

Міністерство освіти і науки України
Західноукраїнський національний університет
Чортківський навчально-науковий інститут підприємництва та бізнесу
Кафедра фундаментальних та спеціальних дисциплін

Бобер Павло Ігорович
РОЛЬ БЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ У ФІНАНСОВОМУ
ВИРІВНЮВАННІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
Спеціальність 072 Фінанси, банківська справа, страхування та
фондовий ринок
Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи
ФМСчм-21
П.І. Бобер

_____ (підпис)

Науковий керівник
к.е.н., доцент Вербіцька І.І.

_____ (підпис)

Кваліфікаційну роботу допущено
до захисту
«__» _____ 2024р.

Зав. кафедри Л.В. Дерманська

Чортків – 2024

ЗМІСТ

Вступ.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ В УКРАЇНІ.....	6
1.1. Міжбюджетні відносини в Україні: теоретико-правові засади їх функціонування	6
1.2. Міжбюджетні трансфери як форма реалізації міжбюджетних відносин	13
Висновки до розділу 1.....	18
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РОЗПОДІЛУ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ В УКРАЇНІ.....	19
2.1. Ефективність фінансового вирівнювання територіальних громад міжбюджетними трансфертами в Україні.....	19
2.2. Оцінка використання офіційних трансфертів територіальними громадами Тернопільської області.....	27
Висновки до розділу 2.....	33
РОЗДІЛ 3.ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ВИРІВНЮВАННЯ В УКРАЇНІ.....	35
3.1. Перспективи посилення потенціалу бюджетів місцевого самоврядування в умовах особливого правового режиму.....	35
3.2.Зарубіжний досвід бюджетного вирівнювання та досвід для України.....	40
Висновки до розділу 3.....	47
Висновки.....	48
Список використаних джерел.....	52

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Війна, яка триває в Україні, поставила перед державою нові виклики у сфері публічних фінансів. Однією з ключових ланок бюджетної системи є механізм міжбюджетних трансфертів, який забезпечує фінансову підтримку місцевих бюджетів. Ефективність цього механізму має критичне значення для забезпечення сталого функціонування регіонів, особливо в умовах військових дій.

Міжбюджетні трансфerti є основним інструментом державного фінансового вирівнювання, спрямованим на зменшення нерівності між регіонами та забезпечення їхньої фінансової спроможності. У мирний час вони виконують роль стабілізатора, але в умовах війни їхня функція трансформується. Місцеві бюджети потребують додаткових ресурсів для покриття витрат на відновлення інфраструктури, допомогу внутрішньо переміщеним особам, підтримку соціальних програм та виконання оборонних завдань.

Ефективність розподілу та використання міжбюджетних трансфертів в умовах війни є критичним фактором для забезпечення стійкості держави. Інтеграція сучасних підходів до управління фінансами, прозорість і гнучкість системи трансфертів допоможуть пом'якшити наслідки війни, забезпечити підтримку громадян та сприяти відновленню країни. Важливо, щоб держава та суспільство діяли скоординовано, щоб забезпечити максимальну віддачу від обмежених ресурсів у складний для країни час.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування доходів і видатків реалізується через міжбюджетні відносини. Дослідженням системи міжбюджетного регулювання займається низка науковців, зокрема: І.В. Алексєєв, В.М. Асадчев, В.В. Баранова, І.С. Волохова, О.В. Гончаренко, В.С. Загорський, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, І.О. Луніна, С.В. Слухай, В.Я. Швець та інші. Тому в умовах воєнного стану питання міжбюджетного регулювання в Україні набуло особливої актуальності.

Метою кваліфікаційної роботи є поглиблений теоретико-правовий аналіз та систематизація практичного досвіду розподілу та використання міжбюджетних трансфертів в умовах сучасних викликів . Поставлена мета зумовила вирішення наступних завдань:

- дослідити сутність міжбюджетних відносин в Україні та теоретико-правові засади їх функціонування;
- розкрити міжбюджетні трансфери як форма реалізації міжбюджетних відносин ;
- визначити ефективність розподілу міжбюджетних трансфертів в Україні;
- здійснити оцінку використання офіційних трансфертів територіальними громадами Тернопільської області;
- розкрити перспективи посилення потенціалу бюджетів місцевого самоврядування в умовах особливого правового режиму;
- описати зарубіжний досвід бюджетного вирівнювання та досвід для України.

Об'єктом дослідження кваліфікаційної роботи є міжбюджетні трансфери територіальних громад України.

Предметом дослідження роботи є теоретико-методологічні та практичні засади розподілу та використання міжбюджетних трансфертів територіальними громадами.

Методи дослідження. Під час вирішення поставлених завдань у роботі застосовано такі методи як: індукція, дедукція, аналіз, синтез, абстрагування, історичний метод, порівняльний, табличний, графічний, статистичний методи тощо.

Інформаційною базою дослідження є нормативні засади дослідження у даній роботі становлять положення Конституції України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, інші закони України, що регулюють питання розподілу та використання міжбюджетних трансфертів, публікації в періодичних виданнях, довідкова література, статистичні дані.

Наукова новизна дослідження полягає у теоретичному обґрунтуванні та практичному вирішенні комплексу питань пов'язаних із розподілом та використанням міжбюджетних трансфертів із врахуванням особливостей фіскальної децентралізації під час воєнного стану.

Практичне значення одержаних результатів. Подані у кваліфікаційній роботі рекомендації та висновки можуть бути використані органами місцевого самоврядування з метою зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок міжбюджетних трансфертів в умовах сучасних викликів.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження опубліковані у збірнику тез XIV та XV студентської науково-практичної конференції «Теоретичні та практичні аспекти стійкого розвитку економіки України»

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 51 сторінку. У роботі міститься 8 рисунків, 2 таблиці. Список використаних джерел складається з 61 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ В УКРАЇНІ

1.1. Міжбюджетні відносини в Україні: теоретико-правові засади їх функціонування

Міжбюджетні відносини виникають через необхідність перерозподілу бюджетних ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями, щоб задовольнити суспільні потреби. Це забезпечує спрямування коштів від регіонів з високим економічним і соціальним розвитком до бюджетів менш забезпечених або тих, що мають підвищену потребу в фінансуванні. Завдяки цьому механізму дотаційні регіони отримують фінансові ресурси для покращення фінансової спроможності громад.

Міжбюджетні відносини є ключовим елементом бюджетної системи будь-держави. У науковій літературі та законодавстві їх трактують як взаємодію між органами державної влади, місцевого самоврядування та іншими суб'єктами в процесі розподілу бюджетних коштів між територіальними громадами та державою.

Для глибокого аналізу міжбюджетних відносин необхідно враховувати різноманітні підходи науковців до розуміння цього поняття. В економічній науці відсутнє єдине визначення терміну «міжбюджетні відносини», адже кожен дослідник трактує його на основі як теоретичних знань, так і практичних аспектів функціонування бюджетної системи.

Бюджетний кодекс України визначає міжбюджетні відносини як відносини між державою, Автономною Республікою Крим і територіальними громадами, спрямовані на забезпечення бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України [4]

В. І. Кравченко визначає термін «міжбюджетні відносини» як форму взаємозв'язків між різними рівнями місцевих бюджетів, а також між Державним бюджетом України та місцевими бюджетами. Ці відносини виступають

ключовим елементом системи міжурядових фінансових взаємодій, забезпечуючи узгодженість і ефективність розподілу фінансових ресурсів у межах держави [18, с. 257].

О. П. Кириленко трактує міжбюджетні відносини як процес розмежування видатків і доходів між різними рівнями бюджетної системи, що здійснюється відповідно до розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та державної виконавчої влади. Такий підхід забезпечує фінансову відповідність функцій і завдань, покладених на кожен рівень управління [14, с. 253]. Міжбюджетні відносини відіграють важливу роль у забезпеченні принципу субсидіарності бюджетної системи, який передбачає максимальне наближення прийняття рішень до місцевого рівня.

Згідно з визначенням науковців І. О. Луніної та В. Я. Швець, міжбюджетні відносини — це система взаємодії між державою та органами місцевого самоврядування, спрямована на розподіл повноважень між місцевого самоврядування та органами державної влади. Вона також охоплює механізми розподілу видаткових зобов'язань і джерел доходів між бюджетами різних рівнів, забезпечуючи фінансову стабільність і узгодженість бюджетної системи [21, с. 14; 50, с. 27].

С. В. Слухай трактує міжбюджетні відносини як взаємодію між органами державної влади, місцевого самоврядування та різними органами місцевого самоврядування. Ця взаємодія охоплює питання розподілу функцій, повноважень і відповідальності у процесі здійснення видатків та формування доходів бюджетів. Такий підхід акцентує увагу на необхідності чіткого поділу обов'язків і фінансових ресурсів для забезпечення ефективності функціонування бюджетної системи. [46, с. 13].

І. В. Алексєєв трактує міжбюджетні відносини як «внутрішні бюджетні потоки», що характеризують процес перерозподілу доходів і видатків місцевих бюджетів. Такий підхід акцентує увагу на динамічній природі цих відносин, спрямованих на забезпечення збалансованості місцевих бюджетів і ефективного виконання їхніх функцій [1, с. 187].

І. С. Волохова визначає міжбюджетні відносини як взаємозв'язки між рівнями бюджетної системи України, які стосуються перерозподілу бюджетних коштів. Метою цього процесу є забезпечення збалансованості обсягів видатків органів влади різних рівнів, що визначені їхніми законодавчими повноваженнями та делегованими функціями, і наявних доходів. Такий підхід акцентує увагу на узгодженості фінансових ресурсів із функціями, покладеними на відповідні органи [6, с. 26].

Т. О. Кізима пропонує досить обширне визначення терміну «міжбюджетні відносини», розглядаючи його як «форму взаємозв'язків і взаємозалежностей між різними рівнями системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України». Вона наголошує, що ці відносини є основним елементом системи міжурядових фінансових взаємодій, забезпечуючи узгодженість і ефективність функціонування бюджетної системи країни [15, с. 46].

О. В. Гончаренко розглядає міжбюджетні відносини як складне явище, що включає правові, економічні та політичні аспекти. У правовому контексті ці відносини мають юридично-правовий характер і виникають лише в державах, де існують суб'єкти публічної влади, відмінні від самої держави. Взаємодія між державою, місцевим самоврядуванням та іншими інститутами публічної влади щодо задоволення суспільних потреб регулюється конституцією, законодавчими та іншими нормативними актами, прийнятими центральними органами влади [8, с. 21].

З точки зору права, В. С. Загорський розглядає міжбюджетні відносини як взаємодію між бюджетами різних рівнів, які реалізуються через органи державної влади та місцевого самоврядування. Ці відносини виникають на етапах підготовки, розгляду, затвердження та виконання бюджетів і регулюються законодавчими та нормативно-правовими актами. Вони включають розподіл і делегування повноважень між державою та місцевими органами, визначення зон спільної відповідальності, а також закріплення державної політики у сфері фінансового вирівнювання. [11, с. 39].

Економічний аспект міжбюджетних відносин визначається через економічні функції держави та органів місцевого самоврядування і включає кілька ключових елементів:

- 1) розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами, що забезпечує фінансування відповідних функцій на кожному рівні;
- 2) розподіл доходів між різними рівнями бюджетної системи, щоб забезпечити необхідний рівень фінансування для виконання повноважень та функцій;
- 3) розмір трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів та з місцевих бюджетів до державного, сприяючи фінансовій стабільності і вирівнюванню доходів;
- 4) розмежування державної та комунальної власності, що впливає на розподіл фінансових ресурсів і відповідальність за управління активами.
- 5) публічний контроль за витрачанням коштів, що гарантує ефективне і прозоре використання державних і місцевих бюджетних ресурсів [8, с. 21, 22].

З точки зору В. С. Загорського, економічний аспект міжбюджетних відносин розглядається як сукупність грошових відносин, що пов'язані з розподілом і перерозподілом частини валового внутрішнього продукту (ВВП) у межах країни. Це здійснюється з метою реалізації економічних функцій держави, серед яких:

- 1) перерозподіл доходу і багатства, що забезпечує більш рівномірний розподіл економічних ресурсів серед різних соціальних груп і регіонів;
- 2) розподіл ресурсів між матеріальним виробництвом і соціально-культурною сферою, а також між органами державної влади та місцевого самоврядування;
- 3) забезпечення стійкого, збалансованого і динамічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, що сприяє економічному прогресу та соціальній стабільності на місцевому рівні.

Ці процеси допомагають забезпечити ефективне функціонування бюджетної системи та досягнення загальнодержавних економічних цілей [11, с. 39].

Політичний аспект міжбюджетних відносин стосується структури організації державної влади та забезпечення балансу між реалізацією державних і місцевих інтересів. Однією з основних задач є забезпечення такого законодавства, яке б максимально збалансовувало ці інтереси, даючи органам державної влади можливість ухвалювати ефективні політичні рішення.

Самоврядні одиниці не повинні обмежувати свою діяльність лише виконанням законних обов'язків. Вони зобов'язані виконувати й інші завдання, що випливають з їх публічного характеру. Це включає здатність ефективно розпоряджатися бюджетними коштами, забезпечуючи при цьому розвиток місцевих територій і задоволення соціальних потреб населення. Такий підхід дозволяє реалізувати принципи децентралізації та ефективно взаємодіяти між державними і місцевими органами влади [8, с. 22].

Сутність міжбюджетних відносин у політичному аспекті полягає в організації державної влади в країні та реалізації як державних, так і місцевих інтересів. Вона також охоплює ухвалення законодавчих актів, які забезпечують максимальне збалансування цих інтересів. Це передбачає створення правових і фінансових умов для ефективної взаємодії між державними та місцевими органами влади, що дозволяє оптимально розподіляти ресурси та досягати спільних цілей у розвитку країни та її регіонів [49, с. 104].

У фінансовому аспекті міжбюджетні відносини В.С. Загорський тлумачить як рух фінансових потоків [11, с. 95], що постають у процесі розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів між різними рівнями влади та управління через систему податкових платежів і міжбюджетних трансфертів [17, с. 13].

В. Я. Швець трактує міжбюджетні відносини в організаційному аспекті як сукупність дій органів влади, спрямованих на організацію міжбюджетних відносин у країні. Ці відносини включають взаємодію між різними рівнями влади і управління, що стосується розмежування функцій, видаткових повноважень,

дохідних джерел та бюджетного вирівнювання. Бюджетне вирівнювання, зокрема у вигляді міжбюджетних трансфертів, має на меті забезпечити збалансованість обсягів видатків і доходів, що обумовлені законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями [50, с. 23].

У кожній розвинутій країні відносини щодо перерозподілу бюджетних ресурсів між бюджетами різних рівнів зазвичай здійснюються в два етапи:

1. Перший етап полягає в окресленні переліку видатків кожного бюджету, що враховують необхідність виконання власних та делегованих функцій і завдань. Водночас закріплюються відповідні доходні джерела для кожного бюджету. Розподілені фінансові ресурси стають власними та закріпленими доходами відповідних бюджетів.

2. Другий етап відноситься до постійного (періодичного) вирішення питань, визначених на першому етапі. Цей етап передбачає адаптацію та оновлення міжбюджетних відносин відповідно до змін, які виникають у процесі виконання функцій та завдань на різних рівнях влади. Всі зміни, що відбуваються в межах цих відносин, мають довгостроковий характер і фіксуються в законодавстві про бюджетну систему.

Таким чином, обидва етапи формують структуру міжбюджетних відносин, що забезпечує ефективне функціонування бюджетної системи та забезпечення справедливого розподілу фінансових ресурсів між державою та місцевими органами влади [50, с. 10].

Бюджетний кодекс України визначає міжбюджетні відносини як взаємодію між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами, спрямовану на забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Це означає, що міжбюджетні відносини є основою для забезпечення фінансової спроможності різних рівнів влади для ефективного виконання своїх повноважень і функцій. Водночас, Бюджетним кодексом також окреслено механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності, який

передбачає вирівнювання фінансових можливостей між різними територіями для досягнення більш рівномірного розвитку країни [4].

Постановою Кабінету Міністрів України від 23 січня 2015 року № 12 встановлено Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів, який визначає механізм перерахування міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів [39]. До таких трансфертів належать базова дотація, субвенції, стабілізаційна та додаткові дотації, а також реверсні дотації і міжбюджетні трансфери між місцевими бюджетами.

На період воєнного стану, згідно з Постановами КМУ від 10 березня 2022 року № 245 [42] та від 4 березня 2022 року № 199 [28] було скорочено низку трансфертів місцевим бюджетам. Це було зроблено з метою спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету для забезпечення фінансування заходів територіальної оборони, захисту безпеки населення та функціонування важливих сфер, таких як бюджетна сфера та комунальні підприємства.

Водночас, неперераховані обсяги міжбюджетних трансфертів для місцевих бюджетів населених пунктів на тимчасово неконтрольованій території можуть бути перерозподілені. Це відбувається шляхом збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів для місцевих бюджетів населених пунктів, куди переміщуються особи, що покидають тимчасово неконтрольовані території. Цей механізм забезпечує підтримку територій, які приймають переселенців і потребують додаткових фінансових ресурсів для надання гарантованих послуг [38].

В Україні система горизонтального фінансового вирівнювання спрямована на перерозподіл фінансових ресурсів від конкурентоспроможніших місцевих органів влади до тих, які стикаються з фінансовим дефіцитом. Це дає змогу компенсувати втрати місцевих бюджетів територіальних громад через недоотримання податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Одним із ключових нововведень на 2024 рік є перерахування частини ПДФО, отриманого з грошового забезпечення військовослужбовців, до державного бюджету. За оцінками Міністерства фінансів, це рішення дозволить залучити до спеціального

фонду 97,3 млрд грн, які будуть спрямовані на фінансування програм у сфері безпеки та оборони. Водночас, місцеві бюджети мають поповнити свій ресурс через міжбюджетні трансфери, що допоможе компенсувати частину втрат від зменшення доходів, спричинених новим механізмом перерозподілу ПДФО.

Однак система міжбюджетного регулювання потребує вдосконалення, оскільки нинішня система фінансового вирівнювання базується лише на двох податках, що обмежує можливості для розширення податкової бази місцевих бюджетів. Такий підхід також не сприяє вирівнюванню видаткових потреб однотипних територій, що потребує більш гнучкого і комплексного підходу до фінансового регулювання на місцях [13].

Бюджетні кошти є основою економічного розвитку будь-якої держави, визначаючи її соціально-економічний стан у майбутньому. У цьому процесі ключову роль відіграють міжбюджетні відносини, що представляють собою взаємодію між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами. Їхня мета — забезпечити бюджети всіх рівнів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, закріплених Конституцією України та законодавством. Такі відносини є важливим інструментом для ефективного функціонування національної бюджетної системи.

Основною метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення збалансованості між повноваженнями органів влади щодо здійснення видатків, визначених законодавством, та фінансовими ресурсами, необхідними для їх реалізації. Це дозволяє ефективно розподіляти бюджетні кошти та сприяє стабільному розвитку економіки на всіх рівнях управління.

1.2. Міжбюджетні трансфери як форма реалізації міжбюджетних відносин

У контексті динамічних змін, викликаних реформою децентралізації, бюджетне законодавство України поповнюється новими поняттями та категоріями, що потребують наукового аналізу. Однією з таких категорій є міжбюджетні трансфери, які виступають важливим інструментом підтримки

єдності бюджетної системи держави. Вони забезпечують баланс між повноваженнями органів державної влади та місцевого самоврядування, а також сприяють вирівнюванню бюджетних видатків.

Для глибшого розуміння терміну «трансфери» варто звернути увагу на його зміст. Це поняття використовується не лише у фінансовій сфері, а й у інших галузях діяльності. У французькій мові слово "трансферт" означає переказ іноземної валюти між країнами або передачу прав власності на іменні цінні папери.

Проте найбільш традиційним та усталеним у фінансовій сфері є розуміння терміну «трансферт» як сукупності фінансових ресурсів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів або навпаки, з метою вирівнювання доходів і видатків. Виходячи з етимології, міжбюджетними трансфертами є бюджетні кошти, які безоплатно та безповоротно передаються з одного бюджету до іншого для забезпечення фінансової збалансованості та виконання функцій органів влади [12]. Саме таке визначення міститься в ст. 2 Бюджетного кодексу України.

Сьогодні порядок та умови надання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, а також міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами, визначає Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 року № 1132. Цей нормативний акт регулює процедуру та умови перерахування фінансових ресурсів з державного бюджету до місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами, що є важливим механізмом для забезпечення фінансової стабільності та ефективного функціонування місцевих органів влади [39].

Розглянемо класифікацію міжбюджетних трансфертів за цільовим призначенням. Вони поділяються на два види: цільові та нецільові трансфери. До цільових трансфертів відносяться субвенції, які визначаються в статті 2 Бюджетного кодексу України: «...це міжбюджетні трансфери, які надаються для

використання на конкретні цілі відповідно до порядку, встановленого органом, що ухвалив рішення про їх надання» [4].

Бюджетним кодексом України в статті 97 передбачені різні види субвенцій, зокрема: субвенції на реалізацію програм соціального захисту, на виконання інвестиційних проектів, освітні субвенції, а також субвенції на підтримку осіб з особливими освітніми потребами. Такі субвенції можуть надаватися як із загального, так і зі спеціального фондів державного чи місцевого бюджету. З державного бюджету вони можуть бути спрямовані на програми соціального захисту, інвестиційні проекти, освіти, медичні потреби та інші цілі.

Субвенції з місцевих бюджетів можуть спрямовуватися на утримання об'єктів спільного користування, усунення негативних наслідків їхньої діяльності, реалізацію повноважень територіальних громад, а також на інші цілі, визначені місцевими радами у відповідних договорах з урахуванням вимог Бюджетного кодексу України.

До нецільових трансфертів відносяться дотації, надання яких не пов'язане з конкретною метою використання. Хоча Бюджетний кодекс України не дає визначення дотацій, за визначенням науковця Л.К. Воронової, дотація – це кошти, що передаються з одного бюджету в інший, у фіксованій сумі й безповоротно для остаточного збалансування бюджету [7, с. 127].

Бюджетний кодекс України в статті 97 визначає такі види дотацій: базова дотація, реверсна дотація та додаткова дотація.

Базова дотація є основним інструментом підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів і надається з державного бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Вона розраховується на основі індексу податкоспроможності, що застосовується до обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад і районних бюджетів. Цей механізм дозволяє враховувати специфіку кожного адміністративно-територіального утворення, що робить його більш ефективним порівняно з попередніми методами балансування доходів і видатків.

Реверсна дотація передбачає перерозподіл коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Зазвичай сума реверсної дотації з місцевих бюджетів значно менша, ніж базова дотація.

Варто зазначити, що перелік міжбюджетних трансфертів, як субвенцій, так і дотацій, зазначений у статті 97 Бюджетного кодексу України, не є вичерпним і може розвиватися з часом [23].

Дотації формуються за рахунок доходів загального фонду місцевих бюджетів, які відзначаються відносною стабільністю. Незважаючи на те, що дотації можуть рухатися як від державного бюджету до місцевих, так і в зворотному напрямку, їхня основна мета залишається незмінною. Вона полягає у зменшенні територіальних диспропорцій у бюджетній забезпеченості, стимулюванні діяльності місцевих органів влади та реалізації державної бюджетної політики шляхом передачі фінансових ресурсів у формі трансфертів.

Особливість дотацій полягає в тому, що вони мають різні напрямки руху, але зберігають спільну мету вирівнювання фінансових можливостей територіальних одиниць. Вони надаються для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, що сприяє зменшенню фінансових диспропорцій між різними регіонами країни.

Наступним видом нецільових трансфертів є додаткова дотація, яка покриває втрати доходів місцевих бюджетів через надання державою податкових пільг. Бюджетним кодексом України також можуть бути передбачені інші додаткові дотації. Зокрема, стаття 103-6 Бюджетного кодексу вказує на додаткову дотацію для компенсації витрат на утримання закладів освіти та охорони здоров'я, які передані з державного бюджету.

Обсяг міжбюджетних трансфертів для кожного місцевого бюджету затверджується окремо в Державному бюджеті України, залежно від наявності підстав для їх надання. Проте, попри досягнуті кроки в реформуванні бюджетної сфери, фінансове становище місцевих органів влади залишається значною мірою

залежним від державних трансфертів. Це є однією з основних проблем фінансового забезпечення регіонального розвитку.

Подальший успішний розвиток міжбюджетних відносин в Україні потребує врахування передового світового досвіду. Однак важливо зазначити, що жодна країна не має універсального еталону, який би повністю підходив для України, оскільки кожна країна має свої унікальні особливості правового регулювання міжбюджетних відносин. Ці особливості зумовлені політичними, економічними та історичними факторами розвитку, а також адміністративно-територіальним поділом, що породжує різні моделі бюджетної системи, такі як бюджетний федералізм, бюджетний унітаризм та інші.

Бюджетний федералізм, характерний для країн, таких як США та Канада, має кілька важливих аспектів: поєднання інтересів різних рівнів влади на всіх етапах бюджетної системи при розмежуванні доходів і видатків, а також балансування фіскальних інтересів держави та її суб'єктів. В такій системі важливим є перерозподіл бюджетних ресурсів між державним бюджетом і місцевими бюджетами для досягнення рівноваги.

На відміну від федералізму, бюджетний унітаризм, як модель, властивий для унітарних держав, до яких належить Україна, має свою специфіку. Цей підхід характеризується організацією міжбюджетних відносин на основі єдиних законодавчо закріплених принципів і інструментів, що дозволяє забезпечити однакові стандарти громадських послуг по всій території країни. В Україні ця модель міжбюджетних відносин спрямована на досягнення єдиного рівня забезпечення послуг і забезпечення єдиних стандартів на всіх рівнях управління [57].

Сьогодні, попри різноманітність у структурі бюджетних систем різних країн, основною тенденцією розвитку міжбюджетних відносин у світі є децентралізація. Цей процес передбачає надання все більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування для їх реалізації на рівні місцевих громад. Однією з важливих умов цього розвитку є фіскальна децентралізація, яка дає можливість кожній місцевій раді не тільки приймати

рішення щодо наповнення свого бюджету, але й нести відповідальність за фінансування своїх видатків. Така організація фінансів дозволяє місцевим органам влади більш ефективно реагувати на потреби громад та сприяє розвитку регіонів через більшу фінансову автономію.

Висновки до розділу 1

Таким чином, міжбюджетні відносини становлять важливу частину бюджетної політики та є ключовим інструментом для розвитку фінансових зв'язків між державою і місцевими органами влади. Однією з основних форм реалізації цих відносин є міжбюджетні трансфери, через які на місцевому рівні вирішуються критичні питання, що стосуються розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Важливою проблемою на сьогодні є складність фінансування видатків органів місцевого самоврядування, які повинні виконувати як власні функції, так і делеговані центральною владою повноваження.

Сучасна структура наповнення місцевих бюджетів не є ідеальною, і хоча ці бюджети повинні працювати як єдиний злагоджений механізм, що забезпечує відповідність фінансових ресурсів запланованим витратам, на практиці вони стикаються з численними труднощами. Потрібно вдосконалювати систему міжбюджетних трансфертів та розподілу ресурсів, щоб забезпечити ефективну реалізацію місцевих програм і послуг на рівні територіальних громад.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ РОЗПОДІЛУ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Ефективність фінансового вирівнювання територіальних громад міжбюджетними трансфертами в Україні

Громада повинна розробляти та затверджувати програми, які відповідають конкретним потребам регіону, а також проводити прозору фінансову політику. Гармонійне поєднання зростання доходів бюджетів новостворених громад з ефективними витратами дозволить покращити фінансово-економічні показники, підвищити якість життя громадян та досягти основних цілей децентралізації. Поступовий підхід до реалізації реформи забезпечить етапний перехід від централізованої до децентралізованої системи управління, з чітко визначеною моделлю регіонально-економічної політики, яка враховує специфіку кожної території. Зараз доцільно проаналізувати обсяги міжбюджетних трансфертів, що надаються місцевим бюджетам у 2021-2023 роках, щоб зрозуміти ефективність існуючої системи фінансування та виокремити перспективи для подальших покращень (рис.2.1)



Рис.2.1. Обсяги міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам за 2021-9 міс. 2024рр., млн грн.

Джерело: розроблено автором на основі [10].

Протягом останніх двох років обсяги міжбюджетних трансфертів, наданих з Державного бюджету місцевим бюджетам, дійсно зросли. Це в значній мірі пов'язано з викликами, які поставив воєнний стан, та необхідністю адаптації місцевих органів влади до нових реалій. У той же час, незважаючи на підвищення обсягів трансфертів, рівень підтримки місцевих бюджетів не досягнув довоєнних показників. Така ситуація підкреслює важливість вдосконалення механізмів міжбюджетного регулювання для забезпечення стабільності та ефективності фінансування на місцевому рівні, що може бути важливим аспектом для вашої роботи над удосконаленням системи місцевих бюджетів.

Відзначаємо зростання дотацій з ДБУ місцевим більше як вдвічі – з 22,8 млрд грн у 2021 році (період до повномасштабної війни)) до 50,3 млрд грн у 2023 році. Натомість обсяг субвенцій зменшився на третину: з 179,9 млрд грн у 2021 році до 127,1 млрд грн. Структуру дотацій у 2023 р. розглянемо на рис.2.2.

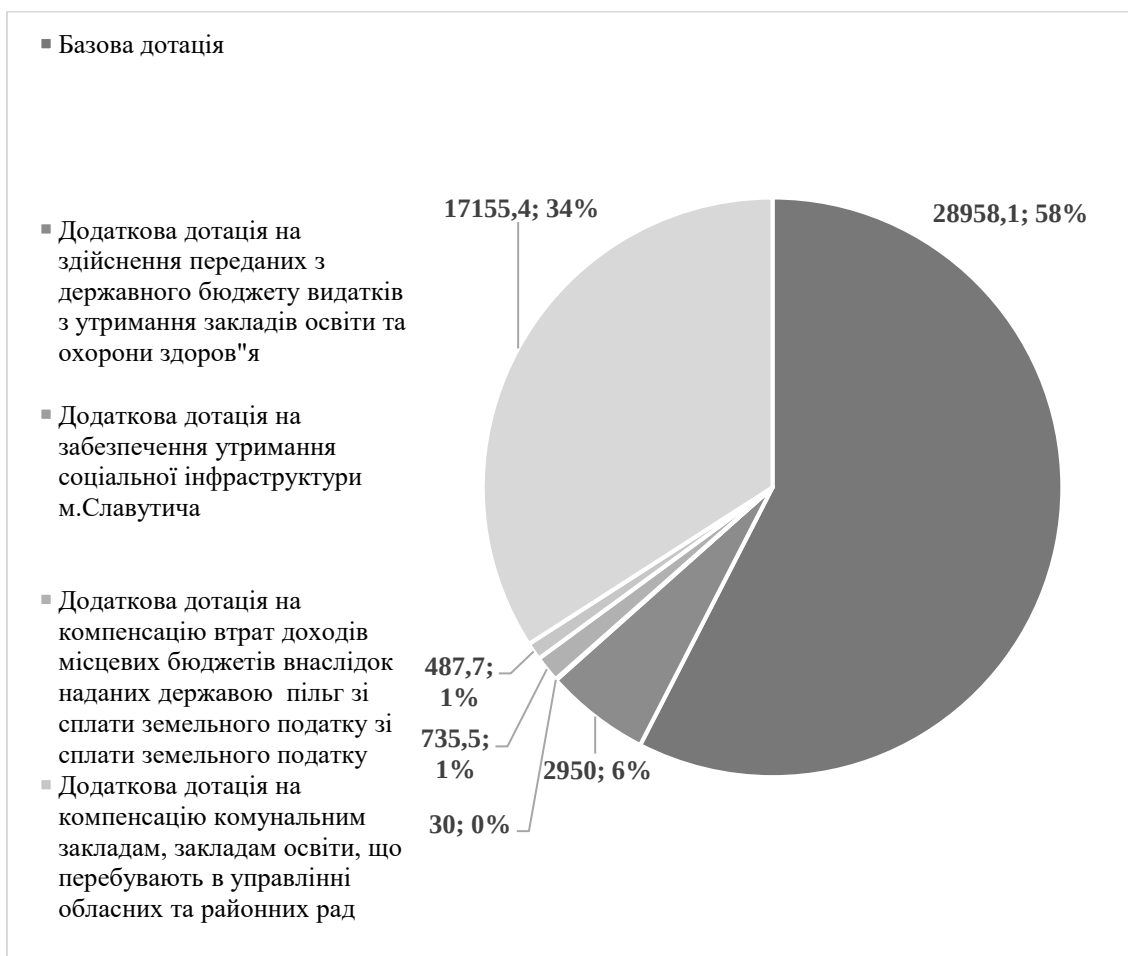


Рис.2.2. Структура дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам у 2023 р., млн грн.

Джерело: розроблено автором на основі [10].

Серед основних трансфертів із загального фонду державного бюджету за 2023 рік були:

- освітня субвенція у сумі 71,36 млрд грн;
- базова дотація – 29 млрд грн;
- додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської федерації, – 17,2 млрд грн.

Зі спеціального фонду державного бюджету за 2023 рік фактично надано трансфертів місцевим бюджетам в обсязі 28,8 млрд грн, із яких:

- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах у сумі 16 млрд грн;
- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проектування, відновлення, будівництво, модернізацію, облаштування, ремонт об'єктів будівництва громадського призначення, соціальної сфери, культурної спадщини, житлово-комунального господарства, інших об'єктів, що мають вплив на життєдіяльність населення – 4 млрд грн;
- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проектів (об'єктів, заходів), спрямованих на ліквідацію наслідків збройної агресії, – 3,4 млрд грн [26].

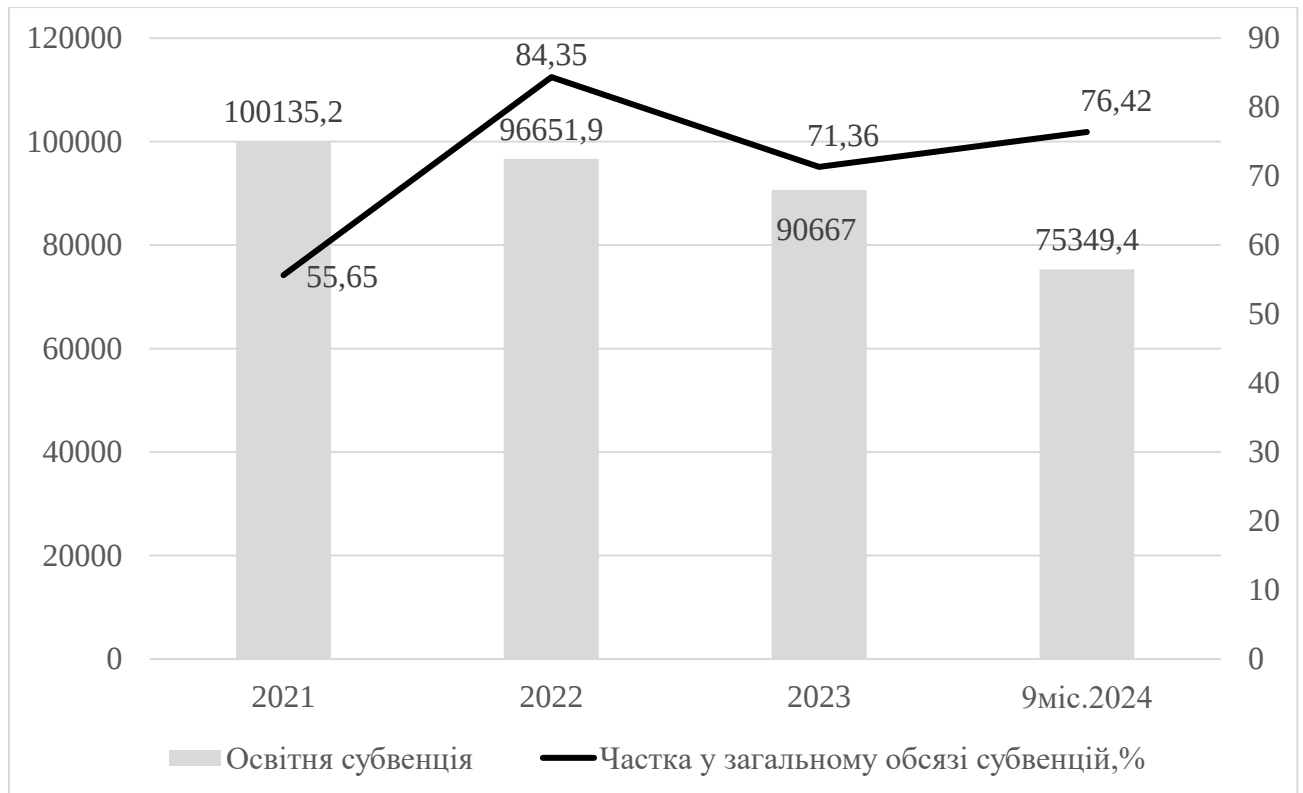


Рис. 2.3. Обсяг освітньої субвенції (млн грн.) та її частка у загальній структурі за 2021-9міс.2024рр.

Джерело: розроблено автором на основі [10].

На обсяг освітньої субвенції вплинули кілька ключових факторів, зокрема зниження кількості учнів у закладах загальної середньої освіти на 5% у 2022 році порівняно з вереснем 2021 року. Крім того, загальний обсяг коштів, виділених на освітню субвенцію з державного бюджету на 2023 рік, зменшено на 20% відносно 2022 року.

У цих умовах було збережено формулу розподілу освітньої субвенції, яка використовувалася в попередні роки, з певними обмеженнями на 2023 бюджетний рік:

- виключення з державного фінансування додаткових години навчального плану на окремі предмети, факультативні курси, індивідуальні заняття тощо;
- застосування коефіцієнту 0,9 для коригування обсягу субвенції, розрахованого за формулою розподілу освітньої субвенції, що діяла у 2022 році.

За підсумками 2023 року місцеві бюджети фактично отримали на 6,0 млрд грн менше, ніж у 2022 році, та на 9,4 млрд грн менше, ніж у 2021 році. Така тенденція зменшення обсягу освітньої субвенції призвела до зростання видатків на освіту за рахунок місцевих бюджетів.

У умовах скорочення коштів місцевих бюджетів було передбачено додаткову дотацію для органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, які постраждали від наслідків повномасштабної збройної агресії рф. Ця дотація мала на меті забезпечення ефективного виконання повноважень органами місцевого самоврядування та задоволення першочергових потреб на місцевому рівні. Загальний обсяг цієї дотації у 2023 році склав 17,2 млрд грн. (рис.2.4).

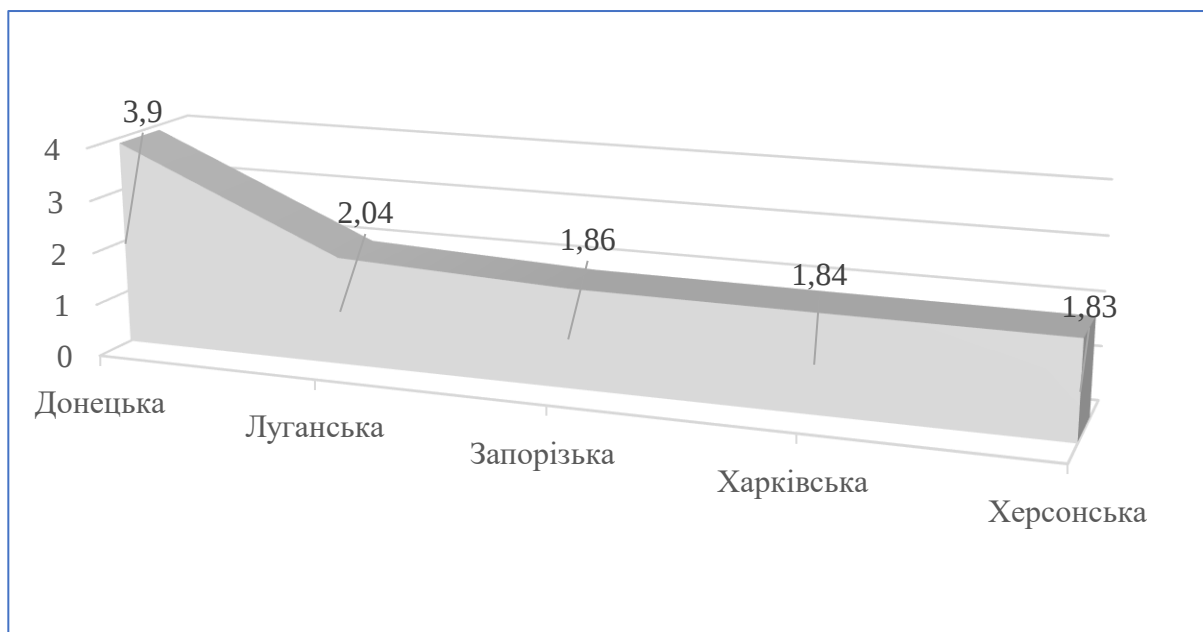


Рис.2.4. Розподіл обсягу додаткової дотації на здійснення повноважень ОМС на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією рф у 2023 році, млрд грн

Джерело: розроблено автором на основі [10].

При цьому понад половину її обсягу, а саме 66,9%, у 2023 році було спрямовано в Донецьку - 3,9 млрд грн, Луганську - 2,04 млрд грн, Запорізьку - 1,86 млрд грн, Харківську - 1,84 млрд грн та Херсонську - 1,83 млрд грн області.

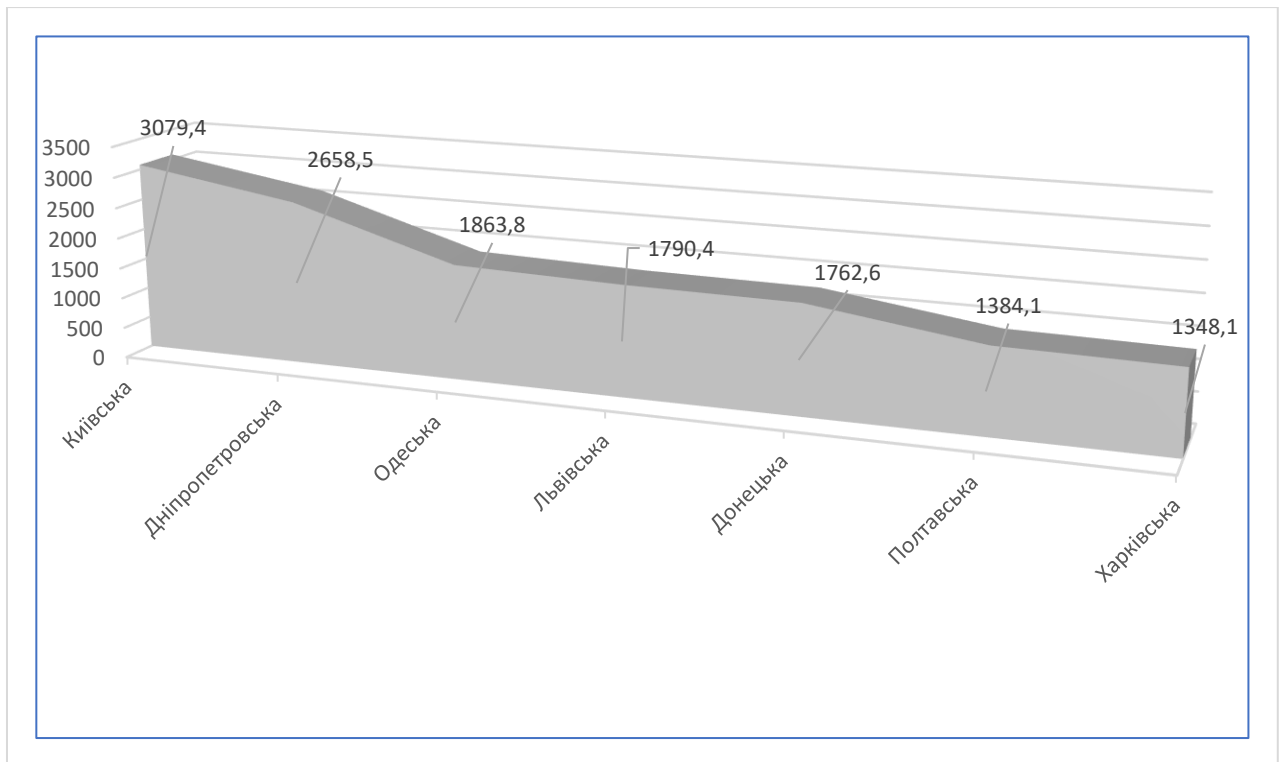


Рис.2.5. Регіональний розподіл дотацій з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам у 2023 році, млн грн

Джерело: розроблено автором на основі [10].

Найбільший обсяг дотацій між місцевими бюджетами у 2023 році зафіксований у Київській - 3079,4 млн грн, Дніпропетровській - 2658,5 млн грн, Одеській - 1873,8 млн грн, Львівській – 1790,4 млн грн, Донецькій – 1762,6 млн грн, Полтавській - 1384,1 млн грн та Харківській областях – 1348,1 млн грн. Зокрема Луганська, Чернігівська та Чернівецька області характеризуються найменшим обсягом дотацій між місцевими бюджетами у 2023 році.

Медична субвенція, частка якої до 2020 року становила 22%–23%, була скасована з 2020 року. Натомість, фінансування видатків за програмою державних гарантій медичного обслуговування було взято на себе державним бюджетом, що пов'язано з реалізацією II етапу медичної реформи відповідно до норм ЗУ «Про державні гарантії медичного обслуговування населення».

З 2020 року відповідні видатки здійснюються за рахунок коштів бюджетних програм державного бюджету КПКВК 2308060 «Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення» та КПКВК 2311500 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення

підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я», що також частково зменшує обсяг делегованих повноважень бюджетам місцевого самоврядування.

Прийнятий ЗУ «Про державний бюджет на 2025 рік» [35] визначає обсяг наступних міжбюджетних трансфертів:

1. Додаткова дотація з державного бюджету на:
 - здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я – 2950 млн грн;
 - забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича – 55,0 млн грн;
 - компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам літакобудування 407,5 млн грн;
 - для здійснення повноважень ОМС, зокрема на деокупованих територіях у розмірі – 36,5 млрд грн;
 - базова дотація – 25,5 млрд грн.
2. Субвенції з державного бюджету загального фонду:
 - освітня субвенція – 103,2 млрд грн
 - забезпечення діяльності фахівців із супроводу ветеранів війни та демобілізованих осіб та окремі заходи з підтримки осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України – 2928,0 млн грн
 - надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами – 304,6 млн грн;
 - забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» – 150,0 млн грн;
 - здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я – 1422,8 млн грн;
 - будівельно-ремонтні роботи, придбання житла та приміщень для розвитку сімейних та інших форм виховання, наближених до сімейних,

підтримку малих групових будинків та забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа – 1422,8 млн грн;

- забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень – 12,1 млн грн;

- фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження – 172,5 млн грн;

- виконання окремих заходів з реалізації соціального проекту «Активні парки - локації здорової України» – 20,0 млн грн;

- компенсацію різниці в тарифах на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії, послуг з централізованого опалення, постачання гарячої води, послуг з централізованого водопостачання та водовідведення та підтримку підприємств, які надають такі послуги – 45,9 млн грн.

3. Субвенції з державного бюджету спеціального фонду:

- здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я – 2950,0 млн грн

- забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича – 55,0 млн грн;

- забезпечення харчуванням учнів початкових класів закладів загальної середньої освіти – 100,0 млн грн;

- реалізацію проекту «Ремонт житла для відновлення прав і можливостей людей (НОРЕ)» – 540,0 млн грн;

- реалізацію проектів в рамках Програми відновлення України III – 1000,0 млн грн;

- реалізацію проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України – 1551,2 млн грн;

- реалізацію проектів в рамках Програми з відновлення України – 5000,0 млн грн;

- подовження третьої лінії метрополітену у м. Харкові – 2090,1 млн грн;
- будівництва метрополітену у м. Дніпрі – 702,0 млн грн
- відновлення об’єктів критичної інфраструктури в рамках спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Проект розвитку міської інфраструктури – 2127,4 млн грн;
- фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах 6602,1 – млн грн.

2.2. Оцінка використання офіційних трансфертів територіальними громадами Тернопільської області

Ефективне управління міжбюджетними відносинами, що охоплює взаємодію між державним бюджетом і місцевими бюджетами, є однією з найважливіших, але водночас найскладніших задач у сфері державних фінансів. Міжбюджетні відносини утворюють складну систему, яка має забезпечити раціональний перерозподіл фінансових ресурсів між різними рівнями бюджетів, враховуючи об’єктивні відмінності у соціально-економічному розвитку територій. Основними факторами, що визначають виникнення цих відносин, є необхідність досягнення фінансової збалансованості всіх бюджетів країни та забезпечення належного виконання завдань, що покладені як на центральні органи влади, так і на місцеві органи самоврядування. [45].

Складовою частиною системи бюджетного вирівнювання є міжбюджетні трансфери, що використовуються для усунення диспропорцій, які виникають між бюджетами різних рівнів. Війна в Україні спричинила серйозні негативні наслідки для економіки країни, що позначилося на виконанні як державного бюджету, так і місцевих бюджетів. Місцеві бюджети стали важливим джерелом фінансування для таких важливих напрямів, як територіальна оборона, допомога внутрішньо переміщеним особам, матеріально-технічне забезпечення ЗСУ, а також залучення допомоги від іноземних партнерів. Це продемонструвало

ефективність реформ, зокрема реформи децентралізації, оскільки місцеві бюджети змогли забезпечити фінансову підтримку для важливих державних і соціальних потреб в умовах війни.

Тому розглянемо структуру доходів бюджетів територіальних громад Тернопільської області (рис.2.6).

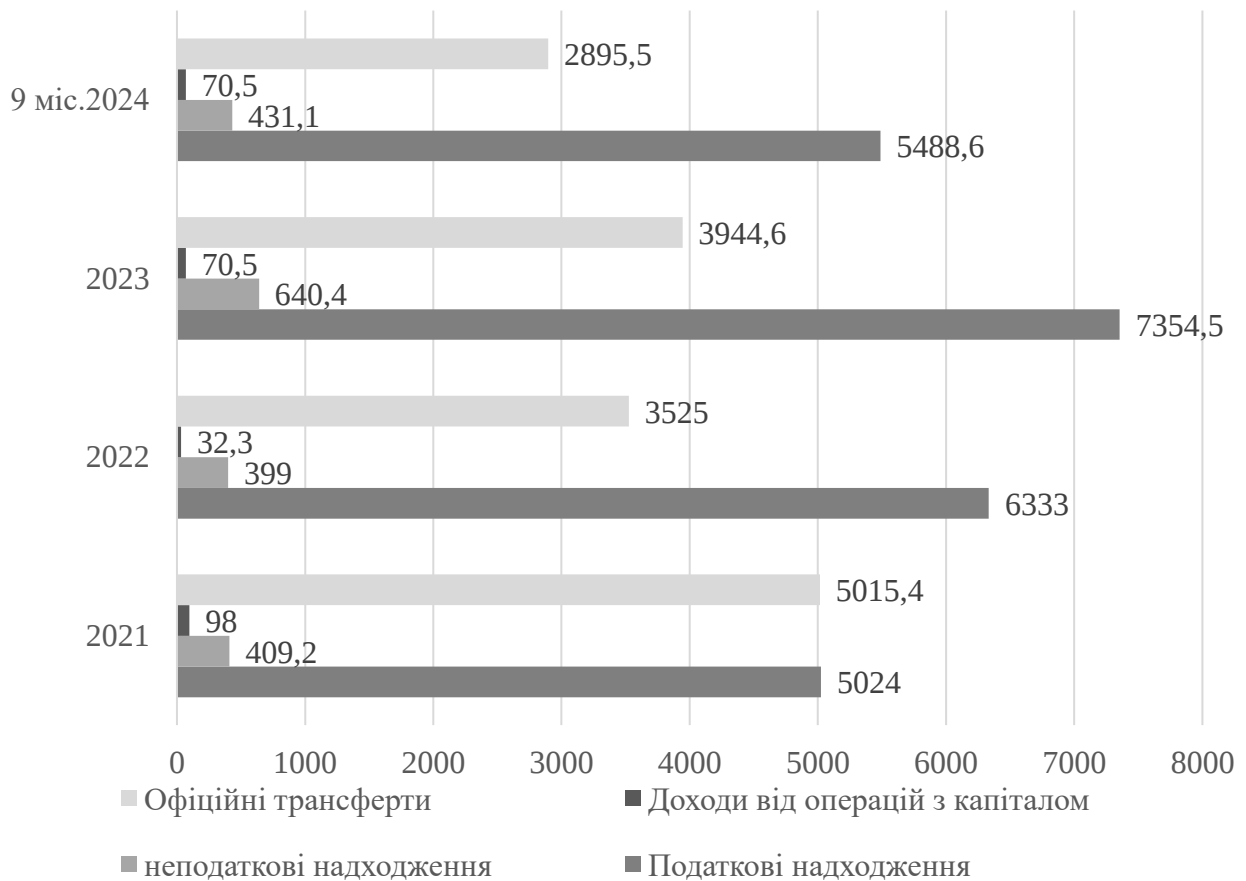


Рис. 2.6. Структура доходів бюджетів територіальних громад Тернопільської області за 2021–9 міс. 2024 рр., млн грн

Джерело: розроблено автором на основі [10].

За період дослідження 2021 – 9 міс. 2024 рр. обсяг податкових надходжень бюджетів територіальних громад Тернопільської області (без урахування міжбюджетних трансфертів) збільшився від 5024 млн. грн. у 2021 р. до 7354,5 млн грн. у 2023р. Доходи від операцій з капіталом у 2022 р скоротилися до 32,3 млн грн, а з 2023 р. стабілізувалися на рівні 70,7 млн грн., що рівне показнику за 9 міс. 2024р. На темпи зростання доходів громад у 2022 році значно вплинуло військове вторгнення в Україну, зниження ділової активності, масова міграція

населення, порушення виробничих та ділових зв'язків, скорочення рівня заробітної плати, а також надання пільг на сплату єдиного податку, що є важливим джерелом доходів місцевих бюджетів.

Згідно з статистичними даними щодо джерел надходжень до бюджетів територіальних громад Тернопільської області, спостерігається зростання не тільки податкових надходжень, але й офіційних трансферів. Зокрема, збільшення міжбюджетних трансфертів пов'язано з процесом євроінтеграції та реалізацією загальнодержавних завдань. Фінансова підтримка на початку реформи від органів державної влади була необхідною, щоб громади змогли належним чином формувати свою соціально-економічну політику. Однак, із розвитком фінансової децентралізації, громадам варто скорочувати рівень дотацій, не пов'язаних з вирішенням загальнонаціональних завдань. Загалом, фінансова децентралізація суттєво вплинула на зміну формування економічної політики в Україні як на рівні держави, так і на рівні громад.

Таблиця 2.1

**Обсяги офіційних трансфертів територіальних громад
Тернопільської області за 2021-2023 рр.**

Показники	Роки					
	2021		2022		2023	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
Дотації з державного бюджету	719,2	14,34	764,2	21,68	1206,6	30,59
Субвенції з державного бюджету	3967,7	79,12	2644,5	75,02	2481,2	62,91
Дотації з місцевого бюджету	122,3	2,44	15,9	0,45	8,9	0,23
Субвенції з місцевого бюджету	205,5	4,1	100,2	2,84	247,3	6,27
Разом	5014,8	100	3525,0	100	3944,1	100

Джерело: розроблено автором на основі [10].

У структурі офіційних трансфертів територіальних громад Тернопільської області найбільшу частку становлять субвенції з державного бюджету у 2021 р. - 79,12% або 3967,7 млн грн., у 2022 р. – 75,02% або 2644,5 млн грн, у 2023р. –

62,91% або 2481,2 млн грн. Дотації з державного бюджету в абсолютному розмірі коливаються з 719,2 млн грн. до 1206,6 млн грн., що у відносному значенні становить 14,34-30,59 %. Щодо дотацій з місцевих бюджетів, то їх частка є незначною – 0,23-2,44%, а субвенції з місцевих бюджетів становлять 2,84%-6,27%. Розглянемо розподіл офіційних трансфертів на прикладі окремої територіальної громади (табл. 2.2.)

Таблиця 2.2

Обсяги офіційних трансфертів Чортківської міської територіальної громади за 2021-2023 рр.

Показники	Роки					
	2021		2022		2023	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
Дотації з державного бюджету	-		2,7	3,3	9,8	11,61
Субвенції з державного бюджету	95,5	89,6	75,4	91,7	70,3	83,12
Дотації з місцевого бюджету	3,5	3,28	0,2	0,26	0,2	0,09
Субвенції з місцевого бюджету	8,2	7,67	3,9	4,74	4,3	5,18
Разом	107,2	100	82,3	100	84,6	100

Джерело: розроблено автором на основі [10].

Виходячи з наведених даних, то структуру офіційних трансфертів Чортківської міської територіальної громади формують теж субвенції з державного бюджету у розмірі 95,5 млн грн у 2021р., 75,4 млн грн у 2022р., 70,3 млн грн. у 2023р, тобто динаміка є теж спадною хоча їх частка у складі офіційних трансфертів громади становить 89,6% у 2021р., 91,7% у 2022р., 70,3% у 2023р. Щодо дотацій з державного бюджету, то вони були відсутніми у 2021р. а у 2022-2023рр. їх частка становить – 3,3% та 11,61% відповідно.

Детальну структуру офіційних трансфертів Чортківської міської територіальної громади за 9 міс. 2024 р зображено на рис. 2.7.

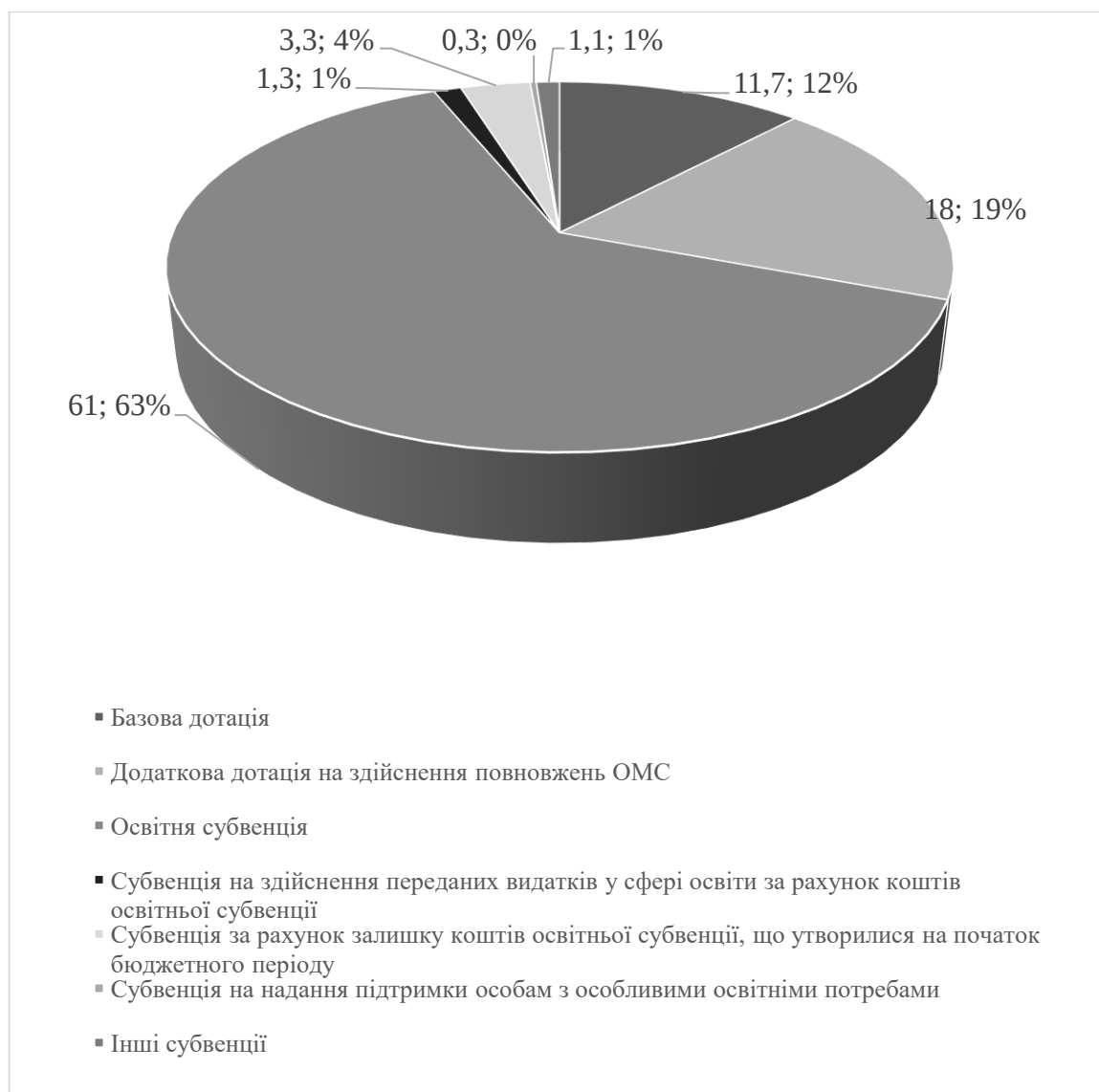


Рис. 2.7 Структура офіційних трансфертів Чортківської міської територіальної громади за 9 міс.2024 р., млн грн.

Джерело: розроблено автором на основі [10].

Найбільшу частку у структурі офіційних трансфертів Чортківської міської територіальної громади становить освітня субвенція 61 млн грн. або 63%, розмір додаткової дотації на здійснення повноважень ОМС - 18 млн грн. або 19%, субвенції на здійснення переданих видатків у сфері освіти за рахунок коштів освітньої субвенції - 1,3 млн грн. або 1%, субвенції за рахунок залишку коштів освітньої субвенції, що утворилися на початок бюджетного періоду - 3,3 млн грн. або 4%, субвенції на надання підтримки особам з особливими освітніми потребами - 0,3 млн грн., інші субвенції - 1,1 млн грн.

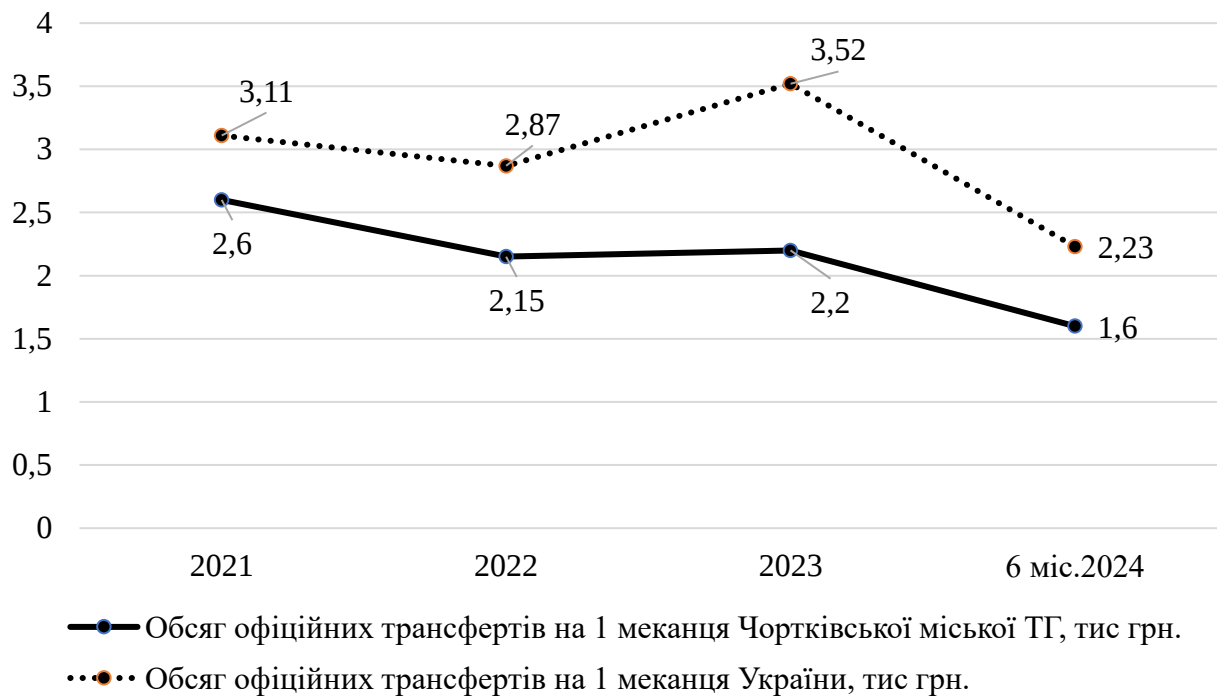


Рис. 2.8. Обсяг офіційних трансфертів на 1 мешканця України та Чортківської міської територіальної громади за 2021-6 міс.2024рр., тис. грн.

Джерело: розроблено автором на основі [9].

Важливим показником в ефективності використання міжбюджетних трансфертів є їх розмір на 1 мешканця, який загалом по Україні становить 3,11 тис. грн у 2021р., 2,87 тис. грн у 2022р., 3,52 тис. грн у 2023р., у Чортківській громаді даний показник є нижчим ніж по Україні, динаміка є спадною і коливається у розмірі від 2,6 тис грн. до 1,6 тис. грн.

У зв'язку з повномасштабним вторгненням Росії важливо шукати нові резерви для наповнення місцевих бюджетів. Одним з таких шляхів є розширення податкової бази. Це можна досягти шляхом активізації роботи з офіційним оформленням найманих працівників, залученням заробітних плат до оподаткування, а також співпрацею з роботодавцями, які виплачують зарплату нижче мінімальної або мають заборгованість із виплати заробітної плати.

Іншим напрямом є працевлаштування внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та створення нових робочих місць, зокрема через релокацію підприємств у безпечні регіони та залучення інвесторів.

Крім того, варто усунути недоліки в управлінні комунальними підприємствами і працювати над їх виведенням із збитковості. З цією метою необхідно вдосконалювати управлінські процеси та фінансову прозорість комунальних підприємств.

Ще одним важливим аспектом є ефективне управління земельними ресурсами. Це включає перегляд діючих договорів оренди, проведення інвентаризації земель, а також своєчасне коригування орендної плати та ведення обліку платників податку на землю.

Окрім цього, можна розглянути можливість запровадження нових податків, таких як податок на нерухомість, туристичний збір або збір за паркування, там, де вони ще не діють. Запровадження податку на лісові землі також може стати додатковим джерелом надходжень для місцевих бюджетів.

Всі ці заходи сприятимуть збільшенню фінансових ресурсів на місцевому рівні, що особливо важливо в умовах війни, коли необхідно забезпечити стабільність і розвиток територіальних громад.

Висновки до розділу 2

Сьогодні ситуація з фінансуванням видатків органів місцевого самоврядування для виконання своїх функцій та завдань, як у межах власної компетенції, так і при реалізації делегованих центральною владою повноважень, є дуже складною. Нинішня структура наповнення місцевих бюджетів ще далека від ідеалу. Однак важливо, щоб ці бюджети працювали як єдиний злагоджений механізм, забезпечуючи необхідну відповідність фінансових ресурсів і запланованих асигнувань. Для цього ефективне використання інструментів фінансового вирівнювання територій стане важливим кроком, що дозволить не лише забезпечити органи місцевого самоврядування необхідними фінансовими важелями, а й підвищити їх здатність до розвитку.

В останні два роки спостерігається зростання обсягу трансфертів, які надходять з Державного бюджету до місцевих бюджетів. Це здебільшого зумовлено складною ситуацією, спричиненою воєнним станом, а також зміною

традиційних підходів до виконання повноважень на рівні територіальних громад. Однак цей зріст не дозволив досягти рівня трансфертів, який був до початку війни. Відзначаємо зростання дотацій з ДБУ місцевим більше як вдвічі – з 22,8 млрд грн у 2021 році (період до повномасштабної війни)) до 50,3 млрд грн у 2023 році. Натомість обсяг субвенцій зменшився на третину: з 179,9 млрд грн у 2021 році до 127,1 млрд грн.

Удосконалення механізму фінансового вирівнювання потребує детального перегляду методики розрахунку обсягів місцевих бюджетів, яка повинна ґрунтуватися на нормативі соціально необхідного місцевого бюджету. Цей норматив має враховувати законодавчо визначені сучасні соціальні стандарти і норми, а також коректно підібрані індикатори, які відображають реальні потреби територіальних громад. Тільки з урахуванням цих факторів можна забезпечити адекватний рівень фінансування, що відповідає вимогам до розвитку соціальних послуг та інфраструктури на місцях, забезпечуючи справедливий доступ громадян до необхідних ресурсів та послуг.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ВИРІВНЮВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Перспективи посилення потенціалу бюджетів місцевого самоврядування в умовах особливого правового режиму

Воєнний стан як особливий правовий режим в Україні має значний вплив на функціонування місцевого самоврядування, зокрема, на органи місцевої влади, які в умовах агресії стали важливими ланками в обороні держави. З 24 лютого 2022 року, коли розпочалася повномасштабна війна, місцеві громади виконують важливу роль у забезпеченні оборони, безпеки населення та підтримці життєдіяльності на місцях.

Відповідно до Указу Президента України №64/2022, органам місцевого самоврядування було надано додаткові повноваження, спрямовані на здійснення заходів, що передбачені Законом України "Про правовий режим воєнного стану" [41]. Це включає в себе організацію підтримки Збройних сил України, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам, забезпечення правопорядку та безпеки громадян, а також адаптацію соціальних та економічних механізмів для ефективного функціонування громад у надзвичайних умовах.

Таким чином, функціонування місцевих органів влади у період воєнного стану набуває особливої важливості, адже саме громади стають першими лініями оборони, що відображає їх стратегічну роль в умовах війни [34].

Згідно ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [41], у місцевостях, де введено воєнний стан, застосовуються Конституція та закони України в їх сукупності, забезпечуючи правовий режим воєнного стану, а також заходи, пов'язані з обороною, цивільною обороною, громадським порядком і безпекою. У таких умовах можуть бути створені тимчасові державні органи — військові адміністрації, які працюють паралельно з органами місцевого самоврядування.

Про утворення військових адміністрацій рішення ухвалюється Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Указом Президента від 24 лютого 2022 року №68/2022 [43] було створено 24 обласні військові адміністрації. Це означає, що обласні адміністрації та голови відповідних адміністрацій набули статусу військових адміністрацій і стали керівниками цих адміністрацій.

Незважаючи на утворення військових адміністрацій, органи місцевого самоврядування зберігають свої повноваження, хоча їх діяльність у цей період спрямована на співпрацю з військовими органами. Згідно з п. 6 Указу Президента України №64/2022, органи місцевого самоврядування мають створювати ради оборони і активно сприяти військовому командуванню в реалізації заходів, передбачених режимом воєнного стану. Таким чином, місцеве самоврядування виконує важливу роль у координації дій на території, забезпечуючи ефективне управління в умовах надзвичайної ситуації [34].

Під час війни органи місцевого самоврядування отримали значну кількість додаткових завдань, що вимагали негайних дій та мобілізації ресурсів для забезпечення оборони, безпеки населення та соціальної підтримки. Одним із ключових напрямів було налагодження тісної взаємодії з військовими адміністраціями та командуванням. Місцеві органи влади повинні були узгодити порядок роботи, а в разі потреби погодити перерозподіл повноважень, що дозволило б швидко організувати оборону, виділити необхідні ресурси для захисту населення та оперативно інформувати громадян.

Крім того, органи місцевого самоврядування активно займалися питаннями, пов'язаними з внутрішньо переміщеними особами (ВПО), зокрема в тилкових регіонах країни, що межують з Польщею, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною та Румунією. Важливими завданнями стали оформлення статусу ВПО, розподіл гуманітарної допомоги, організація виплат та забезпечення житлом, що вимагало значних зусиль на місцях.

Особливу увагу також заслуговує діяльність органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях. В умовах окупації була

розроблена низка рекомендацій для місцевих органів влади, що включали заходи щодо аналізу і захисту чутливої інформації, яку може використати ворог, а також адаптацію до нових умов і підтримку громади, наскільки це було можливо.

Водночас важливою складовою в умовах війни стало переосмислення регіональної політики. Якщо раніше території поділяли за географічними або рельєфними критеріями, то тепер основним фактором є безпека та віддаленість від збройних потужностей агресора. Такий підхід передбачає нове ставлення до економічного розвитку регіонів, зокрема для інвесторів, де на перший план виходять не традиційні економічні фактори, а здатність території забезпечити безпеку та стабільність. В. Безгін пропонує виділення таких територій на основі цих нових критеріїв, що, ймовірно, стане важливим елементом відновлення економіки в післявоєнний період [48]:

У відповідь на виклики воєнного стану, регіони України були класифіковані за різними рівнями безпеки та стратегічного значення для держави, що сприяє ефективному управлінню та реалізації політик. Серед таких категорій виділяються:

1. Тимчасово окуповані території – території, на яких ворог має контроль, і де місцеве самоврядування не може повною мірою виконувати свої функції через військову окупацію. Для цих регіонів розробляються спеціальні стратегії дій, зокрема щодо захисту інформації та ресурсів, що можуть бути використані агресором.

2. Райони ведення бойових дій – території, де відбуваються активні бойові зіткнення. Вони потребують найвищого рівня безпеки, а місцеве самоврядування має обмежені можливості для виконання своїх функцій, часто перебуваючи в умовах обмеженого доступу до ресурсів і керівництва.

3. Опорні території – це області, що знаходяться поза зоною активних бойових дій, але все ж надають підтримку тим, хто знаходиться на передовій. Одним із прикладів є зв'язок між Одесою та Миколаєвом: Одеса активно забезпечує Миколаїв гуманітарною допомогою, незважаючи на те, що сам Миколаїв знаходиться під загрозою. Опорними територіями також є

Житомирська та Дніпропетровська області, де активно працюють як гуманітарні, так і медичні служби, сприяючи підтримці постраждалих регіонів.

4. Території глибокого тилу – це найбезпечніші райони країни, куди були евакуйовані великі групи населення, а також де переміщуються підприємства для збереження економічної діяльності. Ці регіони стали основою для підтримки економіки України в умовах війни, і вони відіграють важливу роль у відновленні та розвитку післявоєнного зростання.

Ці чотири категорії відображають стратегічне значення різних територій у воєнний час, і кожна з них має свої специфічні завдання та можливості для розвитку в умовах війни [48].

Також необхідно посилити культуру безпеки життєдіяльності шляхом внесення змін до проєктів майбутнього будівництва та адаптації наявних об'єктів критичної інфраструктури для функціонування в умовах воєнного стану. Особливу увагу слід приділити зміцненню повноважень органів місцевого самоврядування в галузях безпеки, оборони та соціальної сфери. Згідно з результатами експертних опитувань, ці два аспекти були визначені як пріоритетні для органів місцевої влади та фахівців під час воєнного стану. Тому важливим напрямом роботи для органів місцевого самоврядування є посилення конкурентоспроможності регіонів і місцевої влади протистояти зовнішнім загрозам. Зокрема, кожна обласна, районна, міська, сільська та селищна рада повинна ініціювати:

- проведення інвентаризації майна на території відповідного об'єднання;
- виокремлення активів, які можуть бути використані для потреб безпеки та оборони;
- формування координаційних груп між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування для розробки плану заходів з обороноздатності на відповідних територіях;
- розподіл видатків місцевих бюджетів для забезпечення безпеки та оборони.

У нових умовах органи місцевого самоврядування повинні максимально ефективно використовувати можливості, що з'явилися під час воєнного стану, зокрема:

1. Залучення додаткових інвестицій для відновлення інфраструктури та об'єктів соціального значення. Прикладом є ініціатива Мінрегіону щодо відбору проєктів громад, які фінансуватимуться в рамках «Програми з відновлення України». Кошти на ці проєкти будуть надані у вигляді субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам. Пропозиції від органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів рад територіальних громад будуть подаватися для фінансування [25].

Пріоритетними напрямками є:

– будівництво (нове, переобладнання, реконструкція) об'єктів соціальної інфраструктури, зокрема закладів освіти (дошкільні навчальні заклади, школи тощо), закладів охорони здоров'я (швидка допомога, лікарні, аптеки, поліклініки тощо), центрів надання адміністративних послуг, а також адміністративних будівель органів місцевого самоврядування та виконавчої влади;

– реконструкція та ремонт критичної інфраструктури (водопостачання, водовідведення, теплопостачання); – відновлення та реконструкція будівель для забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб та осіб, які втратили житло внаслідок бойових дій.

Пріоритетність надається об'єктам будівництва за територіальним принципом:

– деокуповані регіони (Сумська, Житомирська, Чернігівська, Київська області) та м. Київ; – опорні регіони (Полтавська, Вінницька, Одеська, Дніпропетровська, Кіровоградська, Черкаська області).

Зараз існує чимало ініціатив щодо надання фінансової підтримки для відновлення громад.

Також важливим напрямом є залучення внутрішньо переміщених осіб до робіт у громадах, використовуючи їх кваліфікацію, досвід і потенціал, з перспективою асиміляції та постійного проживання на цих територіях. Одним із

прикладів подібної роботи є конкурс від міжнародного фонду «Відродження» під назвою «Інтеграція внутрішньо переміщених осіб до життя в нових громадах». Метою конкурсу є підтримка соціальної інтеграції внутрішньо переміщених осіб у нові для них територіальні громади, де вони бажають залишитись на довгострокову чи постійну основу, а також попередження та вирішення конфліктів, які можуть виникнути через участь ВПО на рівні територіальних громад [24].

3. Можливість навчання на платформах, як Coursera, де доступні тимчасово безкоштовні курси з діджитал маркетингу, проєктного менеджменту та інших напрямів, а також мовні курси у провідних навчальних закладах США, Великобританії та ЄС, відкривають нові перспективи для розвитку місцевих громад.

Таким чином, в умовах, що склалися, органам місцевого самоврядування слід активно шукати можливості для розвитку, зокрема брати участь у конкурсах, проєктах, бюджетах участі та інших ініціативах, щоб підвищити якість життя своїх громадян.

3.2. Зарубіжний досвід бюджетного вирівнювання та досвід для України

У країнах Європи фінансове вирівнювання розвитку територій є системою заходів та інструментів, спрямованих на усунення дисбалансів у фінансовій сфері. В процесі фінансового вирівнювання здійснюється перерозподіл фінансових ресурсів як вертикально - між різними рівнями бюджетної системи, так і горизонтально - між адміністративно-територіальними одиницями з різними рівнями економічного розвитку, зокрема між біднішими та багатшими регіонами [21].

Аналіз вітчизняного та міжнародного досвіду міжбюджетних відносин дає змогу виокремити основні види, форми та методи фінансового вирівнювання. Основними видами є вертикальне та горизонтальне вирівнювання. Формами

вирівнювання є вирівнювання доходів, вирівнювання видатків та змішане вирівнювання, а методи можуть бути повними або частковими.

Дослідження німецької моделі фінансового вирівнювання показує кілька важливих особливостей, що можуть бути корисними для вдосконалення вітчизняної системи. У Німеччині вирівнювання здійснюється на рівні земель, де кожна земля має можливість застосовувати власні підходи до вирівнювання. Фінансові диспропорції на базовому рівні компенсуються саме землями.

Однак Німеччина є федеративною державою, і землі не мають власних податків. Муніципалітети мають можливість запроваджувати місцеві податки, зокрема на бізнес. Система розподілу доходів бюджетних ресурсів між національним і субрегіональним рівнями ґрунтується на розщепленні основних податків, таких як податки на доходи фізичних осіб, прибуток підприємств та податок на додану вартість. 25% від податку на додану вартість одразу перерозподіляється між багатшими та біднішими землями.

Важливою характеристикою є те, що система вирівнювання не використовує дані про фінансові дисбаланси за попередні роки, а базується на поточній щомісячній інформації про обсяги податкових надходжень, що дозволяє уникати часового розриву та оперативно коригувати розрахунки щодо вирівнюючих трансфертів.

Швейцарська модель бюджетного федералізму вирізняється унікальною фрагментацією, оскільки країна складається з 26 кантонів і понад 2500 місцевих громад при населенні 8 млн осіб. Одна з найбільших характеристик швейцарської системи — це високий рівень децентралізації, де федеральний уряд відповідає лише за 30% витрат бюджету, тоді як решта 70% перебуває в розпорядженні кантонів та місцевих громад. Це дозволяє значною мірою підвищити автономію регіонів і громад у фінансовому управлінні [59]. Однією з ключових особливостей фінансової системи Швейцарії є високий рівень диференціації між регіонами.

У найбагатших регіонах валовий регіональний продукт (ВРП) на одну особу та податкові доходи втричі вищі, ніж у найбідніших. Така значна

нерівність спричинила необхідність розробки системи фінансового вирівнювання, яка стала однією з найстаріших у Європі. Механізми цієї системи закріплені в Конституції Швейцарії, що підкреслює її важливість і стабільність.

Враховуючи величезні економічні різниці між кантонами, фінансове вирівнювання забезпечує більш рівномірний розподіл ресурсів і сприяє зменшенню соціально-економічних дисбалансів у країні [51].

У Швейцарії вирівнювання видатків здійснюється з урахуванням соціально-економічних і географічних чинників, що призводять до формування специфічних груп територій. В даний час виділяються три основні групи:

1. Гірські території — ці райони мають низьку густоту населення та складні природні умови, що значно ускладнює надання послуг і забезпечення життєдіяльності на місцях.

2. Міста — зокрема великі міські центри, що мають високу густоту населення, що створює додаткові потреби в інфраструктурі, соціальних послугах та інших ресурсах.

3. Великі міські агломерації — ці регіони виконують специфічні функції, такі як економічне й культурне управління, і потребують додаткового фінансування для підтримки їх функціонування.

Для кожної з цих груп передбачено окреме фінансове вирівнювання, що допомагає знизити фінансові нерівності і забезпечити ефективне управління в умовах різних соціально-економічних реалій [52].

Моделі фінансового вирівнювання в Швеції, Норвегії та Данії мають багато спільного завдяки подібним системам місцевого самоврядування, де місцева органи влади відіграють значну роль у виконанні державних завдань. В цих країнах понад 50% бюджетних коштів перебуває у розпорядженні субрегіональних і локальних органів влади.

Протягом останніх десятиліть у Скандинавії відбулися реформи фінансового вирівнювання, зокрема у Данії (2007 р.) та Швеції (2005 р.), коли спостерігалася тенденція до заміни горизонтальних трансфертів на вертикальні, що передбачали надходження коштів із державного бюджету. Однак, попри ці

зміни, сучасні системи фінансового вирівнювання в цих країнах мають змішаний характер. Основна частина субсидій досі надходить із державного бюджету, але значна частина фінансування здійснюється через перерозподіл між більш заможними та менш забезпеченими територіями.

Найбільш радикальним змінам піддалися фінансові механізми у Швеції, де система вирівнювання є найжорсткішою, тоді як в Данії реформи мали більш поміркований характер, залишаючи місцеву автономію з фінансуванням більш гнучким [53].

Важливим аспектом фінансового вирівнювання в Данії, Норвегії та Швеції є те, що вирівнюючі трансфerti займають відносно незначну частку в структурі фінансових ресурсів місцевих органів влади. Всі три країни зосереджуються не на вирівнюванні доходів, а на вирівнюванні видатків, що дозволяє більш точно відповідати на реальні потреби територій.

Для визначення потреб муніципалітетів та регіонів використовується складний алгоритм, що враховує різноманітні об'єктивні фактори. У Данії індекс потреб складається на 70% з демографічної структури населення, 30% - з соціально-економічного стану муніципалітетів. Цей індекс у Швеції також враховує демографічні характеристики, етнічний склад, економічний розвиток і географічні умови, що дозволяє забезпечити більш точне фінансування в залежності від специфічних потреб кожного регіону [59].

Удосконалення системи фінансового вирівнювання в Польщі стала важливою складовою реформи адміністративно-фінансової децентралізації, що сприяло збільшенню фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць. При зростанні ролі місцевих органів влади, частка міжбюджетних трансфертів, спрямованих на вирівнювання доходів і витрат, залишається високою. Варто зазначити, що сучасна система вирівнювання в Польщі орієнтована на доходи, при цьому всі рівні управління — воєводства, повіти та гміни — беруть участь у процесі вирівнювання, з визначеними для кожного з них критеріями. Зокрема, повіти та гміни отримують частину загальної субвенції для

вирівнювання (або стягують балансувальні платежі), а воєводства отримують трансфери як з вирівнюючої, так і з регіональної частини.

Вирівнююча частина субвенції включає основну та додаткову суми. Основна сума надається:

1) гмінам, у яких податкові надходження на одну особу є меншими за 92 % середнього по країні рівня (компенсація може становити до 80 % різниці між середнім рівнем податкових надходжень гмін і доходом відповідної гміни);

2) повітам, у яких податкові надходження на одну особу є нижчими за середнє значення по повітах;

3) воєводствам, де податкові надходження на одну особу є меншими за середній рівень по воєводствах [60].

Додаткова сума грошових коштів призначена для:

1) гмін з густотою населення, що є нижчою за середній показник по країні (за умови виконання першого критерію);

2) повітів, у яких рівень безробіття, що визначається як співвідношення рівня безробіття в повіті до аналогічного показника по країні, перевищує 1:10;

3) воєводств, чисельність населення яких не перевищує 3 мільйони осіб [54].

Варто зазначити, що для розрахунку податкових доходів у Польщі враховується не фактичний дохід за конкретний рік, а середній показник за два попередні роки. До цього розрахунку включаються податкові доходи адміністративно-територіальних одиниць як від місцевих податків (на нерухомість, сільське та лісове господарство, транспорт, цивільно-правові операції), так і від частки в податку на прибуток фізичних осіб та корпоративному податку. Критерії для розподілу додаткових сум розроблені не тільки з урахуванням суттєвої різниці у власних доходах, але й з огляду на особливі витратні потреби, що виникають через економічні, соціальні та демографічні обставини на різних територіях.

Щодо реверсних платежів, то їх сплачують гміни, у яких податкові доходи на одну особу перевищують 150 % середнього показника для цих

адміністративно-територіальних одиниць. Величина реверсних платежів становить 20 % від перевищення понад 150 % середнього показника, при цьому, якщо перевищення досягає 200 %, частка зростає. Реверсні трансферти для повітів нараховуються, коли податкові надходження на одну особу перевищують 110 % від середнього рівня для цих адміністративно-територіальних одиниць [56].

Модель фінансового вирівнювання у Польщі, яка, як і українська, була розроблена для стимулювання економічного розвитку базових територіальних одиниць, наразі критикується через свою орієнтацію переважно на вирівнювання доходів та нехтування диференціацією видатків між територіями. Саме з цієї причини Міністерство фінансів Польщі працює над розробкою нового методичного підходу до фінансового вирівнювання територіальних одиниць, що передбачатиме значну увагу до потреб.

Отже, кожна з наявних форм вирівнювання має свої переваги та недоліки. Перевагою вирівнювання за доходами є можливість забезпечити рівність податкоспроможності територій та стимулювати органи місцевого самоврядування до збільшення доходів. Проте питання визначення показника податкоспроможності, при якому додатковий дохід місцевих бюджетів забирається центральним урядом, а також методика його розрахунку, залишаються предметом дискусій серед науковців та практиків. Для кожної країни зокрема межа вирівнювання визначається по-різному.

Для прикладу, у Норвегії податкові доходи кожної комуни (на одну особу) порівнюються з середнім рівнем по країні. Якщо відповідні доходи перевищують 134% середнього показника, частина з них вилучається до бюджету вищого рівня. У випадку, коли податкоспроможність комуни менша за 110% середнього рівня, вона отримує трансферти з державного бюджету, які покривають 90% фінансового дефіциту. У Швеції вирівнювання здійснюється за доходами, і органи місцевого самоврядування, доходи яких перевищують 115% середнього рівня, то сплачують збір на вирівнювання. Якщо ж доходи менші за цей рівень,

вони отримують дотацію на вирівнювання, розмір якої обчислюється як різниця між середнім та фактичним рівнем доходів на одну особу.

Вирівнювання за видатками має свої переваги та недоліки. До переваг можна віднести те, що воно допомагає зменшити нерівність в можливостях різних територій забезпечувати громадян однаковим обсягом послуг. Проте, основною проблемою є оцінка якості та вартості публічних послуг і їх відповідність стандартам. Для розрахунку вартості послуг можуть бути використані різні типи витрат: минулі, фактичні, стандартні або нормовані. Вирівнювання, яке базується на фактичних витратах (як, наприклад, в Італії, Німеччині), стимулює місцеві органи влади до поповнення бюджету, в той час як вирівнювання на основі минулих витрат (як у Іспанії, Мексиці) обмежує можливість маневру чи відхилень.

Для розрахунку стандартних витрат використовуються індикатори потреб, які є специфічними для кожної країни та зумовлені її історичними, соціально-економічними та географічними характеристиками. Кількість таких індикаторів може варіюватися: у Данії та Норвегії використовується близько 15 індикаторів, а в Швейцарії їх кількість досягає 24. [31].

Вибір моделі фінансового вирівнювання, який країна обирає, залежить від низки чинників, серед яких можна виділити:

- 1) інституційну структуру держави, зокрема чисельність населення та особливості адміністративно-територіального устрою, що впливають на ефективність управління фінансовими ресурсами на різних рівнях;
- 2) рівень економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та їх фінансової спроможності, оскільки наявність значних економічних диспропорцій між територіями може вимагати певних механізмів вирівнювання;
- 3) ступінь децентралізації влади та бюджетної децентралізації, що визначає можливості місцевих органів влади у плануванні та використанні фінансових ресурсів для задоволення потреб громад;

4) стан розроблення стандартів соціальних послуг, оскільки різні рівні управління можуть мати різні стандарти для надання соціальних послуг, що також впливає на потребу у вирівнюванні видатків та доходів.

Ці чинники взаємодіють і разом формують підхід до вибору найбільш відповідної моделі фінансового вирівнювання для кожної країни.

Висновки до розділу 3

У процесі децентралізації в Україні посилилася роль вирівнювання доходів місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. Проте, незважаючи на позитивні результати, це спричинило збільшення диференціації в соціально-економічному розвитку регіонів. Враховуючи світову практику, в середньо- та довгостроковій перспективі варто посилити роль інструментів вирівнювання за видатками. Однак це не передбачає повернення до старих схем фінансування соціальної інфраструктури. Нова система вирівнювання за видатками має базуватися на індикаторах, які враховують фактори, що впливають на зростання вартості суспільних послуг у конкретних регіонах, такі як частка густота населення, гірських територій, наявність депресивних районів тощо.

ВИСНОВКИ

Реформа децентралізації в Україні пройшла кілька етапів, однак її основні цілі ще не досягнуті. Принцип добровільності, який використовувався під час об'єднання територіальних громад, має двозначні наслідки. Позитивним є те, що відбувається певний розподіл громад за рівнем фінансово-економічного розвитку, і ефективна фінансова політика сприяє сталому розвитку громад. Проте є й негативний аспект: при приєднанні селищ до міст часто занедбується розвиток приміських територій, оскільки більшість фінансових ресурсів міських громад спрямовується на покращення міської інфраструктури, а не на розвиток навколишніх селищ.

1. Фінансовою основою розвитку держави є бюджетні ресурси, обсяг та напрямки використання яких визначають соціально-економічну ситуацію країни в перспективі. Важливу роль у цьому процесі відіграють міжбюджетні відносини, що охоплюють взаємодію між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами для забезпечення необхідними фінансовими ресурсами відповідних бюджетів, що дозволяє виконувати функції, закріплені Конституцією та законами України. Міжбюджетні відносини є ключовим інструментом для забезпечення ефективного функціонування національної бюджетної системи.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є досягнення відповідності між повноваженнями, закріпленими законодавчими актами щодо здійснення видатків, і фінансовими ресурсами, необхідними для їх виконання.

Відповідно до статті 96 Бюджетного кодексу України, існують такі види міжбюджетних трансфертів: базова дотація, субвенції, реверсна дотація та додаткові дотації. Базова дотація є трансфертом, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Субвенції призначені для конкретних цілей або програм, реверсна дотація — це кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для вирівнювання податкоспроможності. Додаткові дотації

є засобом вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів для виконання завдань, визначених державою. Ці механізми сприяють забезпеченню більш рівномірного розвитку територіальних громад.

2. У 2023 році Уряд перерахував місцевим бюджетам міжбюджетних трансфертів у сумі 183,8 млрд грн. Найбільшу частку з них займає освітня субвенція – 50,3%, або 90,7 млрд грн, а також базова дотація – 16,1%, або 29 млрд грн. Крім того, була введена нова додаткова дотація для виконання повноважень органами місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, які постраждали від повномасштабної збройної агресії Російської Федерації. У 2023 році обсяг цієї дотації складав 17,2 млрд грн.

3. За період дослідження 2021 – 9 міс. 2024 рр. обсяг податкових надходжень бюджетів територіальних громад Тернопільської області (без урахування міжбюджетних трансфертів) збільшився від 5024 млн. грн. у 2021 р. до 7354,5 млн грн. у 2023р. Доходи від операцій з капіталом у 2022 р скоротилися до 32,3 млн грн, а з 2023 р. стабілізувалися на рівні 70,7 млн грн., що рівне показнику за 9 міс. 2024р. На темпи зростання доходів громад у 2022 році значно вплинуло військове вторгнення Росії в Україну, спад економічної активності, масова міграція населення, порушення ділових та виробничих зв'язків, зниження рівня заробітної плати, а також надання пільг щодо сплати єдиного податку, який є основним джерелом доходів місцевих бюджетів.

4. Найбільшу частку у структурі офіційних трансфертів Чортківської міської територіальної громади становить освітня субвенція 61 млн грн. або 63%, розмір додаткової дотації на здійснення повноважень ОМС - 18 млн грн. або 19%, субвенції на здійснення переданих видатків у сфері освіти за рахунок коштів освітньої субвенції - 1,3 млн грн. або 1%, субвенції за рахунок залишку коштів освітньої субвенції, що утворилися на початок бюджетного періоду - 3,3 млн грн. або 4%, субвенції на надання підтримки особам з особливими освітніми потребами - 0,3 млн грн., інші субвенції - 1,1 млн грн.

Місцеве самоврядування в Україні продемонструвало високу ефективність своєї діяльності в умовах воєнного стану. У ситуації, коли необхідно одночасно

вирішувати кілька складних завдань, ефективність взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад, а також представниками громадських і волонтерських організацій залишається на високому рівні, що дозволяє уникати кризових ситуацій у процесі забезпечення життєдіяльності громад. Це стало можливим, зокрема, завдяки реформі децентралізації, реалізованій в Україні в 2014-2021 роках, яка сприяла передачі значної частини повноважень та ресурсів на місцевий рівень.

Це підтверджує важливість місцевого самоврядування як критичного елемента, що забезпечує ефективне функціонування держави загалом. Досвід України під час війни чітко продемонстрував переваги стимулювання самоорганізації населення порівняно з централізацією управління.

Органи місцевого самоврядування мають зосередитись на розвитку таких напрямків: залучення інвестицій для відновлення інфраструктури та важливих соціальних об'єктів; інтеграція внутрішньо переміщених осіб у громади, використовуючи їхній досвід, кваліфікацію та потенціал для їх подальшої асиміляції і постійного проживання на нових територіях; можливість дистанційного навчання через онлайн-платформи та безкоштовні мовні курси, що надаються провідними світовими навчальними закладами.

5. Основними напрямками вдосконалення ефективного розподілу міжбюджетних трансфертів та покращення фінансового вирівнювання територіальних громад в Україні є:

1) реформа механізму фінансового вирівнювання, зокрема вдосконалення розрахунку базових та реверсних дотацій, а також диференціація підходів до різних типів громад залежно від їх фінансових можливостей;

2) підвищення ефективності використання державних трансфертів через перехід до цільового використання субвенцій, що спрямовуються на конкретні проекти, а також введення механізмів моніторингу їх ефективності;

3) створення стимулів для економічного розвитку громад, зокрема через фінансові інструменти для підтримки місцевого бізнесу, залучення

інвестицій та надання громадам більшої свободи у використанні власних доходів від податків;

4) децентралізація адміністрування податків, залучення громад до адміністрування податків, що залишаються на місцевому рівні, та посилення ролі місцевих органів влади у виявленні резервів для збільшення податкових надходжень;

5) розвиток міжмуніципального співробітництва через заохочення спільного фінансування проектів між кількома громадами та створення міжмуніципальних фондів для реалізації інфраструктурних ініціатив;

6) залучення міжнародної фінансової допомоги через координацію з міжнародними донорами для отримання грантів та позик, а також використання міжнародного досвіду фінансового вирівнювання у кризових умовах.

Ці заходи сприятимуть забезпеченню фінансової стабільності громад у воєнний період, рівномірному розподілу фінансового навантаження між регіонами, збереженню основних соціальних послуг і підтримці населення, а також підготовці громад до швидкого післявоєнного відновлення.

Однак остаточні висновки щодо ефективності децентралізації робити зарано, оскільки економіка сьогодні перебуває під впливом численних внутрішніх і зовнішніх загроз, таких як глобальна епідемія та війна. Водночас період війни дає унікальну можливість для побудови регіональної економічної політики, орієнтованої на вирішення місцевих проблем і розвиток конкурентних переваг кожного регіону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексеев І.В. Бюджетна система України. Навч. посіб. Київ, «Хай-Тек Прес», 2008. 376 с
2. Березюк К. Бюджети розвитку чи війни: як змінилася фінансова спроможність громад. *Економічна правда*. 23.05.2024. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2024/05/23/714108/>
3. Бюджетний кодекс України від 14.10.2020 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Бюджетний кодекс України: Закон України № 2456-VI від 08.07.2010р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
5. Ватаманюк-Зелінська У. З., Ситник Н. С., Стасишин А. В., Круглякова В. В. Бюджетний менеджмент: навч. посіб. Львів : Магнолія, 2021. 511 с.
6. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Монографія. Одеса, 2010. 234 с.
7. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник. Київ : Прецедент ; Моя книга, 2006. 448 с.
8. Гончаренко О.В. Міжбюджетні відносини на місцевому рівні в Україні. Монографія. Київ, 2013. 222 с.
9. Дашборд «Бюджети територіальних громад України» URL: <https://decentralization.ua/finance/dashboard>
10. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua>
11. Загорський В.С. Бюджетна система та оподаткування в Україні: проблеми розвитку. Монографія. Харків, 2008. 288 с
12. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн : монографія. Київ : НДФІ, 2007
13. Карлін М. І., Проць В. І., Проць Н. В.. Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування: концептуалізація, практика та пріоритети. Монографія. Луцьк: Вежа-Друк, 2023. 252 с.

14. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). Київ, 2000. 384 с.
15. Кізима Т.О. Соціальні трансфerti як джерело доходів домашніх господарств: проблемно-теоретичні аспекти. *Економіка та держава* № 4, 2009. С. 46 – 49.
16. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Вебсайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 27.05.2024).
17. Костирко Л.А., Велентейчик Н.Ю. Механізм регулювання міжбюджетних відносин в Україні: пріоритети, інструменти, перспективи. Монографія. Сєверодонецьк: вид-во СНУ ім. В.Даля, 2016. 280 с.
18. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. Київ, Т-во «Знання», 1999. 487 с.
19. Крайник О., Федорчак О. Фінансування розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. *Financial and credit activity problems of theory and practice*. 2022. No 2(43).
20. Куриляк Т. П. Теоретичні аспекти видатків місцевих бюджетів, їх роль і призначення для людського розвитку. Актуальні питання фінансової теорії та практики: збірн. матер. Шостої заоч.- дистанц. конф. студентів і молодих вчених, м. Тернопіль, 30 лист. 2020 р. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. С. 89 – 91
21. Луніна І. О. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування. *Економіка України*. 2002. № 5. С. 10–16
22. Люта О. В. Місцеві бюджети: їх сутність та призначення у забезпеченні соціально-економічного розвитку території. Проблеми та перспективи розвитку фінансово-кредитної системи України: матеріали V Всеукр. наук.-практ. інт.-конф. (м. Суми, 19–20 листоп. 2020 року). Суми : Сумський державний університет, 2020. С. 178–180
23. Мельник К. Аналіз міжбюджетних трансфертів у 2018–2019 рр. URL: https://feao.org.ua/wpcontent/uploads/2018/10/2018-10-04-transfers_md-1.pdf

24. Мінрегіон розпочав відбір проєктів громад, які фінансуватимуться в межах «Програми з відновлення України». Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15363>

25. Надзвичайна кредитна програма для відновлення України. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/international-cooperation/spivpraczya-z-mizhnarodnymy-finansovymy-organizacziyamy/yevropejskyj-investyczijnyj-bank/nadzvichayna-kreditna-programa-dlya-vidnovlennya-ukrayini/>.

26. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk>

27. Пилипчук В. Ю. Місцеві бюджети: виклики в умовах воєнного стану та пошуки шляхів їх подолання. Молодий вчений: матеріали Всеукр. наук.-практ. інт.-конф. (м. Київ, 17–28 лют. 2023 року). Київ, 2023. С. 25–29

28. Питання надання у 2022 році застрахованим особам одноразової матеріальної допомоги у зв'язку із втратою частини заробітної плати (доходу), робота (економічна діяльність) яких тимчасово зупинена внаслідок проведення бойових дій під час воєнного стану в Україні: Постанова КМУ від 4 березня 2022 року № 199 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-2022-%D0%BF#Text>

29. Піддубний І. Економічна правда. Як змінилися бюджети громад під час війни. *Економічна правда*. 07.11.2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/11/7/693539/>

30. Пітюліч М.М., Крупка А.Я., Мінкович В.Т., Чакій О.І. Детермінанти розвитку та їх вплив на фінансову стійкість територіальних громад. *Науково-практичний журнал «Регіональна економіка»*. 2023. № 1. С. 34–44.

31. Пйонтко Н. Б. Зарубіжні моделі фінансового вирівнювання та перспективи їх упровадження в Україні. *Бізнес Інформ*. 2015. № 9. С. 43–54

32. Податковий кодекс України : Кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. Вебсайт Верховної Ради України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

33. Подзізей О., Коробчук Т. Фінансове забезпечення відновлення конкурентоспроможності територіальних громад в Україні. *Економіка та суспільство*. 2023. № 48.

34. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

35. Про державний бюджет на 2025 рік: Проект Закону 14 вер. 2024 р № 12000. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JI11629A>

36. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIIM. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

37. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

38. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: постанова МУ від 9 червня 2021 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>

39. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.12.2010 № 1132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-%D0%BF#Text>

40. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

41. Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII від 12 травня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

42. Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету: Постанова КМУ від 10 березня 2022 року № 245. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-2022-%D0%BF#Text>

43. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента від 24 лютого 2022 року №68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>

44. Проць Н. В. До питання формування бюджетів територіальних громад в умовах військової агресії. URL: <https://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/article/download/3187/3030>
45. Ситник Н. С., Західна О. Р., Стасишин А. В., Шушкова Ю. В. Бюджетна система в таблицях і схемах: Навчальний посібник. *Апріорі*. 2017. 180 с
46. Слухай С.В. Міжурядові трансферти в умовах системної економічної трансформації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. екон. наук: спец. 08.01.01 «Економічна теорія». Науково-дослідний фінансовий ін-т. К., 2005. 35 с.
47. Сукач О. І. Реалії виконання місцевих бюджетів в Україні. Трансформація національної, закордонної моделей економічного розвитку та законодавства в умовах воєнного часу: матеріали III Міжнар. наук.-практ. інт.-конф ВНУ ім. Лесі Українки, (27-29 черв. 2022 року), м. Луцьк: Волиньполіграф, 2022. С. 103-105
48. Україна 2.0: Віталій Безгін про те, як війна змінить регіональну політику в Україні. URL: <https://sluga-narodu.com/ukraina-2-0-vitaliy-bezghin-pro-te-iaak-viyna-zminyt-rehionalnu-polityku-v-ukraini/>
49. Фещенко Л. В., Проноза П. В., Кузьминчук Н. В. Бюджетна система України: Навчальний посібник. Київ, 2008. 440 с.
50. Швець В.Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин. *Фінанси України* № 3, 2005. С. 23-31.
51. Borge L.-E., Rattso J. Tax financing and tax equalization: Incentives and distribution in the welfare state. 2014. URL: <http://www.svt.ntnu.no/iso/jorn.rattso/Papers/lebjrdanmarkskatt.pdf>.
52. Dafflon B. Federal-cantonal equalization in Switzerland: an overview of the reform in progress. *Public Finance and Management*. 2004. Vol. 4, No. 4. P. 521–558

53. Johannes I., Torbjorn Å., Bhatta B. P. The Income Equalization System among Municipalities in Norway: Strengths and Implications. *Economies*, MDPI. 2018. Vol. 6, Iss. 2. P. 1–10.].
54. Kańduła S. Międzygminne nierówności dochodowe i efekty ich wyrównywania (na przykładzie gmin województwa lubuskiego. *Zesz. Nauk. PTE Ziel. Gór*. 2016. No. 3. S. 117–133. URL: <http://ptezg.pl/Files/files/zn4/kandula.pdf>.
55. Kyrylenko O. Financial self-sufficiency of territorial communities: essence and conditions of implementation. *World of finance*. 2023. No 4(73), pp. 68–80.
56. Nierówności dochodowe w różnych typach funkcjonalnych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego / A. Wołoszyn, A. Kozera, R. Głowicka-Wołoszyn, J. Stanisławska. *Zesz. Nauk. PTE Ziel. Gór*. 2016. No. 5. S. 123–135.
57. OECD Fiscal Decentralisation Database. *The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*. URL: http://www.oecd.org/tax/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm#A_Title
58. Protsenko Y. The problem of ensuring the financial sustainability of the territorial communities of Ukraine. *Scientific Bulletin of Poltava University of Economics and Trade. A series of "Economic Sciences"*. 2016. No 5(77), pp. 33–38 URL: <https://journals.indexcopernicus.com/search/article?articleId=1497183>
59. René L. Frey and Gérard Wettstein. Reform Of The Swiss Fiscal Equalisation System. CESifo DICE Report. 2008. Vol. 6, No. 1. URL: <https://www.cesifo-group.de/DocDL/dicereport108-forum4.pdf>
60. Sierak J. Ocena zdolności gminy do współfinansowania projektu – polityka dochodowa jednostek samorządu terytorialnego. 2016
61. Voznyak H. Financial self-sufficiency of Ukrainian territorial communities and local economic development: Modeling the causal relationship. *Public and Municipal Finance*. 2023. No 12(2), pp. 17–31.