Черкаської області (рис. 2.4) доводить ключову роль у їх наповненні податкових надходжень (60,0%). Значною є частка міжбюджетних трансфертів – 33,9%, невеликою – неподаткових доходів і доходів від операцій з капіталом – 6,1%.

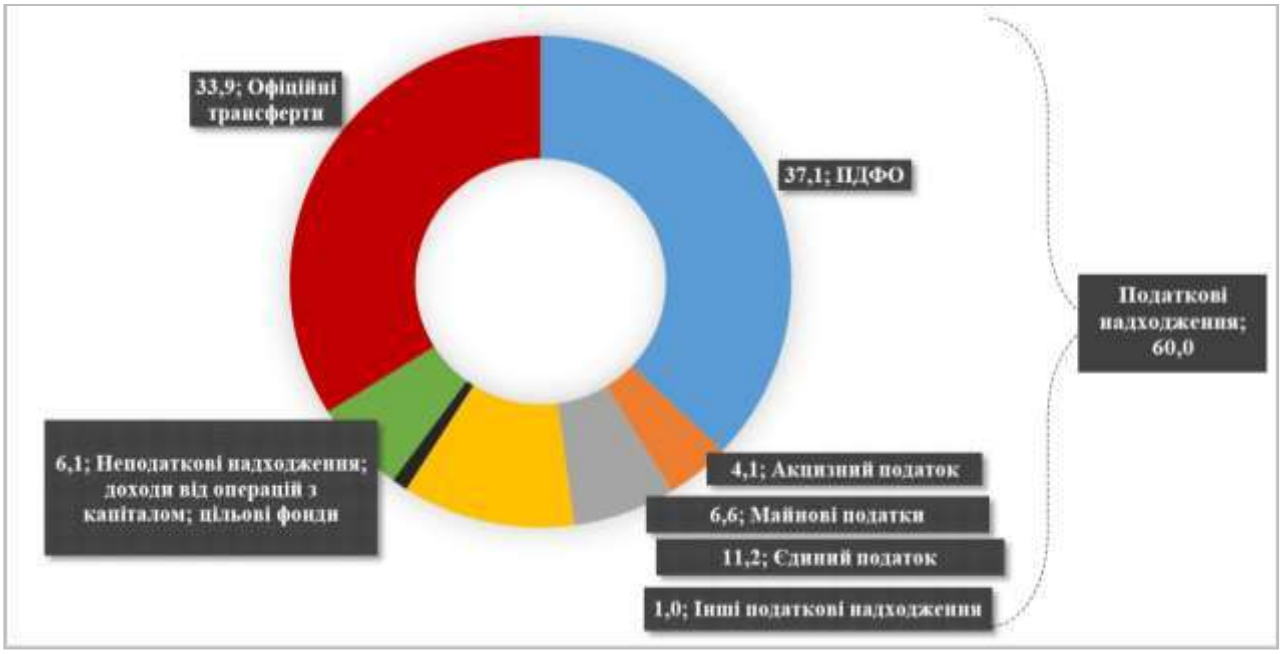


Рис. 2.4. Структура доходів бюджетів ТГ Черкаської області, 2021 р., %

Джерело: складено на основі [23]

Бюджетоформуючими податками для громад України і аналізованого регіону є ПДФО (37,1%) і єдиний податок (11,2%), тобто податки, які сплачуються з доходів населення. Вагому роль відіграють майнові податки (6,6%) і акцизний податок (4,1%). Інші надходження забезпечують 1,0% доходів бюджетів. Акцентуємо коротко на закономірностях, проблемах і особливостях справляння податків, які відіграють основну роль у наповненні бюджетів громад.

Аналізуючи справляння ПДФО до бюджетів громад, видно, що найбільші обсяги надходжень від податку отримують громади, на території яких функціонує велика кількість підприємств.

Аналізуючи надходження ПДФО до бюджетів територіальних громад, які були утворені та функціонували на території Львівської області, в умовах адміністративно-територіальної реформи у 2017-2022 років (рис. 2.5), помітна тенденція до поступового постійного зростання обсягів доходів від справляння податку на одну особу. Якщо у 2017 році до бюджетів громад надійшов ПДФО в обсязі 503,8 грн/ос., то у 2022 році, після завершення І етапу реформи (добровільного), – 2472,8 грн/ос., тобто відбулося зростання у 8 разів. А по завершенню ІІ етапу реформи – доходи від ПДФО зросли майже удвічі порівняно з 2022 роком та становили 4242,7 грн/ос. Постійний приріс надходження податку на одного жителя громади свідчить про зростання рівня фінансової самодостатності громад з кожним роком.

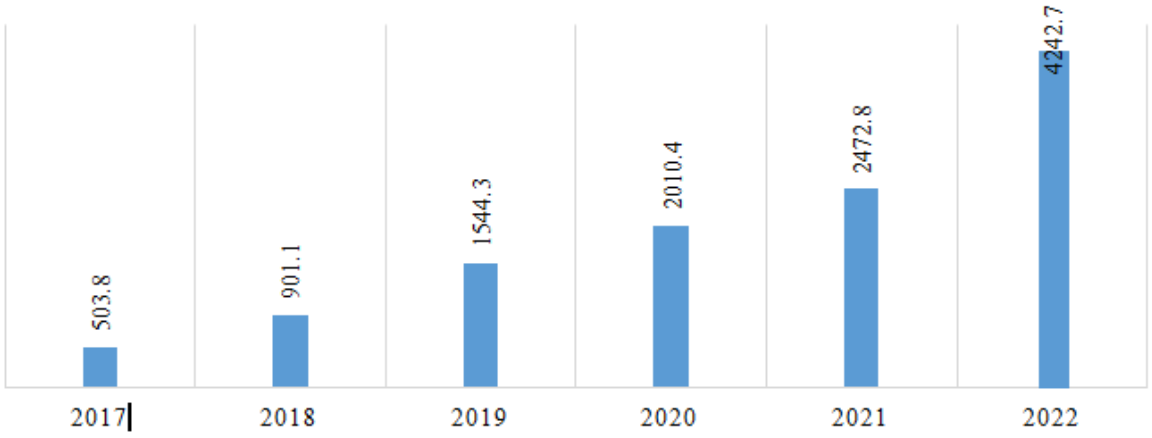


Рис. 2.5. **Динаміка надходжень ПДФО на одну особу до бюджетів територіальних громад Львівської області, 2017-2022 рр., грн/ос.**

Джерело: складено на основі [23]

Питання справляння ПДФО до бюджетів територіальних громад є актуальним впродовж усього періоду децентралізаційних реформ, адже це основний бюджетоформуючий податок, від якого залежить їх самодостатність. Тому цю проблематику досліджують з різних сторін. За період з моменту створення перших ОТГ виділяють два проблемні аспекти справляння ПДФО до їх бюджету.

Нечіткість та суперечність законодавства щодо визначення бюджету, до якого має справлятися ПДФО. Відповідно до норм чинного законодавства, цей

податок справляється до місцевого бюджету за фактичним місцем розташування юридичної особи, яка виплачує працівникам оподатковуваний дохід. Проблема полягає у нечіткості та суперечності норм законодавчих актів України (у даному випадку, Господарського і Податкового, внаслідок чого в нашій країні немає усталеної практики сплати ПДФО за працівників, зайнятих у структурних підрозділах компаній.

Згідно з дослідженням «Місце сплати податку на доходи фізичних осіб в Україні – юридична історія та поточна практика» [26], проведеного Київською школою економіки, в межах якого опитано представників 25-ти великих компаній і державних установ (де зайнято 650 тис. осіб, а сума сплачених податків з доходів становить до 10 млрд грн щорічно), переважаючою в Україні є практика сплати компаніями ПДФО за місцем фактичного розташування підприємства (76%). Проте ¼ підприємств сплачують цей податок централізовано – на рівень обласних підрозділів компаній.

Це проблема для територіальних громад, на території яких підрозділи таких підприємств розташовані і функціонують, адже вони чинять вплив на екологію громади, користуються комунальною інфраструктурою, проте не сплачують до бюджету податків. Одним з наслідків її прояву є те, що з моменту створення перших ОТГ спостерігається ситуація, коли ПДФО стало інструментом «переговорів» і «торгу» між підприємцями та органами місцевого самоврядування. Підприємства погоджуються сплачувати податок до місцевого бюджету за умови, якщо місцева влада йде «назустріч» у вирішенні питань покращення інфраструктури, місцевих доріг тощо.

Ситуація, коли «нечіткість» податкового законодавства дає можливість суб’єктам господарювання «обирати» бюджет сплати ПДФО (бюджетоформуючого податку для більшості громад України), супроводжується такими ризиками для розвитку громад:

- акумулюванням значних обсягів коштів від сплати ПДФО у бюджетах територіальних громад з центром у містах обласного значення;

- недоотриманням сільських територіальних громад значних надходжень до місцевих бюджетів;

- виникненням фінансової залежності місцевого самоврядування від підприємств-платників ПДФО;

- корупційними ризиками – у контексті «усних домовленостей» між ОМС та суб'єктом господарювання.

2. Невідповідність моделі сплати ПДФО до місцевого бюджету за місцем розташування суб'єкта господарювання трактуванню податку як плати особи за отримувані соціальні послуги у громаді проживання. Вітчизняна модель справляння ПДФО відрізняється від моделей у європейських країнах з високим рівнем децентралізації за доходами, де ПДФО сплачується до бюджетів за місцем проживання особи [27], що має «вирівнюючий» характер для наповнення місцевих бюджетів.

В Україні у 2022 р. 15,3% (а у Львівській, Черкаська та Київській областях – понад ¼) зайнятого населення у віці 15-59 років працювали за межами свого населеного пункту. Відповідно до бюджетів сільських територіальних громад не надійшло значних обсягів фінансових ресурсів. Зокрема, мова йде про громади, які розташовані поблизу великих міст, у яких переважно зайняті їх мешканці: ПДФО надійшло до міських бюджетів, а не у громади, у яких працівники проживають. Відповідно, йде мова про прямий вплив чинника сплати ПДФО на рівень фінансової спроможності територіальних громад.

На нашу думку, це матиме безпосередній вплив і на фінансову самодостатність територіальних громад на довгострокову перспективу. Адже ТГ, на території яких відсутні підприємницькі структури, і далі не матимуть змоги розвивати соціальну інфраструктуру, покращувати якість послуг у громаді і т.д., оскільки не отримують значних надходжень до місцевих бюджетів. З часом це поглибить диспропорції у розвитку територіальних громад, адже зумовить: (1) посилення міських територіальних громад, (2) міграцію населення з сільських громад у контексті «голосування ногами» у громади, які здатні до саморозвитку і

є фінансово спроможними. Така ситуація супроводжується ризиком поглиблення диспропорції у розвитку територіальних громад, адже може зумовити:

- посилення міських територіальних громад,

- міграцію населення з сільських громад у контексті «голосування ногами» у громади, які здатні до саморозвитку і є фінансово спроможними.

Крім ПДФО, вагомим джерелом наповнення бюджетів громад є акцизний податок та місцеві податки і збори, особливості і проблеми справляння яких розглянуто далі. Водночас аналіз динаміки надходження цих податків до місцевих бюджетів у Черкаській області, так як і в умовах аналізу надходження ПДФО, дає змогу стверджувати про зростання фінансової самодостатності громад завдяки збільшенню надходжень цих податків. Так, за п’ять років (2017-2022 рр.) надходження акцизного податку зросла у 1,5 рази, місцевих податків і зборів (які встановлюються на рівні громад) – у 2,6 разів (рис.2.6).

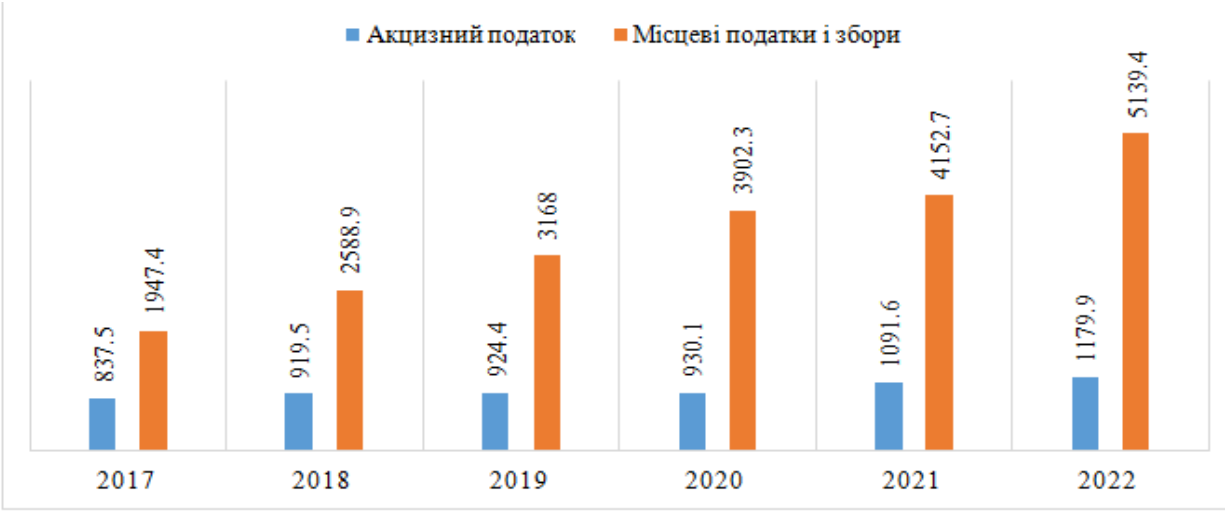


Рис. 2.6. **Динаміка надходження акцизного податку та місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів Черкаської області, 2017-2022 рр., млн. грн**

Джерело: складено на основі [23].

Аналізуючи сплату цього податку, варто його розглядати, виділивши дві складові податку: акциз на пальне та акцизний податок з реалізації суб’єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів.

За період, коли акциз на пальне надходить до бюджетів територіальних громад (2016-2022 рр.), можна зауважити вплив географічного чинника на його

справляння. Податок відіграє вагому роль для громад, на території яких є АЗС, відповідно прослідковується залежність обсягів його надходжень від проходження по території громади автошляхів або розташування на її території чи поблизу великого міста, де зазвичай є АЗС.

За період існування податку і його справляння до бюджетів громад постійно актуалізується ризик втрати податку як джерела доходів місцевих бюджетів. Мова про потребу цільового використання податку на пальне (а, відповідно, і акумулювання його до спеціального фонду державного бюджету) ведеться з моменту його запровадження. Окрім того, в умовах воєнного часу цей податок тривалий час не стягували заради стабілізації цін на ринку пального. Тому для громад, у складі податкових доходів яких акциз займає велику частку, залежність від його надходжень є ризиком для їх фінансової стабільності.

Щодо акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизними товарами, він займає невелику частку у доходах бюджетів територіальних громад, хоча і має значний потенціал. Проблема невеликих надходжень від його справляння обумовлена тіньовим характером роздрібної торгівлі.

Місцеві податки і збори. Ця категорія податків стала вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів лише з 2015 р., коли внесенням змін до Бюджетного і Податкового кодексів [28, 29] було визначено склад місцевих податків і зборів: майнові податки (плата за землю, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок), єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір.

62,0% надходжень від справляння місцевих податків і зборів до бюджетів ТГ Черкаської області становить єдиний податок, 26,7% - плата за землю (при чому, переважну частку цього податку займає земельний податок, сплачений юридичними особами), 10,2% - податок на нерухому майно, відмінне від земельної ділянки (7,2% з якого сплачений юридичними особами), 1,1% - транспортний податок, туристичний збір та збір за місця для паркування транспортних засобів.

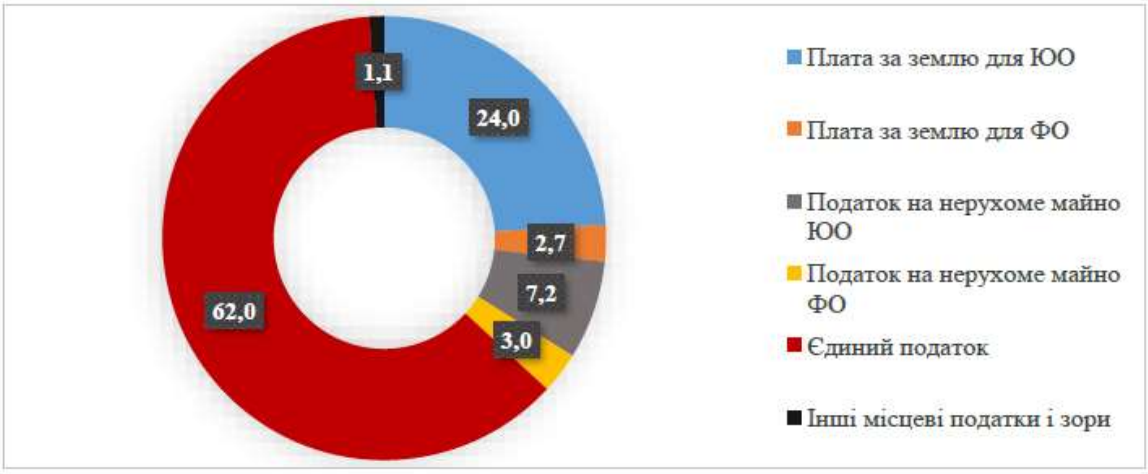


Рис. 2.7. Структура надходжень місцевих податків і зборів до бюджетів ТГ Черкаської області, 2021 р., %

Джерело: складено на основі [30].

Згідно норм вітчизняного законодавства, до місцевих належать податки і збори, що встановлені в межах граничних розмірів ставок, визначених цим Податковим кодексом, рішеннями сільських, селищних, міських рад у межах їх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад. Зважаючи, що саме органи місцевого самоврядування встановлюють ставки цих податків та визначають умови їх сплати до бюджету, їх частка у складі податкових надходжень бюджетів ТГ дуже різна: від 45,4% до 7,6% Це дає змогу стверджувати про різну політику та різні цілі органів місцевого самоврядування ТГ щодо встановлення місцевих податків і зборів.

Видатки бюджетів територіальних громад. В основі досягнення самодостатності територіальної громади – ефективна видаткова політика. Аналіз структури видатків бюджетів ТГ Черкаської області (рис. 2.7) дозволяє виявити такі особливості:

- основна частина видатків з місцевих бюджетів ТГ спрямовується на фінансове забезпечення надання мешканцям громади соціальних послуг (освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, духовного і фізичного розвитку) – 60,5%. Водночас, у цій категорії видатків переважають видатки на освіту (49,0%), що обумовлене доволі розгалуженою мережею шкіл у більшості територіальних громад;

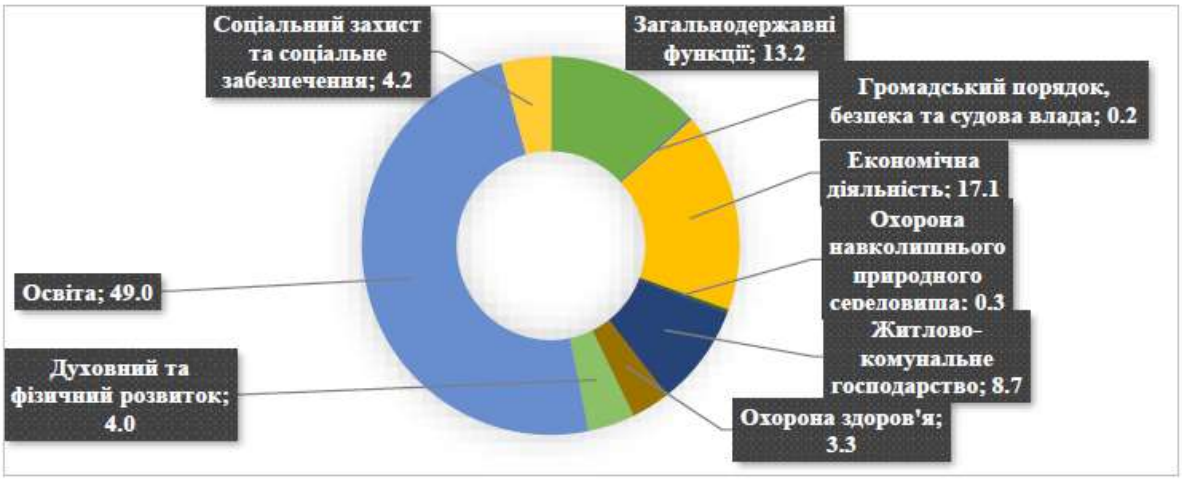


Рис. 2.8. **Структура видатків бюджетів територіальних громад Черкаської області, 2021 р., %**

Джерело: складено на основі [23]

- видатки на загальнодержавні функції (у т.ч. видатки на утримання апарату управління) становлять 13,2%. Це значно менша частка порівняно з попередніми періодами (для прикладу, у 2022 р. – 20,2%, у 2020 р. – 22,8%), коли остаточного формування ТГ ще не відбулося;

- видатки на житлово-комунальну інфраструктуру становлять 8,7% загального обсягу видатків з бюджетів громад;

- видатки на економічний розвиток у 2022 р. становлять 17,1%. Якщо звернути увагу на динаміку виділення коштів з бюджетів громад на економічну діяльність, видно, що на початкових етапах утворення ОТГ частки видатків на цей напрям були значно меншими (у 2018 р. – 5,4%, у 2019 – 6,7%), проте цей показник постійно збільшувався і у 2022 р. становив 17,0%.

Видатки на економічну діяльність є вагомим напрямом саме у контексті забезпечення економічної самодостатності територіальних громад. Адже сюди відносяться видатки на: сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство, паливно-енергетичний комплекс, промисловість та будівництво, транспорт, зв’язок, телекомунікації та інформатику, інші галузі економіки.

У всі періоди після утворення ОТГ та ТГ у видатках на економічну діяльність превалювали видатки на будівництво та дорожнє господарство, тобто

кошти вкладалися у ремонти об’єктів соціальної інфраструктури (школи, амбулаторії, дитсадки, народні доми, бібліотеки) та ремонт місцевих доріг, а не на розвиток підприємництва. Для прикладу, у 2020 р. сумарно на будівництво і дорожнє господарство було спрямовано 86,0% видатків на економічну діяльність. Натомість у 2021 р. на будівництво і транспорт було спрямовано лише близько ½ видатків на економічну діяльність. 49,7% - на іншу економічну діяльність, у тому числі кошти, які спрямовуються на вироблення земельної документації та планування території громад. Відповідно, можна стверджувати, що імовірний «рубікон» громади уже пройшли, адже основні ремонти та відновлення інфраструктури здебільшого виконані, і тепер органи самоврядування спрямовують кошти на інші напрями, які мають важливе значення для їх розвитку. Зокрема, в цьому контексті варто акцентувати на розробленні містобудівної документації та проведенні комплексного планування території.

Міжбюджетні трансферти. Більше 1/3 доходів бюджетів територіальних громад становлять трансферти, передані з державного бюджету та інших місцевих бюджетів. В умовах децентралізації склад та роль трансфертів з державного бюджету було кардинально змінено у двох напрямах.

1. Змінено структуру міжбюджетних трансфертів за рахунок збільшення обсягів надаваних коштів через використання субвенцій як інструменту фінансування видаткової частини бюджетів.

У 2014 р., до внесення змін до Бюджетного кодексу, видатки на виконання делегованих повноважень з місцевих бюджетів враховувалися в розрахунку дотації вирівнювання з державного бюджету; з 2015 р. відбулося формування субвенцій різного цільового спрямування. Застосування цього інструменту спрямоване на забезпечення цільового використання переданого ресурсу, тобто відбулося зниження ролі органів самоврядування на розподіл цих коштів.

Аналіз структури міжбюджетних трансфертів в складі доходів бюджетів територіальних громад Черкаської області (рис. 2.9) дозволяє зауважити, що субвенції з державного бюджету різного цільового призначення становлять 70 %

від загального обсягу трансфертів.

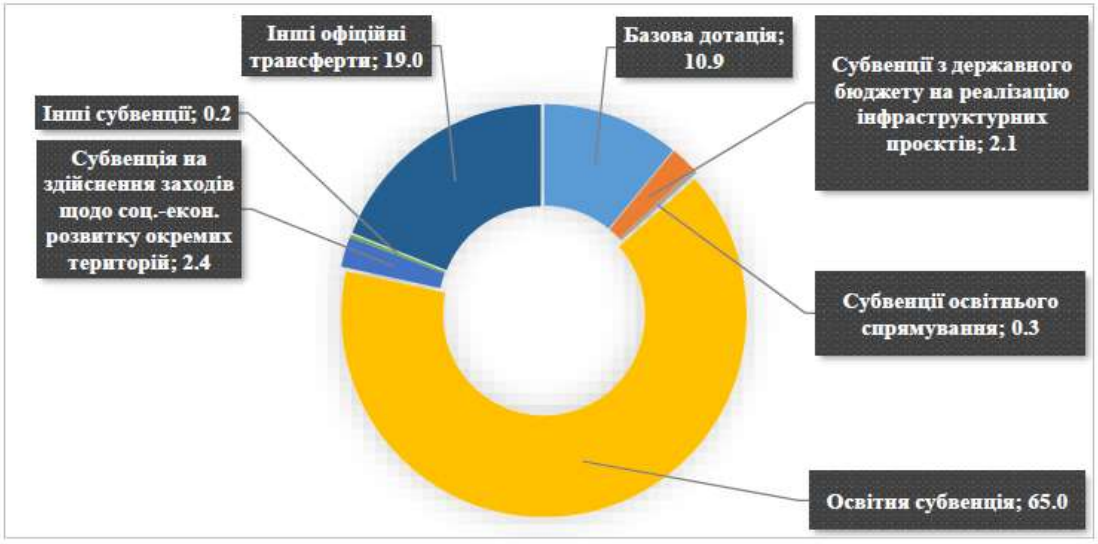


Рис. 2.9. **Структура міжбюджетних трансфертів у доходах бюджетів територіальних громад Черкаської області, 2022 р., %**

Джерело: складено на основі [23]

Серед них основну частину займає освітня субвенція (65%), яка спільно з іншими субвенціями освітнього спрямування покриває близько половини усіх видатків з бюджетів територіальних громад Черкаської області на освіту. Іншими напрямами, за якими надаються субвенції, є реалізація інфраструктурних проєктів (2,1%) та забезпечення соціально-економічного розвитку окремих територій (2,4%).

Отже, за результатами проведеного аналізу забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад на прикладі громад Львівської області, який проводився з метою визначення основних проблем цього процесу, можна виділити певні дискусійні аспекти. Виходячи з того, що в умовах реформи АТУ та утворення територіальних громад відбулося зростання диспропорцій їх фінансової спроможності та економічного розвитку, варто виділити основні проблеми, з якими стикаються ТГ у процесі забезпечення власної самодостатності.

Основним чинником, який має переважаючий вплив на формування доходів бюджетів територіальних громад, є вихідні умови їх об’єднання (географічне розташування, пролягання через територію важливих транспортних

шляхів, розвинена соціальна інфраструктура, функціонування на території потужних підприємств): в умовах децентралізації більше ресурсів отримали громади, які мали кращі позиції і до реформи. Адже більше ПДФО надходить до бюджетів громад, на території яких функціонують підприємства, акцизу – ті громади, через які проходять важливі автошляхи або які є приміськими, плати за землю і податку на нерухому майно, відмінне від земельної ділянки, - громади, на території яких знову ж таки функціонують підприємства (адже основну частку цих податків сплачують юридичні особи). Відповідно все більше зростає прірва між розвиненими та депресуючими громадами, які, через відсутність достатньої кількості потужних платників податків, не можуть забезпечити свою самодостатність.

Здавалося б, забезпечити вирівнювання диспропорцій та нівелювати вплив цього чинника покликаний механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів. Проте через недосконалу систему розрахунку індекса податкоспроможності (який обчислюється виключно на основі врахування ПДФО) відбуваються перекоси у наданні базової дотації та невідповідність між потребами і отриманим ресурсом.

Водночас на базовий рівень передано доволі значні повноваження, які часто підкріплені цільовими субвенціями на їх виконання. Проте в умовах подій останніх років і низки перманентних криз навіть політика держави щодо міжбюджетних трансфертів характеризується нестійкістю, відповідно на «плечі» органів місцевого самоврядування територіальних громад покладено значне навантаження. Тому першочерговим завданням, аналізуючи видатки з бюджетів громад, місцеві ради вбачають у наданні якісних і достатніх соціальних послуг. Економічний розвиток громади (попри позитивну динаміку видатків) фінансується все ще за залишковим принципом, що теж не має суттєвого впливу на зміцнення самодостатності громад.

2.2. Тригери нестабільності та їх вплив на фінансову самодостатність територіальних громад

Як вже було зазначено вище, розвиток територіальних громад в Україні відбувається в умовах важких перманентних криз. Ці кризи «торкнулися» як етапу формування громад у 2020 році, так і їх розвитку по завершенню конфігурації в сучасних законодавчо визначених межах. Кризи, на яких акцентуємо увагу, характеризуються надзвичайним та всеохопним впливом на усі сфери життєдіяльності людей не лише в нашій країні, а й по усьому світі. При цьому, характеризуючись екстраординарністю і будучи «близькими» у часі, вони не пов’язані між собою, мають різний характер, причини виникнення, чинники впливу та наслідки. Тригерами, які обумовили кризи, спричинили поштовхи до посилення нестабільної фінансово-економічної ситуації в Україні та мали вплив на рівень фінансової самодостатності територіальних громад, будемо розглядати у цьому розділі, це:

- пандемія Covid-19 – перші інформаційні повідомлення про поширення вірусу зафіксовано у листопаді 2019 р., в Україні – у лютому-березні 2020 р.; станом на початок 2023 року про повне подолання пандемії не йдеться, проте в нашій країні ця криза частково втратила актуальність через нову кризу;

- повномасштабне вторгнення рф в Україну – хоча Україна розвивається в умовах локального конфлікту ще з 2014 р., з 24 лютого 2022 р., із виникненням загрози втрати державності, перед усіма рівнями влади та місцевим самоврядуванням постали нові виклики і загрози.

Зважаючи на масштабність впливу та зумовлені цими кризами наслідки, їх дослідження вимагає системного та комплексного підходу, проведення аналізу зміни рівня фінансової самодостатності територіальних громад з урахуванням різних факторів у кожному випадку зокрема: залежно від їх територіального розташування, типу громад тощо.

У цьому дослідженні нами акцентовано виключно на впливі пандемії і російсько-української війни на фінансову самодостатність територіальних громад, утворених в умовах децентралізації.

Вплив пандемії Covid-19 на фінансову самодостатність територіальних громад. Пандемія Covid-19, яка характеризувалася безпрецедентними масштабами поширення, спричинила кризу в усіх сферах життєдіяльності людини. Поширення хвороби спровокувало кризу в системі охорони здоров'я, фінансово-економічну кризу, кризу на ринку праці, у системах надання публічних послуг населенню, кризу у соціально-культурній сфері. Вона не обмежилася лише короткостроковими шоками, а спровокувала зміну економічної поведінки людей та формування нових її закономірностей, тим самим змінивши завдання, які стоять перед органами управління на різних рівнях, роботодавцями, бізнесом та іншими. Попри значний негативний вплив, ця криза спонукала і до пошуку шляхів її вирішення / пом'якшення наслідків впливу. Вона спричинила «стрибок» у сфері ІТ-комунікацій (дистанційна зайнятість, дистанційна освіта, нові онлайн-форми взаємодії), розвиток медицини та фармацевтики (зокрема, у сфері вакцинації), зміну системи публічного управління (формування нових пріоритетів, використання антикризових інструментів в управлінні, розвиток форм взаємодії з іншими суб'єктами економіки, зміни у фінансовій політиці тощо), а, відповідно, і механізми забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад.

Період поширення пандемії в Україні припав на заключний етап формування територіальних громад, апогеєм якого стали вибори у жовтні 2020 року. Досліджуючи вплив пандемії на фінансову самодостатність територіальних громад, варто зауважити, що рівень цього впливу залежить від таких чинників:

- рівня децентралізації – функції в управлінні кризою, виконання яких забезпечують органи місцевого самоврядування, та рівень відповідальності за власний розвиток залежать від законодавчо покладених на них повноважень;
- структури доходів бюджетів громад та «чутливості» до впливу кризи;

- рівня «фіскальної» гнучкості (наскільки органи місцевого самоврядування у питанні формування і виконання бюджетів спроможні «пристосуватися» до нових умов);

- фінансових умов розвитку власної території на даному етапі;

- рівня взаємодії з органами управління вищих рівнів (обсяги підтримки, покладені завдання, координування дій тощо) [31].

Згідно з проведеними дослідженнями [32], найбільший тиск на фінансову сферу відчули органи місцевого самоврядування у країнах, де за базовим рівнем управління закріплено широкі повноваження у сферах охорони здоров'я та соціального захисту, а формування доходів бюджетів забезпечується завдяки оподаткуванню доходів і прибутків. Мова йде про країни із децентралізованими системами управління. До цього переліку можна віднести і Україну. По-перше, соціальний захист населення і надання первинної медичної допомоги в нашій державі віднесено до повноважень органів місцевого самоврядування. Саме на ці заклади охорони здоров'я припало основне навантаження в умовах пандемії, адже пацієнти спочатку зверталися саме до сімейних лікарів, з якими підписали договори про надання послуг охорони здоров'я. По-друге, доходи бюджетів територіальних громад в нашій країні практично на 50% формуються внаслідок акумулювання податків з доходів і прибутків (ПДФО та єдиного податку). Відповідно формування конфігурації територіальних громад, їх становлення і розвиток, забезпечення фінансової самодостатності після приєднання нових територій відбувався в умовах надвисоких ризиків та невизначеності.

Поширення пандемії в Україні супроводжувалося відповідною реакцією державної влади та прийняттям численних управлінських рішень для протидії захворюванню населення і підтримки бізнесу. Низка таких рішень стосувалася перерозподілу бюджетних ресурсів і безпосередньо вплинула на фінансову самодостатність громад, зокрема у контексті акумулювання доходів до місцевих бюджетів. Як наслідок реакції держави на пандемію при порівнянні 2019 та 2020 рр. спостерігалася зміна структури доходів місцевих бюджетів (рис. 2.10.).

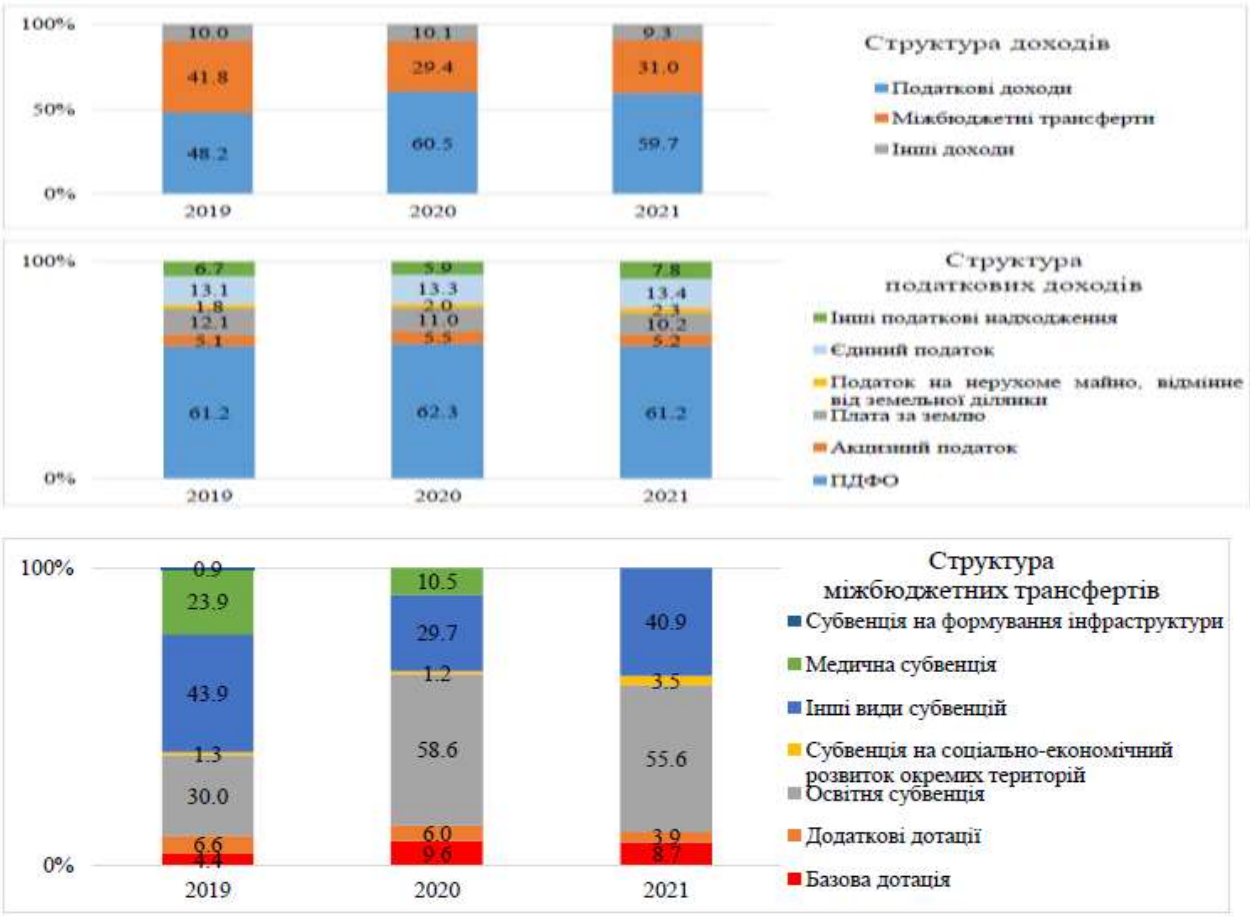


Рис. 2.10. **Структура доходів місцевих бюджетів, 2019-2021 рр., %**

Джерело: складено на основі [23]

Відбулося суттєве зниження частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів (з 41,8% у 2019 р. до 29,4% у 2020 р., допандемічного рівня не вдалося досягти навіть у 2021 р. (31,0%)) та зростання питомої ваги податкових надходжень (до 60,5% у 2020 р.). Хоча значних змін у структурі податкових доходів місцевих бюджетів не відбулося. По суті, спостерігалося незначне зростання частки усіх податків (ПДФО, акцизу, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиного податку) за винятком плати за землю і деяких інших податків.

Найбільші зміни відбулися у структурі міжбюджетних трансфертів. І це пов’язано із суттєвим скороченням обсягів наданих з державного бюджету до місцевих бюджетів трансфертів. У 2020 р. обсяг трансфертів з державного бюджету був найнижчим з моменту реформи у бюджетній сфері у 2014 р. і становив лише 60% обсягу попереднього року. По суті, на рівень громад було

передано лише основні субвенції (освітню, медичну, субвенцію на соціально-економічний розвиток територій (у значно меншому обсязі)), щодо інших – відбувся їх перегляд та скасування надання коштів.

Аналізуючи тенденції надходження міжбюджетних трансфертів у 2020 р. до бюджетів територіальних громад, можна дійти таких висновків.

1. В умовах пандемії пріоритетною для держави стала фінансова підтримка громад з нижчим рівнем фінансової спроможності.

Механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності у цей період функціонував без змін, натомість скорочення обсягів фінансування місцевих бюджетів із державного бюджету стосувалося субвенцій.

Якщо акцентувати на надходженнях трансфертів до бюджетів громад в розрізі їх типів (міста обласного значення, міські, селищні, сільські громади) (рис. 2.11), видно: саме фінансово самодостатні міста обласного значення не доотримали найбільших обсягів трансфертів.

За результатами розрахунків, проведених на основі аналізу по 48 громадах в усіх регіонах України [33], до бюджетів міст обласного значення надійшло лише ½ обсягу трансфертів 2019 р. В той час, як по громадах з нижчим рівнем фінансової спроможності – понад 80%. З одного боку, це має раціональне підґрунтя, адже в кризових умовах найбільшої підтримки потребують саме суб'єкти економіки з найменшим «запасом міцності». З іншої сторони, якщо поглянути на проблему в цілому, саме на великі міста (Київ, Львів, Харків, Чернівці тощо) припав основний тягар у боротьбі з пандемією і її наслідками, адже в Україні великі обласні центри стали епіцентрами поширення і боротьби з коронавірусом.

2. Відбулася зміна складу цільових трансфертів до бюджетів територіальних громад. Якщо в умовах прийняття державного бюджету на 2020 рік було передбачено надання 32 видів субвенцій, то за підсумками року їх налічувалося 53. Було збільшено кількість субвенцій на охорону здоров'я (з чотирьох до дев'яти) та обсяг їх фінансування (з 17,7 млрд грн до 23,2 млрд грн). Окрім того, відбулося збільшення обсягів фінансових ресурсів, наданих з

державного бюджету до бюджетів громад в якості субвенцій на ремонт доріг і вулиць. При цьому, зменшено обсяг фінансових ресурсів за субвенціями на соціальний та економічний розвиток територій та скасовано надання субвенції на розвиток інфраструктури територіальних громад (заплановано обсягом 2,1 млрд грн).

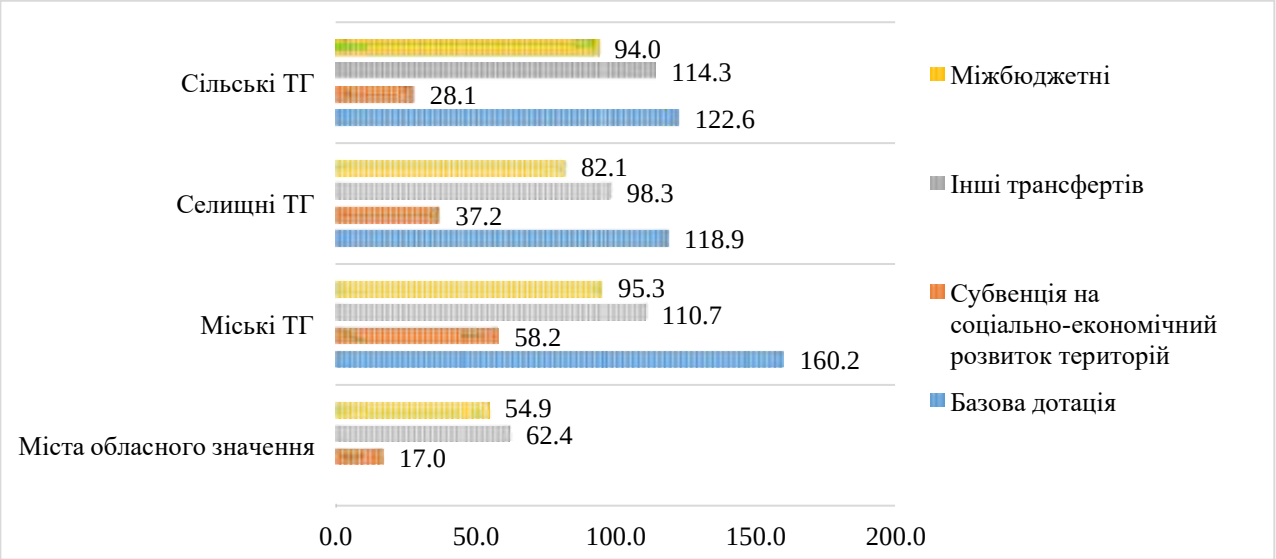


Рис. 2.11. **Темп приросту надходження трансфертів з державного бюджету до бюджетів територіальних громад у 2022 р. відносно базового 2021 р., %**

Джерело: розраховано на основі [32]

Аналізуючи динаміку власних доходів місцевих бюджетів України в умовах «допандемічного» 2019 р. та періоду пандемії 2020 і 2021 рр. (рис. 2.12), прослідковується «момент» шокової реакції місцевих бюджетів на ковідкризу: у квітні-травні 2020 р. надходження власних доходів були суттєво нижчими навіть у порівнянні з відповідними показниками 2019 р. Зокрема, у березні темп приросту власних доходів за місяць при порівнянні 2020 та 2019 рр. суттєво знизився і становив 102,7%, проте вже у квітні він не досягав навіть показника 2019 року і дорівнював лише 79,8%, у травні – 92,3%. «Доковідних» темпів приросту надходжень у 2020 році так і не вдалося досягнути; певне зростання спостерігалося у другій половині року, проте було незначним. В середньому темп приросту власних доходів у 2020 р. порівняно з попереднім становив 103,7%, у 2021 р. – 121,5%.

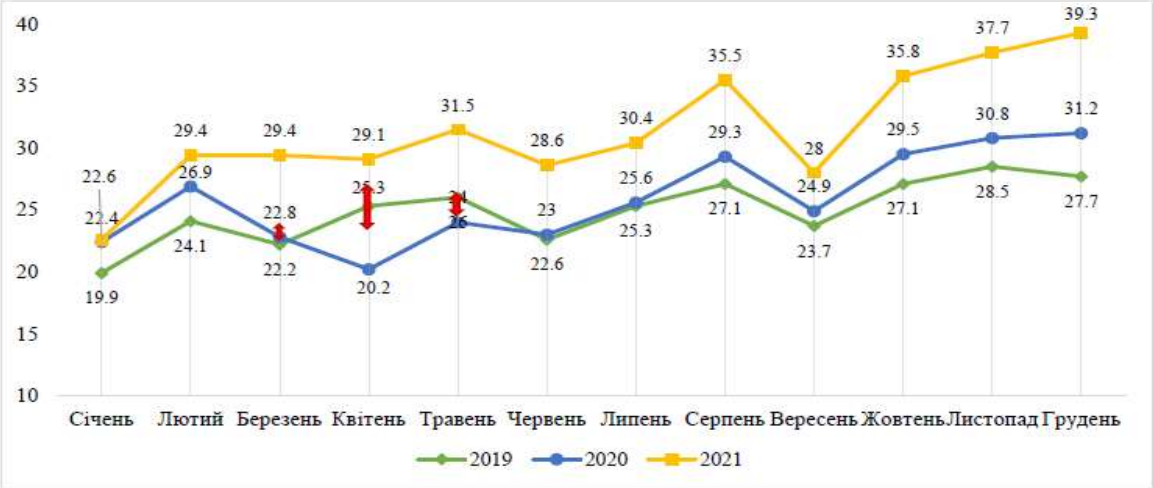


Рис. 2.12. **Динаміка власних доходів місцевих бюджетів України, 2019-2021 рр., млрд грн**

Джерело: складено на основі [23]

Попри це, значного зниження обсягів податкових надходжень до місцевих бюджетів, і бюджетів територіальних громад зокрема, так і не відбулося (рис. 2.20). Незначне зростання надходжень по бюджетоформуючих для територіальних громад податках (ПДФО, акцизний податок, єдиний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) спостерігалося впродовж усього періоду пандемії (2020, 2021 рр.). Як зауважують дослідники [32], цей факт є відмінним від практики виконання місцевих бюджетів за доходами у розвинених країнах (з децентралізованою системою публічного управління), де спостерігалося суттєве зниження доходів. Така відмінність «реагування» місцевих бюджетів України на пандемію зумовлює питання: чому?

Акцентуємо на причинах, які зумовили такі результати за доходами.

1. Виконання затверджених планів доходів бюджетів територіальних громад в Україні зумовлене закономірностями планування місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування одразу після утворення ОТГ стикнулися з проблемами з наявністю достатньої інформаційної бази для планування доходів, відсутністю єдиних методологічних підходів до планування, а також непостійністю бюджетного і податкового законодавства. Це посприяло тому, що в них сформувалася «звичка» до заниження прогнозних показників доходів місцевих бюджетів, що забезпечувало виконання планів. В умовах ковідкризи це посприяло виконанню «занижених» планів.

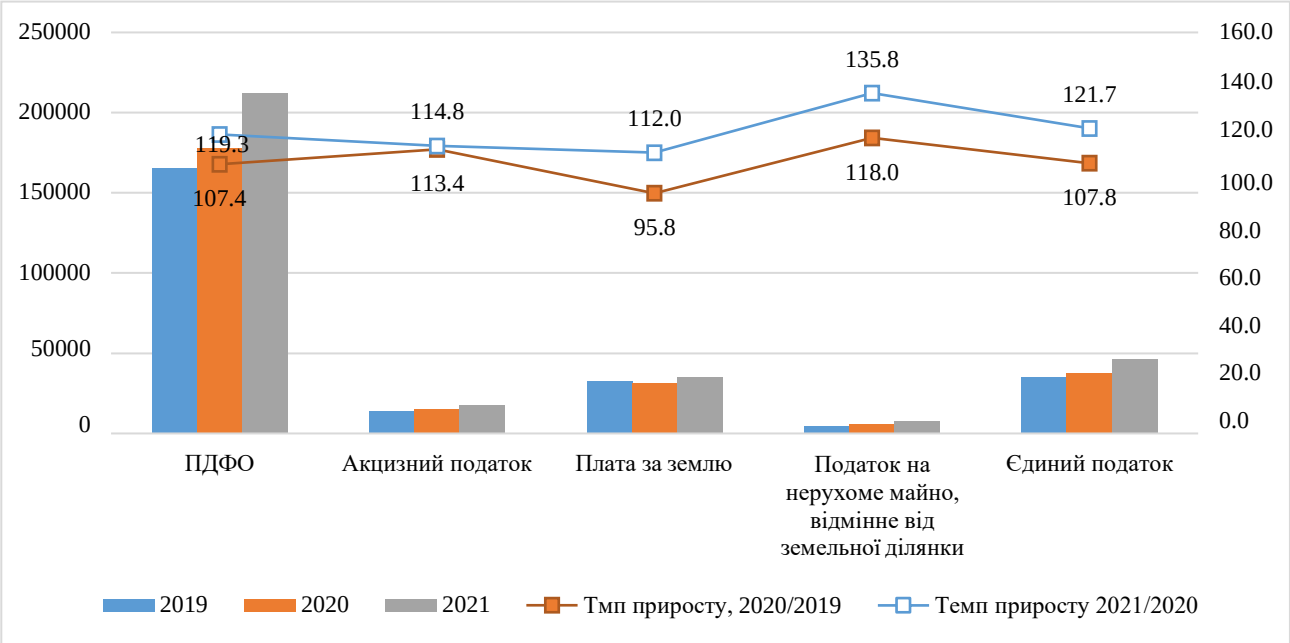


Рис. 2.13. **Динаміка надходження окремих податків до місцевих бюджетів України, 2019-2021 рр., млрд грн**

Джерело: складено на основі [23]

2. У країнах із децентралізованою системою управління пандемія передовсім вплинула на акумулювання до місцевих бюджетів податків із доходів, спричинивши їх суттєве зменшення. Цього можна було очікувати в Україні, де ПДФО та єдиний податок разом забезпечують понад 70% податкових надходжень.

Негативний вплив пандемії на справляння саме податків з доходів пов'язаний із втратою великою кількістю населення джерел доходів внаслідок значного зростання кількості безробітних.

Про ситуацію, яка склалася на ринку праці в Україні на початку пандемії, та її масштаби яскраво свідчать статистичні дані, зібрані порталом Опендатабот:

1. близько половини закладів громадського харчування не змогли переналаштуватися на доставку їжі або організацію продажу на винос, тому припинили роботу; у період 23-29 березня 2020 р. продажі закладів громадського харчування скоротилися на 73%; у ресторанному підприємництві без роботи залишилося близько 160 тис. робітників;

2. відбулося падіння ринку нерухомості, зокрема утричі знизилася вартість оренди на нерухомість (як житлову, так і офісну);

3. згідно опитування вітчизняних підприємців, близько третини українських компаній припинили діяльність на період карантину, 6% закрили бізнес; 1/3 мікропідприємців вказали на повну втрату доходів та вимушене звільнення близько половини працівників; доходи малого і середнього бізнесу знизилися на 25-50%, звільнено 10-25% працівників, доходи великого бізнесу – на 10-25%, скорочено штат працівників на 25%;

4. на чверть скоротилася кількість компаній, які пропонують вакансії [34].

Такі тенденції вже на початку пандемії в Україні та з перших тижнів запровадження карантину очікувано мали б мати суттєвий вплив на надходження ПДФО та єдиного податку до бюджетів територіальних громад. Проте суттєвого падіння не спостерігалося (рис. 2.14), що прослідковується у процесі аналізу помісячного надходження ПДФО та єдиного податку у 2020 та 2019 рр. Якщо по ПДФО спостерігалося незначне зменшення доходів у квітні-травні 2020 р., то щодо єдиного податку таких тенденцій не було.

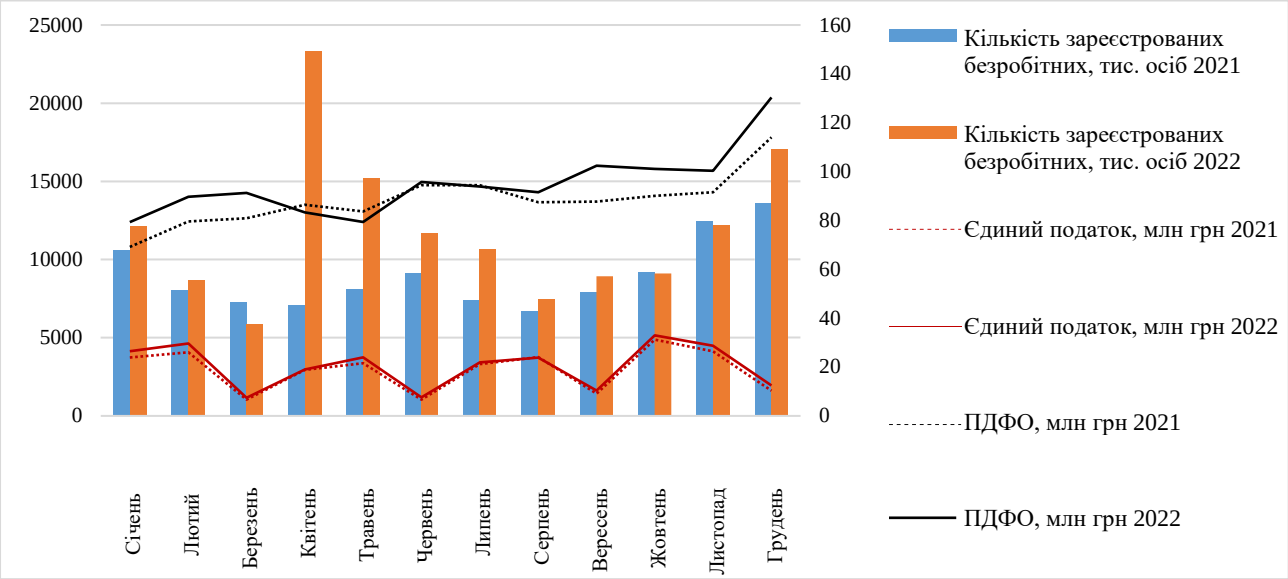


Рис. 2.14. **Динаміка помісячних надходжень ПДФО та єдиного податкудо місцевих бюджетів, 2021, 2022 рр.**

Джерело: складено на основі [23]

Причини відсутності падіння надходжень цих податків до бюджетів пов’язані із особливостями розвитку ринку праці в Україні, а саме значним

показником неформальної зайнятості – за результатами досліджень, він коливається в межах 30-50%. Окрім того, негативний вплив пандемії найбільш суттєво позначився на низькокваліфікованих працівниках, які зазвичай зайняті у неформальній сфері, а також зайнятих у сфері малого і середнього бізнесу (де висока частка тіньової зайнятості) [35].

3. Найбільше зменшення надходжень від справляння податків і зборів до бюджетів територіальних громад відбулося за місцевими податками, що зумовлене прийняттям низки законодавчих актів (законів України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню короновірусної хвороби (COVID-19)» [110], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)») [37]. Відповідно до цих актів, за березень 2020 року плата за землю не нараховувалася й не сплачувалася.

Крім того, норми цих законів стосувалися і умов справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та єдиного податку. Так, у березні 2020 р. нежитлова нерухомість не була визначена як об'єкт оподаткування податком на нерухомість. А щодо єдиного податку, відбулося збільшення граничного обсягу доходу при його сплаті та надано органам місцевого самоврядування додаткові повноваження для зменшення уже прийнятих ставок.

За даними Міністерства фінансів України [38], ці зміни спричинили зниження надходжень від місцевих податків у бюджетах територіальних громад в Україні на суму 4,1 млрд. грн. (в т.ч. по платі за землю – 2,7 млрд. грн), тобто 5,4% надходжень від справляння місцевих податків і зборів.

Варто зазначити, що з прийняттям вищезазначених законів державна влада частково переклала фінансовий «тягар» боротьби із впливом пандемії на органи місцевого самоврядування. Так, приймаючи ці акти, влада намагалася полегшити умови для малого і середнього підприємництва, знизивши податкове

навантаження. Проте, використавши для цього місцеві податки і збори, – платежі, умови справляння яких (у законодавчо обумовлених межах) визначаються органами самоврядування на рівні територіальних громад, та які в обсязі 100% акумульованого ресурсу надходять до бюджетів громад, – державна влада «похитнула» створену рівновагу і обмежила можливості громад (що важливо, в кризових умовах, коли на передові позиції виходить не питання «розвитку», а «збереження»).

В умовах формування місцевих бюджетів на 2020 р. обсяг видатків було затверджено у сумі 443,0 млрд грн. Водночас, у контексті боротьби з пандемією фактичні видатки становили 478,1 млрд грн, тобто на 7,9% більше від початково затвердженого планового показника. Аналіз спрямування видатків з місцевих бюджетів у 2019-2021 рр. (рис. 2.15) дав змогу констатувати: суттєвих змін у період пандемії (2020-2021 рр.) не було.

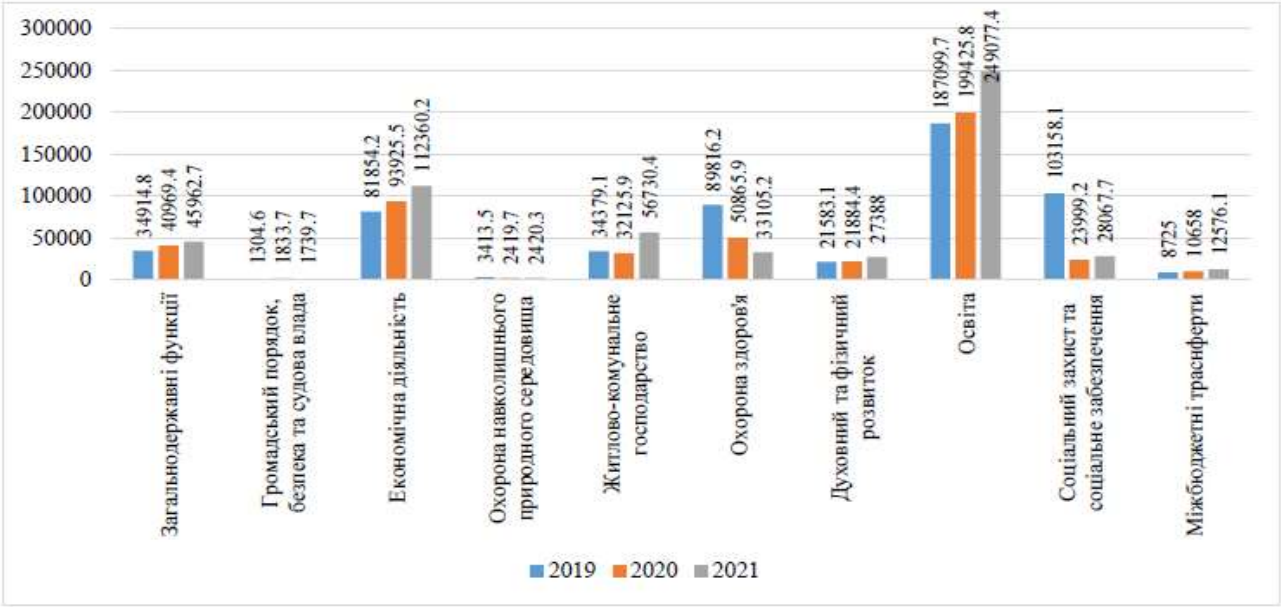


Рис. 2.15. **Динаміка видатків місцевих бюджетів (за функціональноюкласифікацією), 2019-2021 рр., млрд. грн**

Джерело: складено на основі [39]

По суті, по усіх видах видатків за функціональною класифікацією спостерігається поступове зростання за цей період. Скорочення обсягів фінансових ресурсів відбулося за напрямами: «охорона здоров'я» - стало

наслідком переведення замовлення медичних послуг для населення через Національну службу здоров'я України в рамках програми медичних гарантій; «соціальний захист та соціальне забезпечення» - внаслідок зміни механізму фінансування за цим напрямом і спрямування цих видатків з державного бюджету; «охорона навколишнього природного середовища» та «житлово-комунальне господарство» - за цими напрямами скорочення стало наслідком впливу пандемії і карантинних заходів.

Цікавими у контексті дослідження впливу пандемії на видатки з місцевих бюджетів є їх аналіз в розрізі територіальних громад міст обласного значення, міських, сільських та селищних громад. Ми спостерігали вплив пандемії на розподіл міжбюджетних трансфертів до бюджетів громад за їх видами та акцентували на тому, що саме міста обласного значення стали епіцентрами боротьби з ковідкризою та опинилися на її «передовій». Тому дослідження зміни видатків з бюджетів громад є актуальним.

Відповідно до даних, опублікованих Рахунковою палатою України [87] та Асоціацією міст України [89], у 2020 р. 10,2 млрд грн на боротьбу з пандемією було спрямовано з місцевих бюджетів, тобто близько 10% усіх фінансових ресурсів, передбачених на протидію поширенню Covid-19. При цьому, найбільші видатки спрямовувалися з бюджетів міст обласного значення – обласних центрів. Наприклад, з бюджету м. Києва було виділено 897,4 млн грн, тобто 1,5% від усіх видатків бюджету міста, серед регіонів-лідерів за обсягами виділених коштів – Одеська (776 млн грн, 2,7% видатків бюджетів регіону), Харківська (761 млн грн, 2,5%), Київська (505 млн грн, 1,9%), Львівська (503 млн грн, 1,9%), Дніпропетровська (773 млн грн, 1,7%) області – регіони, центрами яких є найбільші міста України і де спостерігалося найбільше випадків інфікування Covid-19.

Отож, аналізуючи особливості впливу пандемії на рівень фінансової самодостатності територіальних громад, можна зробити такі висновки:

1. передовсім у контексті наповнення місцевих бюджетів територіальні громади не зіткнулися зі стрімким падінням обсягів податкових

надходжень (зокрема, від податків на доходи), як це спостерігалося в інших країнах з децентралізованою системою публічного управління. Причиною цього є значна тінізація ринку праці в Україні. З одного боку, територіальні громади завдяки такій«особливості» не зазнали нещадного «удару» по власній фінансовій самодостатності, з другого – це яскраве свідчення того, який фінансовий потенціал не залучений та залишається поза їхніми фінансовими системами;

2. основний тягар боротьби з пандемією припав на великі міста-обласні центри, адже вони стали як епіцентрами поширення хвороби, так і протидії їй. В цьому контексті саме з бюджетів великих міст на протидію пандемії було виділено найбільші суми порівняно з бюджетами інших територіальних громад;

3. в умовах пандемії фінансування місцевих бюджетів з державного бюджету через міжбюджетні трансферти характеризувалося спрямованістю на підтримку громад з найнижчими показниками податкової спроможності, а підтримка міст обласного значення (які переважно мають високий рівень податкової спроможності) була мінімальною;

4. у процесі боротьби з пандемією державна влада перенесла частково фінансовий тягар на територіальні громади через «послаблення» податкового навантаження на малий і середній бізнес за рахунок місцевих податків і зборів. Відповідно місцеві бюджети не доотримали 4,1 млрд. грн. Використавши для цього місцеві податки і збори, – платежі, умови справляння яких визначаються органами самоврядування на рівні територіальних громад, та які в обсязі 100% акумульованого ресурсу надходять до бюджетів громад, – державна влада «похитнула» створену рівновагу і обмежила можливості громад до збереження рівня фінансової самодостатності в кризових умовах, коли на передові позиції виходить не питання «розвитку», а «збереження»;

5. у контексті протидії пандемії і її наслідкам важливо акцентувати і на зміні управлінських підходів органів місцевого самоврядування до розвитку територіальних громад та збереження їх фінансової самодостатності. Передовсім варто акцентувати, що місцеві ради практично не приймали цільові програми

щодо фінансування заходів з боротьби з поширенням ковіду. Фінансування видатків на цей напрям (придбання засобів захисту, дезинфекторів, медикаментів) забезпечувалося за рахунок коштів на виконання бюджетних і цільових програм. З другого боку, з метою ефективного «реагування» на місцевому рівні відбувалося переформатування діяльності закладів охорони здоров'я із використанням незначних обсягів фінансових ресурсів. Такі кроки місцевого самоврядування вказують на намагання максимально ефективно використовувати наявні фінансові та людські ресурси.

Фінансово-економічне становище територіальних громад в умовах війни. Військове вторгнення Росії змінило до непізнаваності українські міста, села, селища, громади, спричинило катастрофічні руйнування військових об'єктів, транспортної, енергетичної, освітньої, промислової та житлової інфраструктури, завдало значних економічних та фінансових втрат, негативні наслідки яких спостерігатимемо не лише в Україні, але і далеко за її межами. Бойові дії охопили території, на які припадало третина ВВП України. Втрати (матеріальні, фінансові, людські) – катастрофічні. Цілком очевидно, що війна стала домінуючим ризиком для вітчизняної економіки і чим довше триватиме її затягування, тим складнішою буде робота вітчизняної економіки в екстремальних умовах, а відтак і глибше її падіння та наростання потреби в допомозі. Значні потрясіння обумовили різке зниження економічної активності та доходів населення, масштабні зміни в системі державних та місцевих фінансів, а відтак і рекордне зростання дефіциту бюджету [40].

Нова реальність, також, відобразилась на процесах децентралізації: фінансово-економічне становище громад суттєво різниться в залежності від відстані до лінії фронту та ступеня «пошкодження» і завданих втрат воєнними діями. А питання забезпечення фінансової самодостатності залишається актуальним лише для громад в тилу і тих, на територію яких не ступала нога окупанта. В цьому контексті доцільно акцентувати увагу на питанні впливу війни на фінансову самодостатність територіальних громад в Україні.

Таблиця 2.3

Формування і виконання бюджетів територіальних громад України у2021-2022 рр. (млн грн)

Бюджети ТГ в розрізі областей	Доходи			Видатки			Міжбюджетні трансферти		
	2021	2022	*Темп приросту, %*	2021	2022	*Темп приросту, %*	2021	2022	*Темп приросту, %*
Вінницька	12292,7	14028,7	*114,1*	11759,8	11505,6	*97,8*	4093,9	3837,5	*93,7*
Волинська	8438,9	9567,0	*113,4*	7857,8	7758,7	*98,7*	3824,1	3598,1	*94,1*
Дніпропетровська	32879,4	37177,0	*113,1*	31349,0	29455,8	*94,0*	8001,2	7320,4	*91,5*
Донецька	15736,8	13148,7	*83,6*	13999,9	8823,0	*63,0*	4730,2	3780,9	*79,9*
Житомирська	10100,8	11493,1	*113,8*	9161,4	9071,5	*99,0*	3671,4	3201,8	*87,2*
Закарпатська	9538,7	11025,8	*115,6*	8680,6	9621,8	*110,8*	4901,5	4764,8	*97,2*
Запорізька	14932,7	13211,8	*88,5*	13633,2	11232,1	*82,4*	4083,5	3807,5	*93,2*
Київська	20285,1	20500,6	*101,1*	17519,0	15985,4	*91,2*	5277,3	5056,7	*95,8*
Кіровоградська	7850,6	8216,7	*104,7*	7385,8	7182,3	*97,2*	2662,4	2222,4	*83,5*
Луганська	5519,7	4179,3	*75,7*	4827,8	2642,6	*54,7*	2214,6	1666,6	*75,3*
Львівська	22026,6	27065,0	*122,9*	20064,2	20678,8	*103,1*	6869,5	6533,6	*95,1*
Миколаївська	9111,2	10195,9	*111,9*	7955,7	7704,0	*96,8*	2844,9	2577,6	*90,6*
Одеська	21864,6	23467,2	*107,3*	19619,1	17734,3	*90,4*	6429,3	5936,4	*92,3*
Полтавська	13486,7	14981,1	*111,1*	12235,6	12918,4	*105,6*	3403,8	3208,9	*94,3*
Рівненська	9471,3	10354,8	*109,3*	8658,9	8879,1	*102,5*	4325,2	4039,4	*93,4*
Сумська	8126,2	8672,0	*106,7*	7365,5	7190,6	*97,6*	2331,5	2110,2	*90,5*
Тернопільська	8478,0	8237,9	*97,2*	7662,3	7290,0	*95,1*	4058,4	2967,4	*73,1*
Харківська	23605,9	20750,8	*87,9*	22571,1	16698,8	*74,0*	5648,7	4909,5	*86,9*
Херсонська	7855,0	5425,2	*69,1*	7117,8	4554,7	*64,0*	2948,9	2673,3	*90,7*
Хмельницька	10007,6	11348,3	*113,4*	9351,4	9217,7	*98,6*	3539,5	3110,3	*87,9*
Черкаська	9773,6	10707,0	*109,6*	8874,6	8689,3	*97,9*	2996,7	2638,5	*88,0*
Чернівецька	6431,8	7198,3	*111,9*	3029,2	6220,6	*205,4*	3167,0	3009,3	*95,0*
Чернігівська	8026,6	8445,5	*105,2*	7450,0	6851,8	*92,0*	2456,1	2173,3	*88,5*
ТГ України	**295840,5**	**309397,7**	***104,6***	**268129,7**	**247906,9**	***92,5***	**94479,6**	**85144,4**	***90,1***

Джерело: розраховано на основі [23].

Аналіз того, як вплинула війна в Україні на рівень фінансової самодостатності територіальних громад, проведемо шляхом порівняння показників формування і виконання бюджетів усіх територіальних громад в Україні в розрізі областей за однакові періоди 2021 та 2022 рр. Такий підхід зумовлений такими аспектами:

1. зважаючи на те, що вплив війни на різні території є нерівномірним та зумовлений різними чинниками (окупацією території, веденням бойових дій, переміщенням у громади значної кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО), релокацією підприємств тощо), дослідження тенденцій зміни фінансово-економічного стану громад на рівні регіонів є найбільш доцільним, адже дасть змогу виявити специфіку і різницю впливів;

2. здійснення порівняння лише за двома роками («мирним» 2021-м та «роком війни» 2022-м) пов'язане з тим, що саме починаючи з 2021 р. було завершено адміністративно-територіальну реформу на базовому рівні та сформовано остаточну конфігурацію територіальних громад. Відповідно, це дає змогу здійснювати порівняння показників розвитку громад за ці роки, адже отримані результати будуть максимально відображати ситуацію.

Аналізуючи динаміку виконання планових та фактичних показників формування і виконання бюджетів територіальних громад в Україні за доходами і видатками у 2021-2022 рр. (рис. 2.16, табл. 2.3), можна зробити такі висновки:

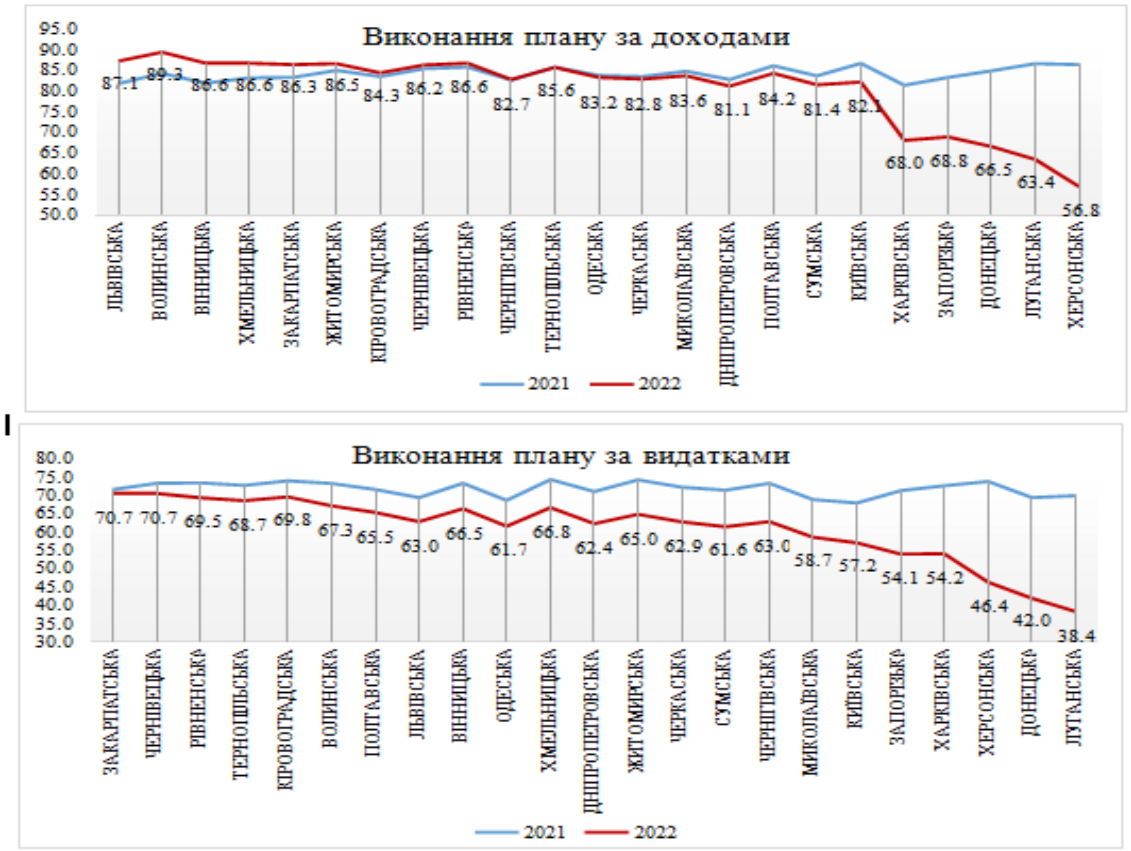


Рис. 2.16. **Рівень виконання планових показників бюджетів територіальних громад України за доходами і видатками в розрізі регіонів, 2021-2022 рр., %**

Джерело: розраховано на основі [23]

1. в умовах війни прослідковується безпосередній вплив чинника територіальної віддаленості громад від зони ведення бойових дій на рівень виконання планів за доходами та їх акумулювання до бюджетів громад: громади в тилу (Львівська, Волинська, Вінницька, Хмельницька, Закарпатська, Житомирська, Кіровоградська, Чернівецька, Рівненська), куди відбулося масове

переміщення населення та підприємств, характеризуються більшою часткою виконання планових показників за доходами порівняно з попереднім роком, натомість громади у регіонах, які частково окуповані, на територіях яких ведуться бойові дії, на які часто здійснюють обстріли з боку ворога, очевидно мають нижчі показники наповнення місцевих бюджетів (Херсонська (56,8%), Луганська (63,4%), Донецька (66,5%), Запорізька (68,8%), Харківська (68,0%));

2. рівень виконання плану бюджетів територіальних громад за видатками в умовах війни значно нижчий порівняно із базовим періодом (в середньому у 2022 р. він становить 61,1% на противагу 72,0% у 2021 році); окрім того, знову ж таки, прослідковується залежність значення показника від територіальної віддаленості від зони бойових дій. Нижчі показники проведення видатків у переважній кількості громад України пов'язані із «замороженням» видатків спеціального фонду, згортанням більшості інфраструктурних проєктів тощо) внаслідок формування та реалізації на практиці порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану [41] , а у громадах у зоні бойових дій – ще й із значними пошкодженнями та масовим виїздом жителів на території в тилу;

3. спостерігається зниження обсягів надаваних з державного бюджету міжбюджетних трансфертів у 2022 р. порівняно із 2021 р., що пов'язане зі зміною складу субвенцій з державного бюджету.

Профіцитність бюджетів територіальних громад в Україні у 2022 році є контрастує із дефіцитністю державного бюджету. Важко стверджувати однозначно (оскільки ситуація змінна в часі), але, як нам видається, причин цього є декілька:

а) основний «тягар» видатків (а найбільше оборонних та на соціальне забезпечення) взяв на себе державний бюджет;

б) виконання (а подекуди і перевиконання) доходів місцевих бюджетів пов'язано, насамперед, із пришвидшенням зростання споживчої інфляції та збільшенням надходжень від ПДФО, в т. ч. через зростання виплат військовослужбовцям. Правда існує ризик, падіння таких надходжень якщо

призупинять норму, яка гарантувала працівнику середньомісячну заробітну платню, який несе службу в ЗСУ, тобто залишиться лише грошове забезпечення військовослужбовця;

в) заборона фінансування видатків спеціальних фондів, інфраструктурних проектів тощо, окрім «захищених» статей та відміна реверсної дотації, що дозволило економити кошти;

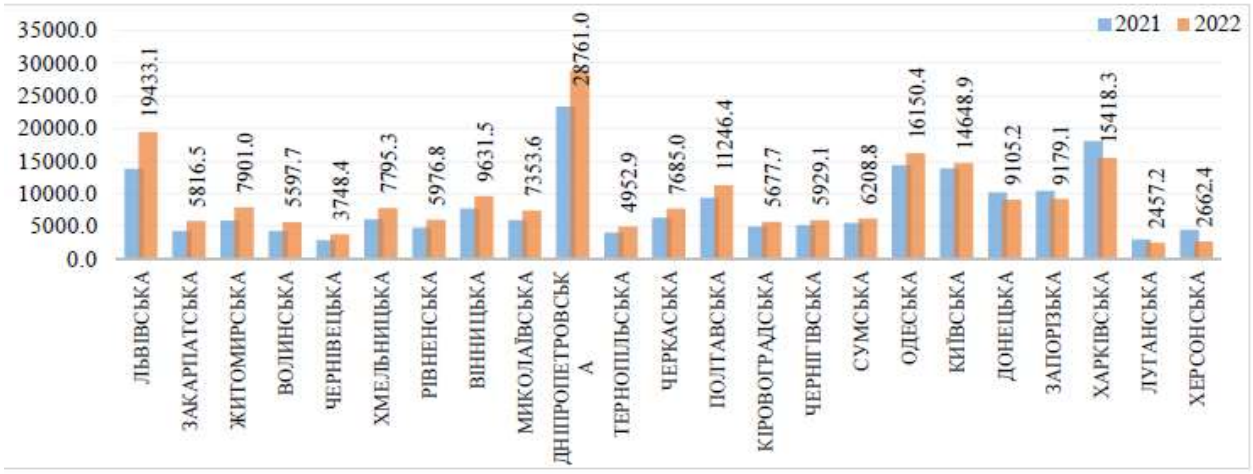
г) окрім того, забезпечувати виконання місцевих бюджетів стало можливим завдяки перенесенню залишків з минулого бюджетного року [40]. Як зауважено, профіцитність місцевих бюджетів може бути свідченням того, що основний удар через війну припав на державний бюджет. І з кожним наступним місяцем війни його вплив збільшується: якщо у березні 2022 року дефіцит державного бюджету становив 79 млрд грн, то у жовтні – 642,7 млрд грн. Так, за оцінками Міністерства фінансів України, втрати державного бюджету щодень становлять близько 2 млрд грн [42].

Окрім того, потрібно визнати, що і економіка загалом і управління державними та місцевими фінансами були переведені з ринкових засад на «ручний» режим, що, своєю чергою, дозволило миттєво реагувати на зростаючі виклики, стримувати паніку і, що найважливіше, стабілізувати (в короткостроковому періоді) роботу бюджетної і економічної системи України [43]. Історичні факти доводять, що в період криз, воєнних дій чи інших форс-мажорних обставин, об’єктивно держави завжди посилювали фіскальні заходи, що неминуче призводило до зростання дефіциту бюджету. У воюючих країнах основним інструментом фінансування зростаючих видатків, переважно, слугує емісія, військові облігації та боргове фінансування.

Україна – не виняток у цьому плані. Непрогнозовані надходження до бюджету та катастрофічне зростання видатків (особливо оборонних), обумовили необхідність прийняття Урядом швидких і непопулярних рішень, в тому числі, пов’язаних із максимальною економією бюджетних ресурсів. До слова, за березень- травень 2022 року Уряд декілька разів провів секвестр бюджету і скоротив видатки до 180 млрд грн; капітальні видатки було скорочено на 72

млрд грн, оплата праці працівників бюджетних установ – на 20 млрд грн, видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення – на 22 млрд грн, інші видатки – на 40 млрд грн [44, 43].

Аналізуючи доходи бюджетів територіальних громад, помітним є зростання надходжень, зокрема податкових (рис. 2.17), у 2022 р. порівняно із 2021 р. по більшості регіонах (крім, Донецької, Запорізької, Харківської, Луганської та Херсонської областей.



2.17. **Динаміка податкових надходжень до бюджетів територіальних громад України, 2021-2022 рр., млн грн**

Джерело: складено на основі [23]

Зважаючи на те, що окремі території країни зазнали значних руйнувань, за межі держави виїхало понад 7 млн осіб, зруйновано підприємства, об’єкти критичної інфраструктури, багато людей втратили роботу, зростання доходів місцевих бюджетів видається дивним. В цьому контексті акцентуємо увагу на те, за рахунок яких саме податкових надходжень таке зростання відбулося (Додаток Б). Зростання надходження ПДФО в окремих громадах хоча і забезпечує «збереження» статистичних показників на довоєнному рівні, проте не є чинником збереження рівня фінансової самодостатності. Втрата робочих місць та зниження рівня доходів більшості населення країни ризикує мати довгострокові негативні наслідки для розвитку громад, а підвищення заробітних плат військовослужбовців, імовірно, матиме короткостроковий ефект.

Відповідно, існує ризик суттєвого зниження рівня фінансової самодостатності усіх громад України після закінчення війни.

Щодо інших важливих джерел наповнення бюджетів громад, динаміка надходжень різниться, зокрема:

- обсяги надходження акцизного податку суттєво скоротилися (темп приросту у 2022 році становить 67,3% надходжень 2021 року), причиною чого є скасування податку у березні-вересні 2022 року для стабілізації цін на пальне;

- надходження місцевих податків і зборів до бюджетів громад становлять 91,6% доходів попереднього року. Вищі обсяги надходження за цими податками у громадах в областях, на території яких не велися активні бойові дії і тилових регіонах (Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Кіровоградській, Львівській, Полтавській, Рівненській, Тернопільській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій областях). Щодо податку на майно в складі місцевих податків і зборів, доходи від їх справляння коливаються в межах 80% від базового періоду. Недонадходження, в першу чергу, мають причиною звільнення від плати за землю (земельного податку та орендної плати) за земельні ділянки державної та комунальної власності, які перебувають у власності або користуванні;

- збереження обсягів сплати єдиного податку у більшості громадах у відносно «спокійних» регіонах стало можливим завдяки податковим новаціям, а саме розширенню системи спрощеного оподаткування за ставкою 2%, і не лише для малих підприємств. Йдеться про сплату єдиного податку замість ПДВ та ПНП, надходження від якого за 5 місяців 2022 року склали 21 млрд грн проти 19 млрд грн в порівнянні з аналогічним періодом минулого року [19].

Дослідивши особливості формування доходів бюджетів територіальних громад в умовах війни, коротко акцентуємо на питаннях здійснення видатків з місцевих бюджетів.

Деталізація структури видатків бюджетів територіальних громад України за функціональною класифікацією (рис.2.18) дає підстави стверджувати про помітне скорочення в 2022 році фінансування видатків (за виключенням видатків

на громадський порядок та безпеку (зростання майже на 4 в. п.)). Освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, попри секвестр Державного бюджету, практично були профінансовані на тому ж рівні, що й у 2021 році. Середні видатки на ці три статті склали в 2022 році – 67% від видатків за період та 65% у 2021 році відповідно.

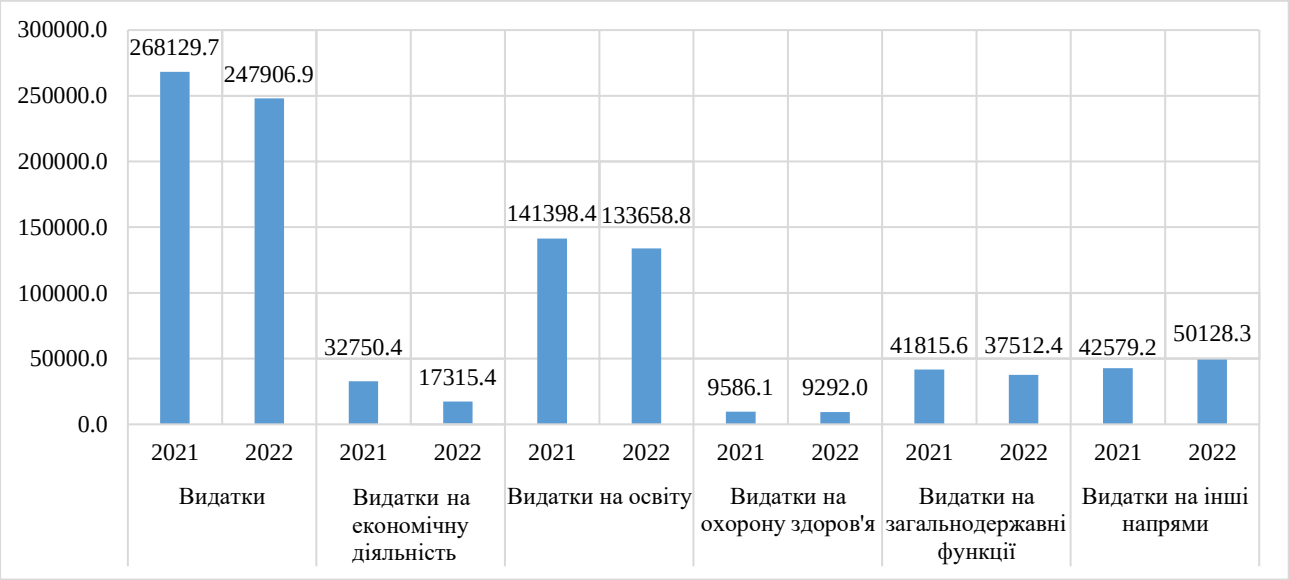


Рис. 2.18. **Динаміка видатків з бюджетів територіальних громад України, 2021-2022 рр., млн грн**

Джерело: складено на основі [23]

Помітно, що органи місцевого самоврядування скорочують капітальні видатки, фінансуючи життєво необхідні потреби громад.

Попередні розвідки та експертні дослідження, проведені в Україні за час війни, доводять, що найболючішими питаннями функціонування місцевого самоврядування на сьогодні є: 1) наповнення місцевих бюджетів, 2) здійснення видатків, 3) соціальне забезпечення потреб внутрішньо переміщених осіб та їх інтеграції в нові громади [40]. Проведене дослідження дозволяє робити певні висновки та узагальнення:

1. У 2022 року, на відміну від Державного бюджету, фіксуємо профіцитність бюджетів територіальних громад в Україні та середній відсоток їх виконання на рівні аналогічного періоду минулого року. Серед чинників, які дозволили забезпечити їх виконання, – галопуюча споживча інфляція, зростання надходжень від ПДФО (через збільшення виплат військовослужбовцям),

податково-митні новації Уряду та режим «жорсткої економії». Однак, втрата робочих місць та зниження рівня доходів більшості населення країни ризикує мати довгострокові негативні наслідки для розвитку громад, а підвищення заробітних плат військовослужбовців, імовірно, матиме короткостроковий ефект. Відповідно, існує ризик суттєвого зниження рівня фінансової самодостатності усіх громад України після закінчення війни [40].

2. Що стосується видатків бюджетів територіальних громад, то за аналізований період чітко прослідковується скорочення видатків розвитку. Традиційно вагому частку в структурі видатків займають освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення. Переконані, що в умовах війни в Україні збільшення бюджетних видатків має відбуватися, насамперед, на пріоритетні напрями та забезпечення життєдіяльності громад, водночас надання податкових пільг має носити виключний, а не всеохоплюючий характер і з прив'язкою до територій [40].

3. Окремо слід наголосити, що ситуація, яка склалася із виконанням доходів місцевих бюджетів у 2022 року щодень змінюватиметься, в залежності від інтенсивності бойових дій. Окрім того, уже зараз можна однозначно стверджувати, що через військову агресію російської федерації місцеві бюджети багатьох громад (особливо на Сході України) недоотримують планові надходження, а, отже, в органів місцевого самоврядування немає змоги виконувати визначені законом повноваження. Можна очікувати, що виконання бюджетів в регіонах, де ведуться бойові дії, прифронтових і тилових територіях суттєво різнитимуться, а це значить, що на часі питання вдосконалення механізмів бюджетного вирівнювання [40].

4. На цьому фоні зрозуміло, що існує ризик значних недонадходжень до бюджетів громад і у наступні періоди. Така ситуація свідчить про те, що трансфертна залежність від державного бюджету лише посилюватиметься, а дефіцит місцевих бюджетів - зростатиме. В цьому сенсі запит на підтримку та зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів, а також раціонального фінансування видатків лежить у площині реалізації швидких, системних та

нестандартних заходів бюджетної політики в нових умовах. Зазначене актуалізує проблему вироблення нових підходів до реалізації бюджетної політики на місцевому рівні [40].

Насамкінець варто зауважити, війна негативно вплинула на процеси забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в Україні, і цей вплив дуже різниться у територіальному контексті.

Щодо громад, на території яких ведуться / велися активні бойові дії і які суттєво постраждали, вести мову про зміцнення їх фінансової самодостатності вкрай важко. Ці громади сьогодні не розвиваються, багато з них знищено, там майже не залишилося жителів та представників місцевого самоврядування. Відповідно необхідно акцентувати на їх повному відновленні та забезпеченні певного безпекового рівня, розмінуванні території, відбудові інфраструктури та житла, поверненні людей. Будучи близько до зони ведення бойових дій, місцеве самоврядування у громадах, де воно ще функціонує, працює у контексті реакції на виклики і загрози у «режимі реального часу» у короткостроковій перспективі, що очевидно, зважаючи на непередбачуваність ситуації та її мінливість.

Щодо територіальних громад, які не зазнали руйнівного впливу війни на власній території, тобто які віддалені від зони бойових дій, вони також існують і розвиваються в умовах нових загроз (ракетні удари, ризик поширення бойових дій на їх території, ситуація із системою енергозабезпечення тощо) і викликів (прийом ВПО, організація гуманітарних штабів, створення загонів тероборони). Водночас, на їх території повністю збережена система місцевого самоврядування, ці громади і далі саморозвиваються. Більшість з них є самодостатніми, адже вони залишаються спроможними до саморозвитку в довгостроковій перспективі на засадах самореалізації, самоуправління та самофінансування.

Для недопущення суттєвого зниження рівня самодостатності (в т.ч. фінансової) громад важливим є активне використання усіх можливостей, які, як не дивно, актуалізувалися в кризових умовах. Для прикладу, в умовах пандемії, значно розвинулися і набули поширення механізми організації дистанційної

зайнятості та освіти. Це стало в нагоді з початком війни, адже значна кількість дітей-ВПО сьогодні продовжують дистанційно здобувати освіту у школах, де навчалися до початку війни. Це забезпечує як збереження зайнятості для вчителів цих шкіл, так і зберігає «зв'язок» людей, які були змушені виїхати, зі своїми громадами. Аналогічною є ситуація зі збереженням робочих місць при переміщенні людей в межах України чи виїзді закордон, - багато людей продовжують працювати дистанційно.

З другого боку, в умовах війни з'явилися нові можливості для економічного зростання громад у тилу внаслідок переміщення на їх території великої кількості людей та релокації підприємств. Це можливості для громад, потрібно лише застосувати ефективні механізми для їх інтеграції у власну економіку. Для інтеграції ВПО – заходи з профорієнтації, зустрічі із роботодавцями, створення житла, залучення ВПО до життя громади тощо. Активну підтримку громадам у цьому контексті надають регіональна і державна влада. У контексті розвитку підприємництва і залучення у громаду релокованих суб'єктів держава надала громадам додаткові можливості та «запропонувала» використання нових/оновлених механізмів (наприклад, індустріальні парки). Робота із стимулювання релокації підприємств у свої громади активно ведеться не лише місцевим самоврядуванням, а й регіональною владою.

Хоча основним джерелом забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад на будь-якому етапі є бюджет, в умовах війни місцеве самоврядування в Україні було змушене розширити механізми управління громадою та залучення фінансових ресурсів. Так, найбільш активно територіальні громади залучають грантові кошти та ресурси міжнародної технічної допомоги (в першу чергу, для підтримки ВПО на власній території, з часом, в умовах повоєнного відновлення, - для відбудови міст та сіл), боргові облігації (скористатися цим механізмом можуть лише міські громади) тощо.

Так, рівень фінансової самодостатності територіальних громад в Україні суттєво знизився. Хоча обсяги податкових надходжень по громадах в розрізі регіонів залишаються на довоєнному рівні або є дещо вищими, вони забезпечені

через вплив чинників, які мають короткостроковий характер (високі заробітні плати військових, що забезпечує зростання надходжень ПДФО у громадах, на території яких є військові частини; авансові платежі підприємцями податків у 2022 році для підтримки держави і місцевого самоврядування на початку війни). Натомість чинники, які зумовлюють зниження фінансової самодостатності громад, характеризуються довгостроковим впливом (зростання рівня безробіття; закриття підприємств; масовий виїзд українців закордон і мобілізація, що суттєво знижує якість людського капіталу у громадах, негативно впливає на демографічну ситуацію, зумовлює дефіцит робочої сили; зростання цін та економічна нестабільність). Це матиме негативні наслідки для саморозвитку територіальних громад у довгостроковому контексті, і для нівелювання цього впливу важливим є «розширення» інструментарію для стимулювання власного розвитку.

Додаток Б.

Динаміка податкових надходжень до бюджетів територіальних громад України у 2021-2022 рр. (млн грн)

Бюджети ТГ в розрізі областей	ПДФО			Акцизний податок			Місцеві податки і збори			Податки на майно			Єдиний податок		
	2021	2022	Темп приросту, %	2021	2022	Темп приросту, %	2021	2022	Темп приросту, %	2021	2022	Темп приросту, %	2021	2022	Темп приросту, %
ВІННИЦЬКА	4811,0	6750,9	140,3	482,9	358,1	74,2	2330,1	2471,6	106,1	1058,9	1082,0	102,2	1269,2	1386,9	109,3
ВОЛИНСЬКА	2704,4	4018,6	148,6	334,1	246,8	73,9	1163,5	1274,0	109,5	555,3	579,9	104,4	606,3	692,1	114,2
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	13735,6	18468,7	134,5	1242,8	1140,5	91,8	7946,5	8616,4	108,4	4924,8	5347,0	108,6	2990,4	3242,4	108,4
ДОНЕЦЬКА	7294,4	7657,9	105,0	467,5	103,8	22,2	2199,6	1219,3	55,4	1219,5	614,8	50,4	977,3	603,8	61,8
ЖИТОМИРСЬКА	3659,9	5950,8	162,6	418,7	289,7	69,2	1632,4	1552,5	95,1	747,0	658,0	88,1	883,3	892,7	101,1
ЗАКАРПАТСЬКА	2653,2	4285,1	161,5	380,2	319,1	83,9	1173,4	1163,9	99,2	509,9	433,7	85,1	654,3	712,8	108,9
ЗАПОРІЗЬКА	6403,9	6572,3	102,6	623,3	308,0	49,4	3199,5	2171,9	67,9	1697,6	988,8	58,2	1495,6	1181,3	79,0
КИЇВСЬКА	8045,6	9647,2	119,9	1380,2	749,8	54,3	4327,4	4168,2	96,3	1891,0	1539,6	81,4	2424,0	2620,7	108,1
КІРОВОГРАДСЬКА	2904,5	3670,8	126,4	307,6	248,7	80,9	1682,8	1720,8	102,3	937,3	914,9	97,6	744,8	804,7	108,0
ЛУГАНСЬКА	2044,4	2140,5	104,7	114,4	23,0	20,1	813,9	278,6	34,2	403,7	101,4	25,1	408,5	176,7	43,3
ЛЬВІВСЬКА	8418,1	13429,3	159,5	967,3	716,5	74,1	4243,8	5049,0	119,0	1615,3	1775,0	109,9	2592,2	3216,3	124,1
МИКОЛАЇВСЬКА	3789,6	5775,2	152,4	341,9	231,8	67,8	1796,1	1327,2	73,9	918,8	537,2	58,5	871,8	789,1	90,5
ОДЕСЬКА	7854,5	10338,2	131,6	976,8	640,3	65,6	5503,2	5105,2	92,8	3116,9	2784,5	89,3	2330,5	2290,2	98,3
ПОЛТАВСЬКА	5407,3	6966,7	128,8	616,9	481,4	78,0	2794,4	2852,0	102,1	1487,2	1449,3	97,5	1303,9	1398,7	107,3
РІВНЕНСЬКА	3081,7	4362,2	141,6	339,8	249,6	73,5	1255,9	1288,8	102,6	551,0	544,1	98,7	703,7	743,5	105,7
СУМСЬКА	3404,2	4370,8	128,4	300,3	214,6	71,5	1610,4	1418,4	88,1	831,3	650,9	78,3	777,9	767,0	98,6
ТЕРНОПІЛЬСЬКА	2518,6	3469,8	137,8	266,5	210,0	78,8	1204,3	1246,3	103,5	510,8	473,4	92,7	690,5	768,4	111,3
ХАРКІВСЬКА	9444,7	10072,4	106,6	925,5	520,4	56,2	6203,7	4256,5	68,6	2812,8	1215,0	43,2	3371,7	3033,7	90,0
ХЕРСОНСЬКА	2645,3	2014,0	76,1	336,0	74,4	22,1	1435,7	571,3	39,8	702,8	180,8	25,7	727,1	390,2	53,7
ХМЕЛЬНИЦЬКА	3797,5	5618,4	147,9	363,5	283,6	78,0	1797,5	1847,3	102,8	853,5	797,4	93,4	941,6	1045,7	111,1
ЧЕРКАСЬКА	3698,4	5065,0	137,0	436,9	408,1	93,4	2123,5	2142,0	100,9	994,9	962,1	96,7	1122,2	1167,4	104,0
ЧЕРНІВЕЦЬКА	1733,3	2562,3	147,8	221,8	208,1	93,8	893,9	951,3	106,4	411,8	416,1	101,0	479,9	531,3	110,7
ЧЕРНІГІВСЬКА	3053,0	4236,4	138,8	352,6	188,7	53,5	1695,5	1396,2	82,3	873,0	634,8	72,7	819,6	760,2	92,8
ТГ УКРАЇНИ	113103,1	147443,5	130,4	12197,5	8215,0	67,3	59027,0	54088,7	91,6	29625,1	24680,7	83,3	29186,3	29215,8	100,1

РОЗДІЛ 3
НАПРЯМИ АКТИВІЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОІРАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Самодостатні громади та потужна система місцевого самоврядування – основа відновлення, а відтак і сталого поступу України. З іншого боку, достатній обсяг фінансових ресурсів та можливість їх акумулювання – запорука довгострокового розвитку територіальних громад. Важливими умовами досягнення фінансової самодостатності територіальних громад на даний час є: сформована фінансово-економічна система з високою адаптивною здатністю в умовах дії внутрішніх та зовнішніх викликів; фінансова спроможність забезпечити потреби населення в життєво важливих послугах; дієздатність і фінансово- організаційна автономія органу місцевого самоврядування; налагоджені взаємозв'язки у системі публічного управління та публічних фінансів.

Спираючись на результати проведеного дослідження, а також враховуючи низку прийнятих змін до нормативно-правових документів, які визначають організацію бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах воєнного стану в Україні (п.2.1; 2.3), постає гостра необхідність вдосконалення існуючих та напрацювання нових, дієвих механізмів забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад. Актуалізуються питання пошуку інструментів відновлення та розвитку територіальних громад з відповідною системою фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Іншими словами, на часі - розроблення та модернізація таких механізмів забезпечення/зміцнення фінансової самодостатності, які дадуть змогу реалізувати поточні завдання територіальних громад, здолати нові виклики, зберегти (чи відновити) темпи їх економічного розвитку, а відтак і реалізувати досягнення запланованих стратегічних цілей. Вважаємо, що такі механізми забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад повинні сприяти зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування, нарощенню

внутрішнього потенціалу розвитку на засадах децентралізації, удосконаленню міжбюджетних відносин, удосконаленню взаємовідносин між органами влади та місцевого самоврядування, відновленню місцевої економіки громад (у повоєнний період) та наближенню результатів діяльності до потреб мешканців.

В умовах турбулентних змін (які наразі спостерігаємо в Україні) важливо чітко усвідомлювати як значимість окремих елементів, так і роль самих механізмів забезпечення фінансової самодостатності.

Вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів є місцеві податки та збори. Згідно чинного законодавства України (п.10.2 ст. 10 ПКУ) ОМС наділені повноваженнями щодо встановлення ставок єдиного податку і податку на майно (в частині транспортного податку та плати на землю, окрім земельного податку на лісові землі). Водночас, адміністрування цих податків і зборів не є компетенцією ОМС, цими процесами на сьогодні займається Державна податкова служба (ДПС). Іншими словами, ОМС мають можливості впливу на формування обсягів надходжень від місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів, але не мають жодних важелів та інструментів контролю за їх стягненням та адмініструванням. Ця проблема не є новою, але і не до кінця вирішеною. Так, вона була і до війни та жваво дискутувалася як в науково-експертному середовищі, так і на рівні ОМС, однак в існуючих умовах набуває неабиякої актуальності, адже податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та плата за землю, через недосконалість механізмів адміністрування, несуть в собі значний нерозкритий потенціал нарощення фінансової основи територіальних громад.

На наш погляд, важливим завданням для ОМС, в існуючих умовах, є відшукування можливих напрямів зміцнення фінансової самодостатності громад, що можливе, наприклад, в частині розширення їх повноважень щодо адміністрування місцевих податків.

Посиленню фінансової самодостатності територіальних громад, а отже і автономії ОМС сприятиме:

- передача окремих (оскільки задля збереження цілісності та збалансованості податкової системи, не всі функції можна передати, наприклад, реєстрація платників податків чи подання податкової звітності) функцій адміністрування місцевих податків на місцевий рівень в частині: ведення обліку податків і зборів; контролю за достовірністю нарахування та сплатою податків і зборів;

- ми далекі від думки, що на рівні місцевого самоврядування можна і доречно створювати паралельну податкову службу. Разом з тим, важливими напрямами можуть стати: впорядкування цифрових реєстрів майна та обліку платників податків; формування достовірної інформації щодо об'єктів оподаткування, перегляд бази оподаткування на ринкових засадах, посилення співпраці податкових органів та ОМС.

Негативні наслідки війни в Україні помітні не лише через фізичні втрати, руйнування інфраструктури, посилення зовнішньої та внутрішньої міграції, порушення економічної стабільності, але і в послабленні фінансової стійкості місцевих бюджетів, неможливості розрахунку реалістичних прогнозів соціально-економічного розвитку країни, що в підсумку унеможливлює достовірне передбачення бюджетних показників на середньострокову перспективу (до слова, саме з цих міркувань прогноз місцевих бюджетів на 2023 рік і не складається). Нові реалії, в яких опинилося місцеве самоврядування, потребують адекватних, швидких рішень в бюджетній політиці.

В цих умовах, на наше переконання, особливої уваги вимагають питання:

- посилення взаємодії між стратегуванням розвитку територіальних громад та бюджетуванням, а відтак і удосконаленням системи результативних показників бюджетних програм;

- вдосконалення підходів до управління фіскальними ризиками (архіважливо з позиції відновлення територій);

- посилення контролю за бюджетними коштами;

- перегляд чинних методик розрахунку міжбюджетних трансфертів, а саме базової та реверсної дотацій.

Окремо слід наголосити, що ситуація, яка склалася із виконанням доходів місцевих бюджетів під кінець 2022 року щодень змінюватиметься, в залежності від інтенсивності бойових дій. Окрім того, уже зараз можна однозначно стверджувати, що через військову агресію російської федерації місцеві бюджети багатьох громад (особливо на сході України) недоотримують планові надходження, доходи не покривають навіть мінімальні видатки [18]. І цьому є свої пояснення. Серед причин зменшення податкових надходжень (в тому числі і через низку законодавчих новацій, про які йшлося в п.2.3) можемо виділити такі: а) наприклад, по платі за землю - багато мешканців за кордоном і не сплачують податок, неплатоспроможність власників земельних ділянок в силу різних причин; б) по єдиному податку – катастрофічне призупинення діяльності ФОП на період воєнного стану, перехід підприємців на оподаткування за ставкою 2%; в) по акцизу запровадження нульової ставки з березня по вересень 2022 року і ін. Втрати надходжень до місцевих бюджетів в умовах війни від ПДФО об’єктивні (міграція населення, призупинення діяльності підприємств, релокація бізнесу, втрати виробничих потужностей і т. ін.) і тягнуть за собою послаблення фінансової самодостатності громад та неспроможність ОМС виконувати більшість повноважень. Іншими словами в ОМС немає змоги виконувати визначені законом повноваження. Можна очікувати, що виконання бюджетів в регіонах, де ведуться бойові дії, прифронтових і тилових територіях суттєво різнитимуться, а це значить, що на часі питання вдосконалення механізмів бюджетного вирівнювання.

На нашу думку, зміцненню фінансової самодостатності територіальних громад сприятиме вдосконалення складових механізму вирівнювання дохідної спроможності, в частині:

- врахування показників бюджету міста Києва в розрахунку горизонтального вирівнювання фінансової спроможності. Для цього доречно внести правки до ст. 98,99 БКУ, де вказати, що «горизонтальне вирівнювання … з урахуванням бюджету Києва». Врахування цього дозволить збільшити обсяги

базової дотації для місцевих бюджетів і зменшити реверсну, що в підсумку дасть змогу мінімізувати дефіцит бюджетів;

- оцінювання реальної чисельності населення громад, позаяк цей параметр є складовою розрахунку і базової і освітньої дотації. Відмітимо, що це наболіле і, водночас, складне завдання, адже, з одного боку, міграція змінна в часі, окрім того, багато переселенців не спішать ставати на облік, надіючись або на швидке повернення додому, або на продовження міграції за кордон; з іншого – відсутність реєстру Всеукраїнського перепису населення (останній у 2001 році) створює суттєві проблеми для громад через недоотримання фінансових ресурсів для забезпечення делегованих повноважень.

Справа в тому, що всі громади – різні, в тому числі мають різні джерела надходження, але при цьому отримують дотацію вирівнювання. То чому б не дотримуватися принципу справедливості бюджетної системи і не дозволити включити всі податкові надходження? Такий крок посилює зацікавленість ОМС в функціонуванні прибуткових підприємств (якщо врахувати прибуток) на території громади, оскільки це впливає на рівень надходжень, причому не лише до місцевих, але і до державного бюджету;

- зменшенню втрати надходжень до місцевих бюджетів, а отже і зміцненню фінансової самодостатності сприятиме зменшення вилучення до державного бюджету. Йдеться про реверсну дотацію, наприклад до 30%, що перевищує індекс податкоспроможності 1,1 (наразі 50%).

Вдосконалення механізму муніципальних запозичень.

Іншим важливим механізмом зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад, особливо у випадку, коли є потреба відбудови/оновлення стратегічних об’єктів громади, слугують місцеві запозичення, які здійснюються з метою «фінансування бюджету розвитку та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об’єктів довготривалого користування або об’єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення» [45]. Інструментами цього механізму є зовнішні і внутрішні кредитні угоди та облігації. Терміни запозичень від 3 до 5

років для внутрішніх позик та облігацій і до 9 років для зовнішніх позик. Ціна кредитних ресурсів складає: 3-6% для зовнішніх позик і 15-20% - для внутрішніх. Обв'язкою умовою здійснення запозичення є погодження Міністерством фінансів рішення місцевих рад.

На наш погляд, розширити можливості мобілізації фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах невизначеності, можна, удосконаливши організаційно-правові засади механізму, шляхом: а) посилення інформаційного супроводу позичальників на місцевому рівні та поступового підвищення рівня кредитоспроможності громад; б) розширення рівних прав громад в доступі до інвестиційних ресурсів, дозволивши здійснювати муніципальні запозичення не лише міським територіальним громадам, але і сільським та селищним. Для цього доречно внести зміни до БКУ в частині розширення їх повноважень. Зазначимо, що такий Законопроект [109] зареєстровано у ВРУ, однак станом на кінець 2022 року рішення по ньому так і не було прийняте.

Вдосконалення нормативно-правового забезпечення.

Вже скільки часу українсько-російської війни, яка не має аналогів в історії останніх десятиріч за своєю жорстокістю, протяжністю, невизначеністю, рішучістю, єдністю та стійкістю українського народу. Ворог не досягнув жодних цілей і в цьому, на думку багатьох експертів, величезна заслуга реформи децентралізації. Так, саме децентралізація посилила громади, зміцнила їх спроможність, дала можливість брати на себе відповідальність і приймати швидкі рішення. Висока самоорганізація в громадах дала можливість в перші місяці війни швидко організувати загони територіальної оборони та зупинити ворога, а потім були внутрішньо переміщені особи – прийом, розселення, перша допомога, численні ініціативи «з низу» і т. д.

Зазначене переконливо доводить, що немає іншої альтернативи як завершити розпочату реформу децентралізації. Важливим кроком в цьому напрямі, а також, враховуючи майбутню відбудову країни, на часі запровадження цифрових рішень в управлінні, які, з одного боку, слугуватимуть

майданчиком для комунікації у форматі «держава-громади» (в першу чергу це має стосуватися запровадження реєстрів пошкодженого майна), з іншого – завершення реформи децентралізації потребує посилення прозорості та відповідальності ОМС перед громадою, в тому числі активна участь мешканців в обговоренні фінансових ініціатив.

У підсумку варто наголосити, що нові виклики і нова реальність, в якій опинилися територіальні громади, потребують швидкого реагування і оновлення механізмів забезпечення фінансової самодостатності. Запропоновані напрями вдосконалення сприятимуть зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування, нарощенню потенціалу розвитку, вдосконаленню міжбюджетних відносин, а відтак і самостійне гарантування якісних публічних послуг.

ВИСНОВКИ

Результати проведеного дослідження дали змогу сформулювати такі висновки і пропозиції :

1. 1. В умовах посилення безпекових викликів, падіння темпів економічного зростання та сповільнення реформи децентралізації, зумовлених наслідками поширення пандемії, а тепер ще і широкомасштабним вторгненням росії в Україну, особливої актуальності набувають питання зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад як основи відновлення та поступу України. Потужне місцеве самоврядування як самостійний інститут публічної влади та самодостатні громади – це яскравий вимірник ефективності адміністративно-територіальної реформи і змін, якими супроводжувалася децентралізація. Війна в Україні посилила фінансову нестабільність та понизили стійкість соціально-економічних систем різних рівнів, що, своєю чергою, є вагомими перешкодами для забезпечення публічних послуг для населення і життєдіяльності загалом.

2. Дослідження теоретичних засад самодостатності територіальних громад та механізмів її забезпечення дало змогу: розкрити зміст механізму забезпечення фінансової самодостатності, з’ясувати сутнісні характеристики територіальної громади, визначити принципи та критерії її самодостатності, узагальнити наукові підходи та запропонувати власне бачення самодостатньої територіальної громади. Опираючись на синергетичний підхід дослідження, аргументовано, що самодостатність є необхідною умовою саморозвитку територіальної громади, а критеріальними умовами забезпечення її стійкого стану визначено самоорганізацію, самоуправління і самофінансування. Доведено, що самодостатність територіальної громади, окрім дієвих органів управління, виробничої та соціальної інфраструктури, визначають достатні обсяги ресурсів (фінансових, матеріальних, природніх, майнових, кадрових і ін.) та можливості їх залучення задля реалізації власних та делегованих повноважень ОМС і створення умов для стійкого довгострокового зростання.

2. Вагомим інструментом забезпечення самодостатності громад є бюджетні видатки. Встановлено, що максимальні обсяги видатків - це освіта, соціальний захист і соціальне забезпечення, охорона здоров'я (60% від занальних видатків). Порівняно із 2018 роком у 2021 році скоротились видатки на утримання апарату управління (з 22,8% до 13,2% відповідно). Попри позитивну динаміку видатків на економічний розвиток (з 5,4% у 2016 році до 17,1% у 2021 році), що є свідченням переваги реформи децентралізації та бажанням і спроможністю громад займатися саморозвитком, органи місцевого самоврядування в переважній більшості, продовжують виконувати делеговані повноваження, які не завжди підкріплені фінансово.

3. Доведено, що серед вагомих проблем забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад є: а) недосконала система вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, через що фіксуємо невідповідність між потребами та можливостями; б) неефективні інструменти контролю та адміністрування місцевих податків, наслідком чого є недоотримання доходів в місцеві бюджети від цих джерел; в) «вічна» і довготривала дискусія щодо сплати ПДФО, який є бюджетоформуючим податком (за місцем ведення діяльності чи за місцем реєстрації юридичної особи); г) відсутність чіткого розмежування повноважень між ОМС та органами влади на місцях.

4. Встановлено, що поширення пандемії і війна негативно вплинули на процеси забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в Україні, і цей вплив суттєво різниться у територіальному контексті. Серед чинників, які зумовлюють зниження фінансової самодостатності громад, характеризуються довгостроковим впливом виокремлено: зростання рівня безробіття; закриття підприємств; масовий виїзд українців закордон і мобілізація, зростання цін, економічна нестабільність, порушення фінансової стійкості громад. Це матиме негативні наслідки для саморозвитку територіальних громад у довгостроковому контексті і для нівелювання цього впливу важливим є розширення інструментарію для стимулювання власного розвитку.

5. Запропоновано та обґрунтовано наукові засади вдосконалення механізмів зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах війни в Україні та сповільнення темпів реформи децентралізації в частині: а) конкретизації заходів з розширення повноважень ОМС з адміністрування місцевих податків та зборів; б) оновлення методики розрахунку горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів; в) унормування інституційних основ завершення реформи децентралізації та г) розширення прав громад в доступі до інвестиційних ресурсів. Доведено, що практична реалізація таких ініціатив сприятиме нарощенню фінансової основи та самодостатності територіальних громад, а відтак і покращенню якості публічних послуг.

6. Аргументовано доцільність застосування європейських практик зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад в частині таких фінансових інструментів як податки на економічну діяльність та місцеві запозичення. Це дасть змогу наростити фінансово-економічний потенціал територіальної громади та зміцнити її фінансову самодостатність. Спираючись на європейський досвід (Польщі, Хорватії, Італії, Чехії), доречно запровадити практику врахування у доходах місцевих бюджетів громад граничної частки запозичень і частки витрат на обслуговування боргу. Це посилить прозорість бюджетного процесу, нівелює можливі ризики від використання такого інструменту, сприятиме отриманню економічного ефекту від таких вкладень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Коваль В. М. Фінансова самодостатність територіальних громад: теоретичний дискурс. *Світ фінансів*, 4 (69). 2021. С. 63-76.

2. Возняк Г. В., Капленко Г. В., Коваль В. М. Децентралізація як основа зміцнення фінансової самодостатності та розвитку територіальних громад. *Економіка і суспільство*. 2022. 42. URL: https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-24 .

3. Молодожен Ю. Самодостатність територіальних громад: системний підхід: монографія / Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.

4. Шаталова Л. Теоретичні основи визначення категорії «самодостатність» як дефініції державного управління. *Вісник Хмельницького національного університету. Серія : Економічні науки*. 2012, Т. 1, № 5. С. 41-45.

5. Маслоу А. Психологія буття: Пер. с англ. М.: Рефл-бук, К.: Ваклер, 1997. 304 с.

6. Козак В. І. Публічне управління в системі координат: децентралізація – місцеве самоврядування – демократія. *Теорія та практика державного управління. 2017*. № 2(57). С. 133-137.

7. Бондаренко Т.В. Аналіз основних джерел формування власного капіталу на промисловому підприємстві. *Економіка. Управління. Інновації,* 2023. Вип. 2 (10). С. 45-51.

8. Тимечко І. Територіальна громада у транскордонному просторі: чинники, закономірності, пріоритети розвитку: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України», 2019. 444 с.

9. Патицька Х. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України.* 2014, 4 (108), с. 320-328.

10. Спасів Н. Я. Фінанси об’єднаних територіальних громад: детермінанти та пріоритети розвитку: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 480 с.

11. Спасів Н. Синергетика як методологічний каркас пізнання об'єднаних територіальних громад. *Регіональна економіка та управління*, 2019, 1 (23). С. 203- 212.

12. Монастирський Г. Модернізація технологій управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня в умовах трансформаційних змін в Україні : дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.03. Тернопіль, 2011. 508 с.

13. Муніципальні фінанси: навч. посіб. / За ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2015. – 360 с.

14. Decentralization. Understanding Poverty Community-Driven Development. The WorldBank. 2013. URL: https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/DecentralizationText (дата доступу: 20 січня 2023 р.).

15. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ. *Економіка України*. 2022. № 11. С. 61-75.

16. Андрущенко В. Міжбюджетні відносини в Україні і міжнародний досвід. *Збірник наукових праць Ірпінської фінансово-юридичної академії*, 2023, 2. С. 7-8.

17. Патицька Х. О. Закономірності розвитку системи майнового оподаткування в Україні в контексті підвищення фінансової спроможності територіальних громад. *Бізнес Інформ*. 2022, 5, с. 129-135.

18. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text (дата доступу: 30 січня 2023 р.).

19. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України № 157-VIII від 5.02.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text (дата доступу: 30 січня 2023 р.).

20. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020. Міністерство розвитку громад та територій України. 2021. 31 с.

21. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 10 січня 2022. Міністерство розвитку громад та територій України. 2022. 22 с.

22. Децентралізація. Офіційний веб-портал. URL: https://decentralization.gov.ua/ (дата доступу: 27 липня 2023 р.).

23. Open budget. Офіційний державний веб-портал. Міністерству фінансів України. URL: https://openbudget.gov.ua/ (дата доступу: 27 липня 2023 р.).

24. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин. Закон України № 79-VIII від 28.12.2014. URL https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text (дата доступу: 30 січня 2023 р.).

25. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи. Закон України № 71-VIII від 28.12.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19#Text (дата доступу: 30 січня 2023 р.).

26. Марчак Д. Місце сплати податку на доходи фізичних осіб в Україні – юридична історія та поточна практика. *Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської Школи Економіки*. Київ. 2021. 36 с.

27. Де українці живуть, працюють і сплачують податки? Український центр соціальних реформ на замовлення «U-LEAD з Європою» та у співпраці з SKL International. 2021. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/790/%D0%9F%D0%94%D0%A4% D0%9E_UA.pdf (дата доступу: 27 липня 2023 р.).

28. Пелехатий А. О., Коваль В. М. Роль міських агломерацій в нарощенні ендогенного потенціалу територій. *Міжнародна конференція (Львів, 18-19 квітня 2019 р.). Львів: Львівська Політехніка*, 2019. С. 34-36.

29. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища. Закони України № 1848-VIII від 9.02.2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-viii#Text (дата доступу: 30 січня 2023 р.).

30. Ligthart J. E., van Oudheusden P. The Fiscal Decentralisation and Economic Growth Nexus Revisited. Fiscal Studies. 2017, 38(1), 141-171. URL: https://doi.org/10.1111/1475-5890.12099 (дата доступу: 12 липня 2023 р.).

31. Thiessen U. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries. Fiscal Studies. 2023. № 24. P. 237-274.

32. Вплив пандемії Covid-19 на місцеві фінанси. U-LEAD з Європою. URL:ttps://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/716/ULEAD_COVID19_Report_29. 04.2021_.pdf (дата звернення: 17 липня 2023 р.).

33. Возняк Г.В., Патицька Х.О. Фінанси територіальних громад в умовах поширення пандемії: проблемно-орієнтовний аналіз з урахуванням поведінкових аспектів. *Економіка України*. 2021. № 6. С.78-98.

34. Барановський, О. І. Фінансові кризи: передумови, наслідки та шляхи запобігання: [монографія] / О. І. Барановський. К. : Київ. нац. торг. - екон. ун-т, 2009. – 754 с.

35. Овчар О.А. Вплив корпоративного управління на формування ефективної системи управління власним капіталом підприємства. *ІІ Міжнародна науково-практична конференція студентів, аспірантів та молодих учених "Управління інноваційними процесами в економічній системі України"*. м. Львів, 27-28 листопада 2018. С. 53-54.

36. COVID-19 in Ukraine: Impact on Households and Businesses : Analytical Report, October 2020. 106 p. URL: https://eca.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/11/covid19-in-ukraine-impact-on-households--andbusinesses (дата звернення: 12 липня 2023р.).

37. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19). Закон

України № 540-IX від 30.03.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text (дата доступу: 19 липня 2023 р.).

38. Возняк Г. Сучасні проблеми ефективного управління активами територіальних громад. Трансформація національної моделі фінансово-кредитних відносин: виклики глобалізації та регіональні аспекти: *збірник матеріалів VI Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Ужгород, 24 листопада 2021р.) Ужгород: Вид-во УжНУ «Говерла»*, 2021. 188 с.

39. Ligthart J. E., van Oudheusden P. The Fiscal Decentralisation and Economic Growth Nexus Revisited. Fiscal Studies. 2017, 38(1), 141-171. URL: https://doi.org/10.1111/1475-5890.12099 (дата доступу: 12 червня 2023 р.).

40. Возняк Г. В., Коваль В. М. Видатки місцевих бюджетів через призму війни в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України: зб. наук. пр*. 2022. Вип. 2(154). С. 9-14.

41. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. Постанова КМУ від 09.06.2021 р. № 590. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text (дата доступу: 12 грудня 2022 року).

42. Веб-портал Міністерства фінансів України. Офіційний сайт. URL: https://www.mof.gov.ua/uk (дата доступу: 12 грудня 2022 року).

43. Возняк Г.В., Коваль В.М. Бюджетна підтримка будівництва доступного житла для населення в умовах децентралізації. *Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Економіка і менеджмент», вип.1(79).* 2019. С. 68- 71.

44. Військовий бюджет складає три четверті всього бюджету. Сергій Марченко. URL: https://mind.ua/publications/20242344-ergij-marchenko-vijskovij-byudzhet-skladae-tri-chverti-vsogo-byudzhetu-ukrayini?utm_source=eSputnik-promo&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter_11/06&utm_content=1525237468 (дата доступу: 23 листопада 2022 року).

45. 10. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456– VI. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17. (дата доступу: 23 квітня 2023 року).

Додаток Б.

Динаміка податкових надходжень до бюджетів територіальних громад України у 2021-2022 рр. (млн грн)

Бюджети ТГ в розрізі областей	ПДФО			Акцизний податок			Місцеві податки і збори			Податки на майно			Єдиний податок		
	2021	2022	Темп приросту, %	2021	2022	Темп приросту, %	2021	2022	Темп приросту, %	2021	2022	Темп приросту, %	2021	2022	Темп приросту, %
ВІННИЦЬКА	4811,0	6750,9	140,3	482,9	358,1	74,2	2330,1	2471,6	106,1	1058,9	1082,0	102,2	1269,2	1386,9	109,3
ВОЛИНСЬКА	2704,4	4018,6	148,6	334,1	246,8	73,9	1163,5	1274,0	109,5	555,3	579,9	104,4	606,3	692,1	114,2
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	13735,6	18468,7	134,5	1242,8	1140,5	91,8	7946,5	8616,4	108,4	4924,8	5347,0	108,6	2990,4	3242,4	108,4
ДОНЕЦЬКА	7294,4	7657,9	105,0	467,5	103,8	22,2	2199,6	1219,3	55,4	1219,5	614,8	50,4	977,3	603,8	61,8
ЖИТОМИРСЬКА	3659,9	5950,8	162,6	418,7	289,7	69,2	1632,4	1552,5	95,1	747,0	658,0	88,1	883,3	892,7	101,1
ЗАКАРПАТСЬКА	2653,2	4285,1	161,5	380,2	319,1	83,9	1173,4	1163,9	99,2	509,9	433,7	85,1	654,3	712,8	108,9
ЗАПОРІЗЬКА	6403,9	6572,3	102,6	623,3	308,0	49,4	3199,5	2171,9	67,9	1697,6	988,8	58,2	1495,6	1181,3	79,0
КИЇВСЬКА	8045,6	9647,2	119,9	1380,2	749,8	54,3	4327,4	4168,2	96,3	1891,0	1539,6	81,4	2424,0	2620,7	108,1
КІРОВОГРАДСЬКА	2904,5	3670,8	126,4	307,6	248,7	80,9	1682,8	1720,8	102,3	937,3	914,9	97,6	744,8	804,7	108,0
ЛУГАНСЬКА	2044,4	2140,5	104,7	114,4	23,0	20,1	813,9	278,6	34,2	403,7	101,4	25,1	408,5	176,7	43,3
ЛЬВІВСЬКА	8418,1	13429,3	159,5	967,3	716,5	74,1	4243,8	5049,0	119,0	1615,3	1775,0	109,9	2592,2	3216,3	124,1
МИКОЛАЇВСЬКА	3789,6	5775,2	152,4	341,9	231,8	67,8	1796,1	1327,2	73,9	918,8	537,2	58,5	871,8	789,1	90,5
ОДЕСЬКА	7854,5	10338,2	131,6	976,8	640,3	65,6	5503,2	5105,2	92,8	3116,9	2784,5	89,3	2330,5	2290,2	98,3
ПОЛТАВСЬКА	5407,3	6966,7	128,8	616,9	481,4	78,0	2794,4	2852,0	102,1	1487,2	1449,3	97,5	1303,9	1398,7	107,3
РІВНЕНСЬКА	3081,7	4362,2	141,6	339,8	249,6	73,5	1255,9	1288,8	102,6	551,0	544,1	98,7	703,7	743,5	105,7
СУМСЬКА	3404,2	4370,8	128,4	300,3	214,6	71,5	1610,4	1418,4	88,1	831,3	650,9	78,3	777,9	767,0	98,6
ТЕРНОПІЛЬСЬКА	2518,6	3469,8	137,8	266,5	210,0	78,8	1204,3	1246,3	103,5	510,8	473,4	92,7	690,5	768,4	111,3
ХАРКІВСЬКА	9444,7	10072,4	106,6	925,5	520,4	56,2	6203,7	4256,5	68,6	2812,8	1215,0	43,2	3371,7	3033,7	90,0
ХЕРСОНСЬКА	2645,3	2014,0	76,1	336,0	74,4	22,1	1435,7	571,3	39,8	702,8	180,8	25,7	727,1	390,2	53,7
ХМЕЛЬНИЦЬКА	3797,5	5618,4	147,9	363,5	283,6	78,0	1797,5	1847,3	102,8	853,5	797,4	93,4	941,6	1045,7	111,1
ЧЕРКАСЬКА	3698,4	5065,0	137,0	436,9	408,1	93,4	2123,5	2142,0	100,9	994,9	962,1	96,7	1122,2	1167,4	104,0
ЧЕРНІВЕЦЬКА	1733,3	2562,3	147,8	221,8	208,1	93,8	893,9	951,3	106,4	411,8	416,1	101,0	479,9	531,3	110,7
ЧЕРНІГІВСЬКА	3053,0	4236,4	138,8	352,6	188,7	53,5	1695,5	1396,2	82,3	873,0	634,8	72,7	819,6	760,2	92,8
ТГ УКРАЇНИ	113103,1	147443,5	130,4	12197,5	8215,0	67,3	59027,0	54088,7	91,6	29625,1	24680,7	83,3	29186,3	29215,8	100,1