



**АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ**

СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

# **СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ У НАЦІОНАЛЬНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДОКУМЕНТАХ**

## **АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА**



**2024**



## АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

# СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ У НАЦІОНАЛЬНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДОКУМЕНТАХ

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Польщі, Данії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю його авторів та не обов'язково відображає позицію Програми «U-LEAD з Європою», Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Польщі, Данії та Словенії.

**ЧЕРВЕНЬ 2024**



# ЗМІСТ

<b>СКОРОЧЕННЯ .....</b>	<b>4</b>
<b>ПЕРЕДМОВА.....</b>	<b>5</b>
<b>1. ПИТАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ У ВИСНОВКУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ .....</b>	<b>8</b>
<b>2. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ УКРАЇНІ .....</b>	<b>15</b>
<b>3. СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ.....</b>	<b>18</b>
<b>4. ПИТАННЯ АКТУАЛЬНОСТІ ПОКАЗНИКІВ ЧИСЕЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ ТА СТАТИСТИЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ .....</b>	<b>23</b>
<b>5. ПРОПОЗИЦІЇ АСОЦІАЦІЇ МІСТ УКРАЇНИ ЩОДО СТРАТЕГІЧНИХ НАПРЯМКІВ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ.....</b>	<b>25</b>
<b>6. ПОЗИЦІЯ МІНФІНУ ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ .....</b>	<b>31</b>
<b>7. ПІДТРИМКА ЄС У РЕАЛІЗАЦІЇ ЗМІН В УКРАЇНІ .....</b>	<b>41</b>
<b>8. ПЛАНИ ЗМІН ЩОДО МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В РАМКАХ ПРОГРАМИ UKRAINE FACILITY ....</b>	<b>47</b>
<b>9. ПЛАНИ УРЯДУ УКРАЇНИ ЩОДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ НА 2024–2027 РОКИ.....</b>	<b>54</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>57</b>



## СКОРОЧЕННЯ

**ECA** – European Court of Auditors (укр. Європейський суд аудиторів)

**EPPO** – European Public Prosecutor's Office (укр. Європейська прокуратура)

**ISSAI** – Fundamental Principles of Public-Sector Auditing (укр. Міжнародні стандарти вищих органів аудиту)

**MFA** – Macro-Financial Assistance of the European Union (укр. Програма макрофінансової допомоги від ЄС)

**MFF** – The Multiannual Financial Framework of the European Commission (укр. Багаторічна фінансова програма Європейської Комісії)

**NUTS** – Nomenclature of Territorial Units for Statistics (укр. Номенклатура територіальних одиниць для цілей статистики)

**OLAF** – European Anti-Fraud Office (укр. Європейське бюро по боротьбі з шахрайством)

**ВВП** – валовий внутрішній продукт

**ДВФК** – державний внутрішній фінансовий контроль

**ДПС** – Державна податкова служба України

**ЄС** – Європейський Союз

**Казначейство** – Державна казначейська служба України

**МВФ** – Міжнародний валютний фонд

**МФО** – Міжнародні фінансові організації

**Мінфін** – Міністерство фінансів України

**Мінюст** – Міністерство юстиції України

**НАТО (NATO)** – North Atlantic Treaty Organization (укр. Північноатлантичний альянс)

**ОБСЕ** – Організація з безпеки і співробітництва в Європі

**ОМС** – органи місцевого самоврядування

**ООН** – Організація Об'єднаних Націй

**ПДФО** – податок на доходи фізичних осіб

**ПТО** – професійно-технічна освіта

## ПЕРЕДМОВА

23 червня<sup>1</sup> 2022 року Україна, в умовах воєнного стану, отримала статус кандидата на членство в ЄС і 14<sup>2</sup> грудня 2023 року лідери ЄС вирішили почати переговори про вступ з Україною.

Найбільш критичними сферами<sup>3</sup> відповідно до *Переглянутої методології розширення, прийнятої ЄС у 2020 році*<sup>4</sup>, для подальших реформ та переговорів про вступ до ЄС є політичне врядування, конституційний баланс влади, судова система, верховенство права, децентралізація та боротьба з корупцією. Успіх або невдача в цих сферах визначатимуть швидкість процесу вступу та його результати для всіх кандидатів, у тому числі для України.

Євроінтеграція вимагає від України глибокої трансформації економіки та фінансової сфери, включаючи гармонізацію бюджетної системи за європейськими стандартами, а, отже, бюджетна політика у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів відіграє ключову роль у євроінтеграції. У цьому контексті важливо забезпечити ефективну міжбюджетну координацію між центральним та місцевими рівнями влади.

Для успішної євроінтеграції важливо забезпечити фінансову стійкість місцевих бюджетів, щоб органи місцевого самоврядування могли ефективно виконувати свої функції та впроваджувати європейські стандарти публічних послуг у сферах, які в їхній компетенції.

У контексті євроінтеграції України, реформи у сфері місцевих фінансів набувають стратегічного значення. Цей процес

<sup>1</sup> Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-otrimala-status-kandidata-na-chlenstvo-v-yes>

<sup>2</sup> European Council conclusions on Ukraine, enlargement and reforms <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/14/european-council-conclusions-on-ukraine-enlargement-and-reforms/>

<sup>3</sup> The impact on the European Union of Ukraine's potential future accession <https://www.bruegel.org/sites/default/files/2024-04/Report%2002.pdf>

<sup>4</sup> Remarks by Commissioner Olivér Várhelyi at the press conference on the revised enlargement methodology [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_20\\_208](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_208)



вимагає глибокого аналізу міжбюджетних відносин та розподілу фінансових ресурсів. Підвищення прозорості та ефективності управління місцевими фінансами відкриває нові можливості для інвестицій та розвитку. Вдосконалення місцевих бюджетів робить можливим ефективне використання європейських фондів та програм.

Це важливий аспект відображає визнання необхідності глибоких змін у структурі та управлінні місцевими бюджетами. Аналіз місцевих фінансів є ключовим для визначення подальших реформ. Аналітична записка містить огляди основних стратегічних напрямків розвитку місцевих фінансів у національних та європейських документах. Практична цінність проведеного дослідження полягає у підвищенні свідомості та розумінні необхідності реформ у місцевих фінансах для досягнення європейських стандартів. Ця Аналітична записка сприятиме дискусії щодо формування ефективної стратегії розвитку місцевих фінансів України, яка відповідає вимогам європейської інтеграції.

Цільова аудиторія Аналітичної довідки складається з експертів у галузі публічних фінансів, державних чиновників, що відповідають за бюджетні питання, а також представників міжнародних організацій та дипломатичних місій. Крім того, це дослідження може бути корисним для науковців, студентів та викладачів економічних та фінансових дисциплін, а також для громадських організацій та активістів, що цікавляться питаннями бюджетної політики та міжнародного співробітництва.

Успішна реалізація реформ у місцевих фінансах сприятиме не лише збільшенню ефективності управління, але й зміцненню довіри громади до влади. Це стане важливим кроком на шляху України до вступу до Європейського Союзу і сприятиме її інтеграції в європейський економічний та політичний простір.

Важливо, щоб реформи у місцевих фінансах враховували інтереси всіх зацікавлених сторін, включаючи громадян, біз-



нес-середовище та громадські організації. Прозорість у процесі реформування місцевих фінансів буде сприяти відкритому діалогу та сприйняттю громадою прийнятих рішень.

Забезпечення рівних можливостей для всіх громад може стати важливим кроком у зміцненні соціальної солідарності та підвищенні якості життя населення. Такий підхід до проведення реформ дозволить Україні побудувати стабільну та демократичну систему місцевого самоврядування, яка буде відповідати європейським стандартам.

Реформи мають бути проведені відповідно до принципів демократії, прозорості та відкритості, що є основоположними цінностями Європейського Союзу. Такий підхід забезпечить підтримку соціально-економічних перетворень як з боку місцевого населення, так і з боку міжнародних партнерів.



# 1. ПИТАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ У ВИСНОВКУ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ

Європейська Комісія у своєму Висновку<sup>5</sup> щодо України, опублікованому наприкінці 2023 року, зазначила, що у 2023 році Україна зберегла фіскальну децентралізацію. Паралельно Уряд зменшив певні міжбюджетні трансферти на виконання делегованих завдань, а встановлені державою пільги з місцевих податків не були компенсовані ОМС. Тому Комісія зазначила про **необхідність забезпечення у найближчі роки міцної місцевої фіскальної бази, щоб уникнути непропорційної фінансової вразливості муніципалітетів.**

Детальніше Європейська Комісія охарактеризувала питання, що стосуються місцевих фінансів, наступним чином.

## СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ

В Україні є законодавча база для реалізації середньострокового бюджетного планування, але у зв'язку з війною було призупинено середньострокову бюджетну декларацію. Уряд залишається прихильним до середньострокових бюджетних рамок і Уряд уклав угоду з МВФ<sup>6</sup> про представлення бюджету 2025 року з всеосяжними рамками на 2026–2028 роки, яким має передувати аналіз ризиків у наступному році.

## СТАТИСТИКА

Закон про державну статистику забезпечує правову базу для національної статистики та регулює права та функції на-

<sup>5</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a0f3eaa6-7eee-11ee-99ba-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>6</sup> Додаток І. Лист про наміри (19 червня 2023 року) [https://www.mof.gov.ua/storage/files/Lol\\_MEFP\\_Ukraine\\_2023-06-19.pdf](https://www.mof.gov.ua/storage/files/Lol_MEFP_Ukraine_2023-06-19.pdf)



ціональних статистичних органів. Закон про офіційну статистику, який посилює координаційну роль Держстату та створює Раду статистики, набув чинності 1 січня 2023 року.

Держстат є визнаним національним статистичним органом України, відповідальним за виробництво офіційної статистики. Країна готується до створення Національної статистичної ради як консультативного органу Кабінету Міністрів. Україна готується до розробки нової національної стратегії розвитку української статистики на 2024–2029 роки.

За соціальною статистикою, останній перепис населення відбувся в грудні 2001 року. Наступний перепис планується через півроку після закінчення воєнного стану. Україна щорічно надає Євростату дані для статистики населення та демографічної статистики. Однак надані дані розбиваються тільки за віком і статтю і без необхідної повної інформації про метадані. Україні необхідно розвивати статистику у сфері надання притулку та керованої міграції.

Статистика соціального захисту впроваджена і відповідає Регламенту<sup>7</sup> про Європейську систему інтегрованої статистики соціального захисту. Частково реалізовано статистику ринку праці щодо структури заробітку, індексу собівартості праці та обстеження витрат на робочу силу. Під час воєнного стану державні статистичні органи не проводили вибіркового обстеження населення (домогосподарств), в тому числі обстеження робочої сили.

## **ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ**

Фіскальна децентралізація була підтримана: 64% ПДФО та ПДФО від військовослужбовців зараховувались до бюджетів муніципалітетів. Міцну місцеву фіскальну базу можна забезпечити шляхом справедливого розподілу ПДФО в муніципалітети, де фактично проживають платники податків.

<sup>7</sup> Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 458/2007 від 25 квітня 2007 року про Європейську систему інтегрованої статистики соціального захисту (ESSPROS) [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_010-07#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_010-07#Text)



## РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА КООРДИНАЦІЯ СТРУКТУРНИХ ІНСТРУМЕНТІВ

З точки зору законодавчої бази внесено зміни до закону про засади державної регіональної політики для встановлення рамок відновлення постраждалих від війни регіонів, у тому числі трирівнева система стратегічного планування (національні, регіональні та місцеві стратегії розвитку).

Закон визначає чотири функціональні типи території: а) території відновлення; б) регіональні полюси зростання; в) території з особливими умовами для розвитку; г) територій сталого розвитку. *Ця структура тепер повинна бути реалізована шляхом розробки кваліфікаційних критеріїв і переліку територій.*

Аналогічним чином, різні місцеві стратегічні документи, які необхідні (такі як стратегія місцевого розвитку, план відновлення і розвитку, всеосяжний план просторового розвитку) повинні бути прояснені, взаємопов'язані і пов'язані з адекватними лініями фінансування. Хоча на цей час закон зосереджується на регіональному розвитку України, його потрібно буде поступово узгоджувати з регіональною політикою ЄС, включаючи територіальну класифікацію NUTS<sup>8</sup> (Номенклатура територіальних одиниць для цілей статистики).

Незважаючи на те, що поряд з реформою децентралізації були запроваджені загальні рамки державної регіональної політики та збільшення державного фінансування регіонального розвитку, вторгнення РФ вплинуло на всі регіони, хоча і зі значними відмінностями. Територіальні відмінності, які існували до 2022 року, значно розширилися.

Регіональний розвиток фінансується Державним фондом регіонального розвитку (4,5 млрд гривень, що на 50% менше у 2023 році в порівнянні з довоєнним обсягом у 2021 році). Фонд ліквідації наслідків збройної агресії (35,5 млрд гривень) також може бути використаний для регіональних та місцевих проєктів. Програмування на основі цих коштів має базувати-

<sup>8</sup> Common classification of territorial units for statistics (NUTS) <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/99/common-classification-of-territorial-units-for-statistics-nuts->

ся на пріоритетах, належній якості проєктних пропозицій, аналіз витрат і вигод і тісному узгодженні між стратегічним плануванням державних інвестицій і бюджетом.

Правова основа системи моніторингу та оцінки регіонального розвитку є комплексною та фрагментованою.

## **ПРОЗОРИСТЬ БЮДЖЕТУ ТА ВІДКРИТІСТЬ У БЮДЖЕТУВАННІ**

Прозорість бюджету та відкритість у бюджетуванні в Україні обмежені, як повідомляється в Індексі відкритого бюджету, і погіршилися в умовах воєнного стану. Прозорість бюджету та відкритість слід поступово відновлювати там, де це можливо. Здатність Парламенту та Рахункової палати контролювати бюджетний процес має бути покращена в першочерговому порядку.

## **ВИДАТКИ НА ЗАПОБІГАННЯ ГЕНДЕРНОМУ НАСИЛЬСТВУ**

18 липня 2022 року Україна ратифікувала Конвенцію<sup>9</sup> Ради Європи про запобігання та протидію насильству щодо жінок та домашнього насильства (Стамбульська конвенція), яка набрала чинності 1 листопада 2022 року.

Ефективна реалізація Конвенції все ще має бути ініційована в умовах підвищеного пріоритету, оскільки запобігання гендерному насильству зазнала значних невдач у 2022 році, коли субвенції місцевих бюджетів були скорочені через бюджетні обмеження, а соціальні послуги деградуються біля лінії фронту та на тимчасово окупованих територіях України, а також у регіонах, що переживають масовий приплив внутрішньо переміщених осіб.

У той час як кількість випадків гендерного насильства, задокументованих поліцією, зменшилася майже на 50% за перші шість місяців 2022 року (773 випадки порівняно з 1508 за той же період 2021 року), кількість недокументованих справ невідома і, ймовірно, збільшиться. Кількість таких випадків, пов'язаних з посттравматичним стресом, ймовірно, також збільшиться, в тому числі і в сім'ях військовослужбовців.

<sup>9</sup> Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-11#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-11#Text)

## ІНВЕСТИЦІЇ

Стан фізичної інфраструктури України відображає постійну нестачу інвестицій у роки до війни і вимагатиме значних інвестицій для підтримки відновлення та економічного зростання.

Середній показник валового нагромадження основного капіталу коливався на рівні близько 17% ВВП з часів Революції гідності, що становить близько половини інвестиційних зусиль аналогічних економік, що розвиваються. Приплив прямих іноземних інвестицій в середньому склав 2,2% ВВП за п'ять років, починаючи з 2018 року, знизився до 0,3 % ВВП у 2022 році. Загальні запаси довоєнних прямих іноземних інвестицій залишалися низькими на рівні 31% ВВП.

Країна займає дуже низьке місце за якістю інфраструктури, пов'язаної з торгівлею, і близько чверті фірм визначили перевезення як основне обмеження в дослідженні підприємств Світового банку 2019 року.

Ці виклики були посилені перебоями, пов'язаними з війною на експортних маршрутах, в тому числі в Чорному морі. Україна має високорозвинену газотранспортну систему, яка також тісно інтегрована в європейську газову мережу, хоча значна частина загальної інфраструктури виробництва та передачі енергії в країні була пошкоджена під час війни.

## ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

ЄС сприяє реформі національних систем управління для поліпшення управлінської підзвітності, належного фінансового управління доходами і витратами, а також зовнішнього аудиту державних фондів. Правила фінансового контролю додатково захищають фінансові інтереси ЄС від шахрайства в управлінні фондами ЄС та євро від підробки.

У Бюджетному кодексі України врегульовано вимогу щодо запровадження *практики внутрішнього аудиту*. Підрозділи внутрішнього аудиту є обов'язковими в міністерствах, центральних органах виконавчої влади та інших ключових під-

розділах витрат на центральному та регіональному рівнях, але рекомендовані в органах місцевого самоврядування. У 2023 році вступила в силу юридична вимога щодо встановлення аудиторських комітетів у центральних державних установах. Здатність ефективно проводити внутрішні аудити перешкоджає дефіцит внутрішніх аудиторів і висока плінність персоналу.

## **ЗОВНІШНІЙ АУДИТ**

Конституція України<sup>10</sup> не визнає незалежність Рахункової палати України. Законодавча база обмежує повноваження Рахункової палати проводити аудит державних органів та ресурсів, включаючи контроль над доходами та використанням національного бюджету. Вона не має мандату на аудит місцевих бюджетів, державних підприємств або позабюджетних витрат.

У той час як Рахункова палата звітує про державний внутрішній фінансовий контроль (ДВФК) та готує висновки внутрішнього аудиту Міністерству фінансів. Незважаючи на те, що Рахунковій палаті доручено застосовувати принципи міжнародного аудиту, це призвело до недосконалої практики, яка не відповідає міжнародним стандартам через конфлікти з Конституцією та законами України.

## **СПІВПРАЦЯ УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ**

Співпраця України з міжнародними організаціями є сильною і конструктивною, в тому числі з ООН, Радою Європи, ОБСЄ та Організацією Чорноморського економічного співробітництва. Вступ до НАТО відображено в Конституції України як центральна мета і головна зовнішньополітична мета. Україна офіційно подала заявку на членство в НАТО 30 вересня 2022 року. Україна активізувала співпрацю та координацію на всіх рівнях як з ЄС, так і з НАТО в рамках співпраці ЄС-НАТО у сфері розбудови потенціалу партнерів.

<sup>10</sup> Конституція України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>



Україна бере участь у декількох програмах Союзу: Horizon Europe<sup>11</sup>, дослідницька та навчальна програма EURATOM<sup>12</sup>, Digital Europe<sup>13</sup>, Fiscalis<sup>14</sup>, Креативна Європа<sup>15</sup>, EU4Health<sup>16</sup>, ЖИТТЯ<sup>17</sup>, Програма Єдиного ринку<sup>18</sup>, Механізм цивільного захисту<sup>19</sup> Союзу та Об'єднання Європейського фонду. Організації та особи з України також можуть скористатися певними діями програм Erasmus+<sup>20</sup> та European Solidarity Corps<sup>21</sup>. Україна бере участь у кількох міжрегіональних програмах і є членом макрорегіональної стратегії ЄС для Дунайського регіону<sup>22</sup>.

Україна вступила в п'ять міжрегіональних програм з сусідами ЄС і провела головування в Стратегії ЄС для Дунайського регіону в 2022 році. Це допомогло їй отримати досвід європейського територіального співробітництва та спільного управління, включаючи програмування, належне управління фінансами, наприклад, відбір проєктів та укладення контрактів.

Секретаріат Кабінету Міністрів України виконує завдання національного органу України за програмами Interreg<sup>23</sup>. Вона повинна продовжувати свої зусилля з поширення інформації про програми Interreg в Україні, особливо серед місцевих та регіональних органів влади для підтримки проєктів з можливими новими бенефіціарами з України.

11 Horizon Europe [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en)

12 Euratom Supply Agency [https://euratom-supply.ec.europa.eu/index\\_en](https://euratom-supply.ec.europa.eu/index_en)

13 Europe 2030: A Digital Powerhouse <https://www.digitaleurope.org/>

14 Fiscalis programme [https://taxation-customs.ec.europa.eu/eu-funding-customs-and-tax/fiscalis-programme\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/eu-funding-customs-and-tax/fiscalis-programme_en)

15 Креативна Європа Україна <https://creativeeurope.in.ua/>

16 EU4Health programme 2021–2027 – a vision for a healthier European Union [https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union\\_en](https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union_en)

17 LIFE Programme [https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life\\_en](https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en)

18 Український бізнес отримує підтримку від європейської комісії на 7,5 млн євро в рамках програми ЄС «Єдиний ринок» <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=b262036d-f6ca-4952-b536-91b9ac579b7e&title=EvropejskaKomisia>

19 EU Civil Protection Mechanism [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en)

20 Еразмус+ <https://erasmusplus.org.ua/>

21 European Solidarity Corps [https://youth.europa.eu/solidarity\\_en](https://youth.europa.eu/solidarity_en)

22 Стратегія ЄС для Дунайського регіону [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/cooperation/macro-regional-strategies/danube/factsheet\\_eusdr\\_uk.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/cooperation/macro-regional-strategies/danube/factsheet_eusdr_uk.pdf)

23 Interreg Europe <https://www.interregeurope.eu/>

## 2. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ УКРАЇНИ

Європейська Комісія у своєму Висновку порекомендувала Україні у 2024 році реалізувати наступне.

**Підготуватися до повернення до середньострокового бюджетного планування з 2024 року.** Посилити зв'язок між політикою та бюджетом на національному та місцевому рівнях. У економічній політиці середньострокове бюджетне планування стало складним через війну. Це включає в себе встановлення ключових пріоритетів фінансування, встановлення стель витрат та визначення можливих фіскальних ризиків. Крім того, прозорість була негативно порушена, з набагато менш всеосяжною бюджетною інформацією, що публікується. Україна продовжує прогнозувати економічний і соціальний розвиток, хоча це стало дуже складним з огляду на численні невизначеності. Можливості прогнозування залишаються досить слабкими, і немає незалежної фіскальної установи для оцінки прогнозів, вивчення бюджетних припущень або оцінки результатів попередніх прогнозів. Уряд оголосив про повернення до середньострокового бюджетного планування станом на 2024 рік, і були зроблені деякі орієнтовні кроки для реформування облікової бази.

**Оптимізувати мережу навчальних закладів** для реагування на демографічні зміни в Україні та підвищення якості освіти. Російська агресія створює серйозні виклики, в тому числі масштабне знищення навчальних закладів. Це значно ускладнює доступ до освіти в постраждалих районах. Цифрові навчальні центри дозволили деяким студентам відновити навчання, але результати навчання і психологічний стан студентів і викладачів сильно постраждали.

Україна прийняла комплекс законів і політик для забезпечення освітніх принципів і стандартів відповідно до стандартів ЄС. Реформа нової української школи спрямована на впрова-



дження контент-освіти на основі ключових компетенцій, у тому числі зелених та цифрових. Нові стандарти початкової та базової середньої освіти визначають ключові компетенції ЄС для навчання протягом усього життя<sup>24</sup>. Нова українська школа розгортається з деякими затримками в плані підготовки вчителів та друку нових підручників.

**Оновити Державну стратегію регіонального розвитку та модернізувати Державний фонд регіонального розвитку** з метою їх узгодження з процесами відновлення та реконструкції, принципами багаторівневого управління<sup>25</sup> та територіально обґрунтованою регіональною політикою.

**Вжити необхідних заходів для впровадження закону про засади регіональної політики**, зокрема з огляду на різний вплив війни на регіони України; посилення спроможності регіональних та місцевих адміністрацій для підготовки пов'язаних з ними проєктів розвитку;

**Посилити координаційну базу в рамках регіональної політики** для забезпечення систематичного та інклюзивного залучення регіональних та місцевих зацікавлених сторін, координаційної ролі Міністерства з відновлення та Агентства відновлення.

**Розробити та узгодити з процесом відновлення та реконструкції регіональної політики в Україні надійну концептуальну основу організації регіональної політики.** Україна повинна актуалізувати, консультуючись з відповідними зацікавленими сторонами, Державну стратегію регіонального розвитку 2021–2027 років<sup>26</sup> з урахуванням різних потреб регіонального розвитку внаслідок впливу війни.

**Посилити незалежність Рахункової палати України**, мандат

24 European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture, Key competences for lifelong learning, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/569540>

25 European Committee of the Regions, Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget, Holstein, F., Böhme, K., Münch, A. et al., Application of the principles of partnership and multi-level governance in Cohesion Policy programming 2021-2027, European Committee of the Regions, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2863/602544>

26 Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>





та аудиторську роботу на основі ISSAI шляхом затвердження нового закону Про Рахункову палату України та усунення дефіциту внутрішніх аудиторів. Активізувати співпрацю між Рахунковою палатою України та Парламентом з метою посилення нагляду за державним бюджетом та його виконанням.

**Посилити спроможності Рахункової палати України та Державної аудиторської служби.** Однак Палата не має мандату на проведення аудиту місцевих бюджетів, крім ресурсів, переданих з державного бюджету. Це також створює ризик для аудиту українських бенефіціарів, які отримують підтримку від програм Interreg<sup>27</sup>, які реалізуються в рамках спільного управління подібним чином до політики згуртованості<sup>28 29</sup> ЄС.

**Участь регіонів України в ініціативах однорангового відновлення з колегами ЄС** може сприяти подальшій інтеграції українських субнаціональних органів влади в мережі ЄС.

**Збільшити доступність до статистики на місцевому рівні для прийняття рішень, заснованих на доказах.**

**Зміцнювати адміністративний потенціал та механізм координації між ключовими зацікавленими сторонами у власній ресурсній системі.** Держави-члени ЄС повинні мати відповідну адміністративну спроможність для адекватної координації та забезпечення правильного розрахунку, збору, оплати та контролю власних ресурсів. Власні ресурси в основному включають внески, засновані на валовому національному доході кожної держави-члена; митні збори; ресурс на основі податку на додану вартість.

27 Програма Interreg NEXT Польща – Україна 2021-2027 <https://pl-ua.eu/ua/pages/586>

28 Cohesion policy [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/what/investment-policy\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en)

29 European Commission, Joint Research Centre, Pertoldi, M., Fioretti, C., Guzzo, F. et al., Handbook of territorial and local development strategies, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/57919>

## 3. СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ

Країни ЄС застосовують<sup>30 31 32 33</sup> інструмент середньострокового бюджетного планування як такий, що посилює передбачуваність і сталість національних фінансових систем, сприяє фіскальній дисципліні та підвищує підзвітність і прозорість формування фіскальної політики. І Україні рекомендують, навіть в умовах протистояння збройній агресії РФ, відновити як на державному, так і на місцевому рівні середньострокове бюджетне планування.

На державному рівні законодавчі норми щодо середньострокового бюджетного планування відновлено. Законом України № 3278-ІХ<sup>34</sup> «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості» встановлено, що на державному рівні з 01.01.2024 має готуватися Бюджетна декларація на середньостроковий період.

Питання відновлення середньострокового планування на місцевому рівні розглядається у Парламенті та Уряді. Уряд підготував відповідний Законопроект № 11131<sup>35</sup> про відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні.

Згідно із урядовим Законопроектом № 11131 планується відновити норми статті 75-1 Бюджетного кодексу України в частині

30 Domestic Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU: Fit for Purpose and for the Future? [https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/8973cfb2-be92-41a3-a252-5209f0161a3a\\_en?filename=dp189\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/8973cfb2-be92-41a3-a252-5209f0161a3a_en?filename=dp189_en.pdf)

31 Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/medium-term-budgetary-frameworks-eu-member-states\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/medium-term-budgetary-frameworks-eu-member-states_en)

32 Chapter 4: Medium-Term Budget Frameworks In Advanced Economies: Objectives, Design, And Performance <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781475531091/ch004.xml>

33 Medium-term budgetary frameworks [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/fiscal-frameworks-eu-member-states/medium-term-budgetary-frameworks\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/fiscal-frameworks-eu-member-states/medium-term-budgetary-frameworks_en)

34 Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення передбачуваності бюджетної політики та посилення боргової стійкості» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3278-20#Text>

35 Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та приведення окремих його положень у відповідність із законами України <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43916>

складання у 2024 році прогнозу місцевого бюджету як документа середньострокового бюджетного планування, окрім територіальних громад чи її окремих населених пунктів, що вважаються такими, на яких ведуться активні бойові дії, або тимчасово окупованими рф<sup>36</sup>.

**Міністерство фінансів України рішуче налаштоване на відновлення середньострокового бюджетного планування і у своєму листі від 22.04.2024 № 04110-08-6/13078 про підготовку пропозицій до Бюджетної декларації на 2025–2027 роки в частині міжбюджетних відносин та місцеві бюджети повідомило, зокрема, наступне:**

**(1)** у середньостроковій перспективі наявні ресурси держави і надалі першочергово будуть спрямовуватися на посилення обороноздатності та відновлення територіальної цілісності України, а також відбудову регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України;

**(2)** з урахуванням високого ступеня невизначеності щодо основних умов функціонування економіки в середньостроковій перспективі Міністерство економіки України розробило декілька сценаріїв основних прогнозних макропоказників економічного та соціального розвитку;

**(3)** Мінінфраструктури та Агентству відновлення під час підготовки пропозицій до Бюджетної декларації на 2025–2027 роки необхідно врахувати, що 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 2025 році – 13,1 млрд гривень, у 2026 році – 27,8 млрд гривень, у 2027 році – 58,4 млрд гривень (35 відсотків надходжень державного дорожнього фонду);

**(4)** Міністерству освіти і науки України:

<sup>36</sup> Готуються зміни до Бюджетного кодексу України <https://auc.org.ua/novyna/gotuyutsya-zminy-do-byudzhethogo-kodeksu-ukrayiny>



**(4.1)** з метою підвищення якості надання освітніх послуг та ефективності використання коштів освітньої субвенції:

– розмежувати видатки освітньої субвенції для різних форм надання освіти: очної, дистанційної, екстернатної, сімейної, змішаної (поєднання очної і дистанційної), педагогічного патронажу, навчання із-за кордону;

– здійснити обрахунок освітньої субвенції і припинити фінансування видатків освітньої субвенції з 01 вересня 2025 року – у школах з кількістю учнів менше 45, з 01 вересня 2026 року – у школах з кількістю учнів менше 60;

– розробити комплексний план заходів щодо формування оптимальної і спроможної мережі закладів загальної середньої освіти, критерії та індикатори до плану її формування з урахуванням кращих міжнародних практик, актуальних для наших реалій;

– застосувати у формулі розподілу освітньої субвенції для «змішаної» форми навчання чітко визначений поділ на години очного і дистанційного навчання;

– здійснити перегляд показника «розрахункова наповнюваність класів» на основі верифікованих даних контингенту учнів;

– встановити мінімальну наповнюваність класів для учнів, які здобувають освіту дистанційно, на рівні 30 осіб;

– впровадити державні дистанційні школи для старших класів з метою забезпечення контролю якості знань та оптимізації мережі шкіл;

**(4.2)** надати розрахунки обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, видатки яких спрямовуються на заходи у сфері освіти, за їх видами і місцевими бюджетами з детальними фінансовими та кількісними показниками;

**(4.3)** напрацювати бачення концептуальних засад з відновлення і поступового розвитку освітянської та наукової сфер на основі аналізу наявної та зруйнованої інфраструктури, оцінки

можливих ризиків і потреб освітянської та наукової спільноти, облаштування укриттів і нового безбар'єрного архітектурного простору з сучасним дизайном та місцями психологічної реабілітації для учасників освітнього процесу, новітнім матеріально-технічним забезпеченням для здійснення безпечного освітнього процесу в межах реалізації заходів Концепції «Нова українська школа»<sup>37</sup>;

**(4.4)** з метою мінімізації ризиків зловживань статусом внутрішньо переміщеної особи, зокрема у частині забезпечення таких осіб безкоштовним харчуванням у закладах освіти, а також економії коштів місцевих бюджетів в умовах воєнного стану в Україні з урахуванням втрати органів місцевого самоврядування ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців й ефективного використання коштів державного бюджету підготувати та внести зміни до пункту 4 Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 № 305<sup>38</sup>, і встановити, що:

– засновник закладу освіти забезпечує безоплатне гаряче харчування внутрішньо переміщених осіб за наявності довідки, отриманої за місцем встановлення фактичного місця проживання (реєстрації) особи на території громади (міста, села, селища), у якій знаходиться заклад освіти;

– у разі повернення внутрішньо переміщеної особи до покинутого місця проживання довідка, видана на території громади (міста, села, селища) за попереднім місцем проживання (реєстрації), не дає права на отримання безоплатного гарячого харчування у закладі освіти, який знаходиться на території, до якої така особа повернулася.

Але відновлення в Україні складання прогнозів місцевих бюджетів без показників розвитку основних галузей промис-

<sup>37</sup> Нова українська школа <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/nova-ukrainska-shkola-compressed.pdf>

<sup>38</sup> Про затвердження норм та Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку: постанова Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 року № 305 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/305-2021-%D0%BF#Text>



лового сектору економіки буде досить ускладненим. Для складання прогнозу необхідно мати програму економічного і соціального розвитку територіальних громад на наступні три роки. З початком впровадження воєнного стану на території України спостерігалось зниження ділової активності бізнесу, окремі підприємства, заклади торгівлі та сфери послуги були вимушені зупинити свою діяльність. Тому на провідних підприємствах на яких базується розробка програми розвитку громади, не розробляється та не затверджуються показники виробництва основних видів промислової продукції (втрачені або пошкоджені активи, відсутні ринки збуту, відсутні власні оборотні кошти та ін.).

Органи місцевого самоврядування щороку зіштовхуються зі зміною податкової політики, непередбачуваними рішеннями щодо розрахунків реверсної/базової дотації, динамічною ціновою політикою на енергоносії. При таких умовах середньострокове планування є проблематичним.

До закінчення війни, враховуючи непередбачуваність наслідків воєнних дій, середньострокове планування не може бути реалістичним та економічно обґрунтованим.

### **Пропозиції щодо вирішення:**

Відтермінувати поновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні строком на 1 бюджетний рік після завершення воєнного стану.

Нестабільна ситуація в країні, довготривалі воєнні дії та неможливість на разі визначити наслідки РФ унеможливають розроблення реалістичних прогнозів економічного і соціального розвитку громад та, як наслідок, бюджетних показників на середньостроковий період, в тому числі щодо визначення суб'єктів господарювання, які можуть бути платниками податків до місцевих бюджетів.

## 4. ПИТАННЯ АКТУАЛЬНОСТІ ПОКАЗНИКІВ ЧИСЕЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ ТА СТАТИСТИЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Ризик неякісної реалізації середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні посилюється іншими проблемними питаннями у сфері місцевих фінансів. Зокрема, таким **як відсутність актуальних показників чисельності населення та статистичної інформації**.

Кількість населення територіальної громади, яке рахується при визначенні розмірів субвенцій (освітньої, медичної тощо), що надаються з державного бюджету, не відповідає дійсності. Розрахунок міжбюджетних трансфертів базується на даних останнього перепису населення та не враховує зміни адміністративно-територіального устрою.

На час воєнного стану демографічні показники у розрізі населених пунктів не формуються (останні офіційні дані станом на 01.01.2022).

Після проведення реформування державної статистики України на законодавчому рівні не врегульовано питання щодо збору статистичної звітності у розрізі новостворених територіальних громад з метою забезпечення достовірною економічною та соціальною інформацією органів місцевого самоврядування.

На сьогодні статистична інформація формується виключно в розрізі областей та укрупнених районів, у зв'язку з чим територіальні громади не мають показників для формування бюджету, місцевих цільових програм розвитку громад на короткострокову та середньострокову перспективу та моніторингу їх виконання.



Відсутні статистичні дані в розрізі громади, зокрема по ринку праці, економічній активності населення (показники зайнятості й безробіття), прямим іноземним інвестиціям тощо.

Зведені статистичні дані по районах не дозволяють виокремити дані саме по населеним пунктам, громадам та з їх використанням забезпечити якісний аналіз та прогнозування питань життєдіяльності та розвитку громади. Це ускладнює підготовку прогнозів, проведення аналізів показників соціально-економічного розвитку.

### **Пропозиції щодо вирішення:**

Забезпечення на законодавчому рівні коректної методики обліку населення громади, яка врахує сучасний адміністративно-територіальний устрій та дані державних реєстрів, які містять чисельність населення.

Запровадження муніципальної статистики на рівні держави по всіх територіальних громадах для надання можливості ОМС здійснювати аналіз економічного та соціального розвитку територіальної громади.

Використання при розрахунку горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів на 2025 рік даних реєстрів територіальних громад (ЄДРТГ) станом на 01.06.2024, а не на 01.01.2024. Додатковий час дасть можливість органам місцевого самоврядування провести відповідну роботу та виправити розбіжності між реєстрами, фактично упорядкувати та привести у відповідність дані щодо кількості населення.

Врегулювання питання щодо формування статистичних показників в розрізі територіальних громад.



## **5. ПРОПОЗИЦІЇ АСОЦІАЦІЇ МІСТ УКРАЇНИ ЩОДО СТРАТЕГІЧНИХ НАПРЯМКІВ УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ**

Асоціація міст України, відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» та Бюджетного кодексу України, подала до Міністерства фінансів України пропозиції<sup>39</sup> до Бюджетної декларації на 2025–2027 роки – основного документу середньострокового бюджетного планування.

**ЦІЛЬ 1. Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування** шляхом реалізації:

**Завдання 1.1.** Збільшення власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування (збереження та удосконалення існуючих стабільних джерел доходів, диверсифікація джерел наповнення бюджетів, недопущення скасування або вилучення доходів громад на користь інших бюджетів без належної компенсації втрат місцевому самоврядуванню), з яких територіальні громади зможуть спрямовувати на капітальні видатки не менше 30% від загального обсягу видатків бюджету територіальної громади (реалізація положень Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р.<sup>40</sup>).

**Завдання 1.2.** Досягнення показника частки надходжень до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у надходженнях зведеного бюджету України до рівня не

<sup>39</sup> Асоціація міст України надала пропозиції до Бюджетної декларації на 2025–2027 роки <https://auc.org.ua/novyna/asociaciya-mist-ukrayiny-nadala-propozyciyi-do-byudzhetnoyi-deklaraciyi-na-2025-2027-roky>

<sup>40</sup> Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та плану заходів з її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text>



нижче 25% (реалізація положень Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р.).

**Завдання 1.3.** Відновлення зарахування до бюджетів територіальних громад ПДФО від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу.

**Завдання 1.4** Удосконалення бюджетного вирівнювання з урахуванням сфер повноважень органів місцевого самоврядування, застосування актуальних показників громад (реалізація положень частини п'ятої статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування<sup>41</sup> та Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р.; реалізація [Концепції відновлення місцевого самоврядування України](#)).

Запровадити механізм вертикально-горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів, що передбачає надання з державного бюджету дотацій вирівнювання до мінімального розміру місцевих бюджетів, визначеного на основі попереднього розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб<sup>42</sup>, встановленого законом, та державних стандартів (вимог) і нормативів за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень.

<sup>41</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

<sup>42</sup> Примітка. Маються на увазі державні мінімальні соціальні стандарти та гарантії.

**ЦІЛЬ 2. Збалансування доходів та повноважень ОМС, недопущення звуження свободи дій ОМС самостійно розпоряджатися фінансовими ресурсами в межах власної відповідальності** шляхом реалізації:

**Завдання 2.1.** Продовження упорядкування сфер відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (реалізація положень Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805 р.).

**Завдання 2.2.** Удосконалення порядку фінансового забезпечення видаткових повноважень, які передаються державою на виконання органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади. Компенсування втрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, та недопущення передачі на рівень місцевих бюджетів фінансового забезпечення видаткових повноважень без відповідного компенсаційного ресурсу (реалізація положень Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р.).

**Завдання 2.3.** Перегляд та затвердження оновлених соціальних стандартів і нормативів надання гарантованих державою послуг в описовому та вартісному вигляді за кожним з делегованих повноважень (реалізація положень Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 року № 1805-р.).

**Завдання 2.4.** Щорічне збільшення частки зарахування ПДФО до бюджетів місцевого самоврядування для досягнення у 2027 році такої частки на рівні не менше 80% (з 2025 року – 70%, з 2026 року – 75%, з 2027 року – 80%) (реалізація положень частин першої та другої статті 9 Європейської хартії місцевого

самоврядування).

**Завдання 2.5.** Застосування формульного підходу при розподілі субвенцій та дотацій з державного бюджету між бюджетами територіальних громад та на основі розрахунку на душу населення для забезпечення прозорості та справедливості.

**Завдання 2.6.** Передбачення державних бюджетних програм щодо:

- відновлення об'єктів критичної інфраструктури, закладів освіти та охорони здоров'я, житлових будинків, дорожнього покриття, що зазнали пошкоджень, зруйновані внаслідок збройної агресії РФ;
- підтримки громад у питанні фінансування будівництва та облаштування споруд цивільного захисту (укриттів, сховищ, бомбосховищ) на території закладів освіти та охорони здоров'я та втілення змін генеральних планів населених пунктів і детальних планів територій з метою обов'язкового передбачення розгалуженої мережі облаштованих споруд цивільного захисту;
- фінансування для забезпечення заходів протипожежного захисту закладів освіти всіх типів (встановлення сигналізації, обробка вогнетривкими речовинами, встановлення протипожежних дверей тощо).

**Завдання 2.7.** Призначення міжбюджетних трансфертів органам місцевого самоврядування, які використовуються на розсуд місцевої влади («block grants»), обсяг і розподіл трансфертів повинен регулюватися постійним законодавством і не підлягати довільним змінам у щорічних державних бюджетах (реалізація положень частини сьомої статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування та імплементація Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо управління фінансами та бюджетом на місцевому та регіональному рівнях (CM/Rec(2004)1<sup>43</sup>) та Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Єв-

<sup>43</sup> Recommendation Rec(2004)1 of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/>

ропи державам-членам щодо фінансових ресурсів місцевих та регіональних органів влади (СМ/Rec(2005)1<sup>44</sup>).

**ЦІЛЬ 3. Інституційне, організаційне та правове посилення бюджетного планування на місцевому рівні та адміністрування податків і зборів, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування шляхом реалізації:**

**Завдання 3.1.** Подальшого розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування/планування<sup>45</sup> задля забезпечення ефективного, продуктивного та пріоритетного витрачання коштів платників податків, посилення зв'язку між політичними та бюджетними планами (реалізація положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII<sup>46</sup>). Передбачення особливого порядку середньострокового бюджетного планування для територіальних громад, де ведуться (велися) бойові дії або окупованих рф.

**Завдання 3.2.** Закріплення виключно за органами місцевого самоврядування права встановлення пільг з місцевих податків і зборів (реалізація положень частини третьої статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування; реалізація Концепції відновлення місцевого самоврядування України<sup>47</sup>).

---

[uploads/2012/10/Recommendation-Rec20041-on-financial-and-budgetary-management-at-local-and-regional-levels.pdf](https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec20041-on-financial-and-budgetary-management-at-local-and-regional-levels.pdf)

44 Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities <https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Recommendation-Rec-20051-on-the-financial-resources-of-local-and-regional-authorities.pdf>

45 Примітка. Поняття «розвиток системи середньострокового бюджетного прогнозування / планування» є широким поняттям, що окрім підготовки прогнозів місцевих бюджетів включає інші процеси, в тому числі підготовчі, навчальні і т.п. Пропозиція про «передбачення особливого порядку середньострокового бюджетного планування для територіальних громад, де ведуться (велися) бойові дії або окупованих рф», що врахована в урядовому Законопроекті № 11131, є свідченням розвитку системи з урахування сучасних реальних обставин.

46 Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#Text>

47 Концепція відновлення місцевого самоврядування України, затверджена Правлінням Асоціації міст України <https://auc.org.ua/novyna/koncepciya-vidnovlennya-miscevogogo-samovryaduvannya-ukrayiny-formuye-maybutnye>



**Завдання 3.3.** Посилення контролю податковими органами щодо правильності нарахування, повноти, своєчасності та сплати податків і зборів, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування (реалізація положень Стратегії доходів до 2030 року).

**Завдання 3.4.** Забезпечення повноцінного обміну інформацією між податковими органами та органами місцевого самоврядування.

**Завдання 3.5.** Подальший розвиток електронних сервісів для фінансових підрозділів органів місцевого самоврядування та платників податків задля оптимізації процесів бюджетного планування та адміністрування податків, обміну інформацією між податковими органами та органами місцевого самоврядування, протидії ухиленню від сплати податків.

**Завдання 3.6.** Поглиблення співпраці Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної податкової служби України, Державної аудиторської служби України із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування (реалізація положень частини шостої статі 9, статті 10 Європейської хартії місцевого самоврядування).

## **6. ПОЗИЦІЯ МІНФІНУ ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ**

Міністерство фінансів України розглянуло пропозиції Асоціації міст України і щодо окремих з них висловило свою позицію<sup>48</sup>:

- **Щодо питання відновлення зарахування до бюджетів територіальних громад ПДФО від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу**

Законом України від 8 листопада 2023 року № 3428-ІХ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України»<sup>49</sup>, передбачено тимчасову норму та встановлено, що частина ПДФО від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу, яка належить до доходів загального фонду місцевих бюджетів, зараховується в повному обсязі до спеціального фонду Державного бюджету України, яка діє з 01.10.2023 року по 31 грудня року, в якому припинено чи скасовано воєнний стан.

<sup>48</sup> Витяг із Додатку до листа Міністерства фінансів України Асоціації міст України від 20.05.2024 № 05110-09-10/15788 про розгляд пропозицій до Бюджетної декларації на 2025–2027 роки.

<sup>49</sup> Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-IX#Text>



Зарахування у 2024 році до спеціального фонду державного бюджету таких надходжень, спрямоване на збільшення фінансового ресурсу для підтримки обороноздатності держави і розвитку оборонно-промислового комплексу України та спрямування військовим частинам Збройних Сил України, інших військових формувань на матеріально-технічне забезпечення.

Одним із ключових і пріоритетних завдань української держави та суспільства на даний час є завершення воєнних дій на території України, здобуття перемоги над ворогом та відновлення державних кордонів.

**• Щодо питання щорічного збільшення частки зарахування ПДФО до бюджетів місцевого самоврядування для досягнення у 2027 році такої частки на рівні не менше 80% (з 2025 року – 70%, з 2026 року – 75%, з 2027 року – 80%) (реалізація положень частин першої та другої статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування)**

ПДФО є одним із бюджетоформуючих податків дохідної частини державного бюджету, тому реалізація пропозиції щодо збільшення нормативу зарахування ПДФО до бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад (крім сплаченого податку на території міста Києва) призведе до втрат загального фонду державного бюджету та недофінансування національної безпеки та оборони, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення населення, найважливіших соціальних програм та заходів, передбачених у бюджеті, в середньостроковій перспективі (стаття 87 Бюджетного кодексу України<sup>50</sup>).

Втрати загального фонду державного бюджету (в умовах 2024 року) становитимуть у 2025 році – 42,9 млрд гривень, 2026 році – 64,2 млрд гривень, 2027 році – 85,6 млрд гривень, що суперечать принципам, на яких ґрунтується бюджетна система України, зокрема справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними

<sup>50</sup> Стаття 87 Бюджетного кодексу України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1329>



громадами, так як ПДФО відповідно до статті 9 Кодексу<sup>51</sup> є загальнодержавним податком.

- **Щодо питання закріплення права встановлення пільг з місцевих податків і зборів виключно за ОМС**

Згідно зі статтями 85 та 91 Конституції України прийняття законів відноситься до виключних повноважень Верховної Ради України, яка є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України (стаття 93 Конституції).

При цьому зазначаємо, що Мінфін за звичай не виступає ініціатором змін до податкового законодавства, які можуть призвести до зменшення бюджетних надходжень і позиція Мінфіну полягає в непідтримці податкових пільг, що відповідає зобов'язанням, взятим Україною в рамках Меморандуму про економічну та фінансову політику від 01.12.2023, укладеного між Україною та Міжнародним валютним фондом, відповідно до яких Україна зобов'язалася утримуватися від запровадження будь-яких податкових заходів, що матимуть негативний вплив на базу оподаткування.

Питання закріплення встановлення пільг по сплаті місцевих податків і зборів ОМС врегульоване чинним законодавством України. Так, статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>52</sup> визначено, що виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад є встановлення місцевих податків і зборів, затвердження їх ставок, а також прийняття рішень щодо надання пільг із їх сплати відповідно до Кодексу.

Згідно з пунктом 12.3 статті 12 Кодексу<sup>53</sup> сільські, селищні, міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів та податкових пільг з їх сплати.

51 Стаття 9 Бюджетного кодексу України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n211>

52 Стаття 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n170>

53 Стаття 12 Податкового кодексу України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n227>



У той же час абзацом другим пункту 12.3 статті 12 Кодексу<sup>54</sup> встановлено, що на період дії воєнного стану в Україні на територіях, де тимчасово не здійснюють свої повноваження сільські, селищні, міські ради, рішення про встановлення місцевих податків та/або зборів та/або надання податкових пільг зі сплати місцевих податків та/або зборів мають право приймати відповідні військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації у порядку, передбаченому Кодексом для сільських, селищних, міських рад.

- **Щодо питання збереження частки зарахування ПДФО до бюджетів місцевого самоврядування в розмірі 64% (крім Києва) на постійній основі**

ПДФО є одним із бюджетоформуючих податків дохідної частини державного бюджету, тому збереження нормативу зарахування ПДФО до бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад у розмірі 64% (крім сплаченого податку на території міста Києва) на 2025 рік, призведе до втрат загального фонду державного бюджету у обсязі 12,3 млрд грн (в умовах 2024 року) та недофінансування національної безпеки та оборони, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення населення, найважливіших соціальних програм та заходів, передбачених у бюджеті, в середньостроковій перспективі (стаття 87 Бюджетного кодексу України<sup>55</sup>).

Ураховуючи зазначене, пропозиція не може бути підтримана, як така що призведе до втрат загального фонду державного бюджету та суперечить принципам, на яких ґрунтується бюджетна система України, зокрема справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, так як ПДФО відповідно до статті 9 Кодексу є загальнодержавним податком.

- **Щодо питання адміністрування місцевих податків і зборів**

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 №

<sup>54</sup> Стаття 12 Податкового кодексу України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n227>

<sup>55</sup> Стаття 87 Бюджетного кодексу України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1329>

1218-р схвалено Національну стратегію доходів до 2030<sup>56</sup> року (далі – Стратегія).

Стратегія – це рамковий документ, який виконує роль дороговказу для втілення реформ у сферах податкової політики та адміністрування до 2030 року.

Стратегія розроблена Міністерством фінансів України та Проектним офісом реформ при Мінфіні спільно з Міжнародним валютним фондом, Державною податковою службою України, Державною митною службою України із залученням інших заінтересованих сторін на виконання Меморандуму про економічну та фінансову політику між Україною та Міжнародним валютним фондом від 24 березня 2023 року.

Основні положення Стратегії узгоджені з Міжнародним валютним фондом, враховують міжнародну практику оподаткування, євроінтеграційні процеси, рекомендації Світового банку та Організації економічного співробітництва та розвитку.

Пунктом 4.3.9. Стратегії визначена проблематика та заходи, спрямовані на її вирішення, в частині покращання адміністрування місцевих податків та зборів, у тому числі шляхом посилення функцій ОМС в частині адміністрування місцевих податків і зборів.

Так, зокрема, реалізацію реформи адміністрування місцевих податків та зборів передбачається здійснювати шляхом виконання таких заходів:

1. Протягом 2024 року: підготовка законодавчих змін щодо надання додаткових повноважень ОМС в частині адміністрування місцевих податків і зборів.

2. Протягом 2024–2025 років: встановлення в законодавчому порядку обов'язку ОМС провести інвентаризацію об'єктів нерухомого майна та земельних ділянок на предмет їх наявності в державних реєстрах, як об'єктів оподаткування майновими податками.

<sup>56</sup> Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-natsionalnoi-stratehii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223>



3. Протягом 2024–2025 років: законодавче закріплення повноважень ОМС щодо наповнення інформаційних баз Мінюсту інформацією про зареєстровані об'єкти та власників нерухомого майна, перенесеною з паперових носіїв, що міститься в архівах ОМС.

4. Постійно, починаючи з 2024 року: законодавче закріплення обов'язку Мін'юсту щодо актуалізації даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно на підставі наданої ОМС інформації про зареєстровані об'єкти та власників нерухомого майна.

5. Постійно, починаючи з 2024 року: законодавче закріплення права ОМС щодо доступу до інформаційних баз ДПС щодо об'єктів та суб'єктів оподаткування місцевими податками і зборами, зареєстрованими на території відповідних місцевих громад.

6. Постійно, починаючи з 2024 року: встановлення законодавчих підстав для проведення перевірки контролюючими органами на підставі зібраної ОМС інформації щодо власників або користувачів нерухомого майна, яке не було оподатковано належним чином.

На сьогодні Мінфіном здійснюється робота щодо підготовки проєкту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів».

Напрацьований Мінфіном текст проєкту було направлено на розгляд заінтересованим центральним органам виконавчої влади та асоціаціям ОМС.

За результатами опрацювання тексту законопроєкту до Мінфіну надійшов ряд пропозицій, які мають протилежний характер.

Тому, подальша робота міністерства над законопроєктом ведеться з метою пошуку дієвого механізму, який максимально враховував би позицію всіх заінтересованих сторін, з урахуванням наданих пропозицій, та відповідав би ключовим принципам та завданням податкової політики та адміністрування передбаченим Стратегією.

Відповідний проєкт закону, після завершення його підготовки, відповідно до регламентних вимог буде розміщено на вебсайті Мінфіну і направлено на погодження до заінтересованих органів.

Отже, питання вдосконалення адміністрування місцевих податків і зборів, шляхом передачі частини функцій ОМС, буде реалізоване в межах виконання заходів, визначених Стратегією.

**• Щодо питання недопущення прийняття законодавчих ініціатив, які спрямовані на зниження доходів місцевих бюджетів**

Відповідно до Конституції України прийняття законів відноситься до виключних повноважень Верховної Ради України.

Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президентові України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України (стаття 93 Конституції).

Відповідно до статті 27 Бюджетного кодексу України<sup>57</sup> кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, направляється до Кабінету Міністрів України для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини. Кабінет Міністрів України подає до Комітету Верховної Ради України з питань бюджету експертний висновок, підготовлений Міністерством фінансів України, за участю інших заінтересованих центральних органів виконавчої влади.

Згідно з Положенням про Міністерство фінансів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375<sup>58</sup>, Мінфін, відповідно до покладених на нього завдань, зокрема готує разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади експертні висновки до законопроектів щодо їх впливу на показники бюджету, можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, і пропозиції щодо їх розгляду. За результатами експертизи законопроектів, прийнят-

<sup>57</sup> Стаття 27 Бюджетного кодексу України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n541>

<sup>58</sup> Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>



тя яких може призвести до зменшення надходжень до місцевих бюджетів, Мінфіном надаються негативні висновки.

Одночасно слід зазначити, що Кодексом та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені повноваження ОМС у частині місцевих податків, а саме сільські, селищні, міські ради мають можливість своїми рішеннями регулювати ставки місцевих податків і зборів у межах визначеного граничного розміру (у діапазоні від «0» до максимально встановлених Кодексом) та встановлювати пільги із їх сплати з огляду на зовнішні і внутрішні фактори, що впливають на розвиток відповідних територій.

Також Кодексом визначений порядок встановлення пільг по сплаті місцевих податків і зборів в умовах дії воєнного стану.

Так, зокрема окремими нормами пункту 69 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Кодексу надано право платникам плати за землю, екологічного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, не нараховувати та не сплачувати податкові зобов'язання з цих податків по об'єктах, що розташовані на територіях активних бойових дій або на тимчасово окупованих російською федерацією територіях України за періоди визначені Кодексом.

Разом з тим на період дії воєнного стану в Україні ОМС (військовим адміністраціям та військово-цивільними адміністраціями) надана можливість своїми рішеннями встановлювати індивідуальні пільги по сплаті місцевих податків і зборів, оскільки підпунктом 69.34 пункту 69 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» Кодексу<sup>59</sup> тимчасово, на зазначений період, зокрема призупинено дію норми підпункту 12.3.7 пункту 12.3 статті 12 Кодексу<sup>60</sup> щодо заборони на встановлення індивідуальних пільг для окремих юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців і фізичних осіб або звільнення їх від сплати таких податків та зборів.

У той же час абзацом другим пункту 12.3 статті 12 Кодексу<sup>61</sup> вста-

59 Підрозділ 10. Інші перехідні положення Податкового кодексу України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n8462>

60 Стаття 12 Податкового кодексу України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n227>

61 Стаття 12 Податкового кодексу України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n227>

новлено, що на період дії воєнного стану в Україні на територіях, де тимчасово не здійснюють свої повноваження сільські, селищні, міські ради, рішення про встановлення місцевих податків та/або зборів та/або надання податкових пільг зі сплати місцевих податків та/або зборів мають право приймати відповідні військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації у порядку, передбаченому Кодексом для сільських, селищних, міських рад.

Окрім цього Мінфін висловив свою думку щодо питання **зарахування ПДФО до бюджетів територіальних громад за місцем проживання фізичної особи – платника податку**<sup>62</sup>.

На розгляді Верховної Ради України знаходиться проєкт Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо встановлення розподілу ПДФО між бюджетами за місцем отримання доходу та місцем податкової адреси платників податку» (реєстр. № 5244-2 від 30.03.2021)<sup>63</sup>, поданий народними депутатами України Южаніною Н. П. та іншими.

Законопроєкт спрямований на встановлення чіткого механізму зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем здійснення діяльності фізичних осіб – платників податку незалежно від організаційної структури юридичних осіб, а також розширення чинної моделі сплати та зарахування ПДФО до бюджетів шляхом надання права фізичним особам (за їх заявою) спрямовувати 50% утриманого податку з їх доходів до бюджетів за місцем їх податкової адреси (проживання), що збалансує інтереси місцевих громад.

За результатами розгляду законопроєкту реєстр. № 5244-2 Міністерство фінансів України на адресу Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики та Кабінету Міністрів України надало висновок, що законопроєкт може бути підтримано з урахуванням висловлених зауважень.

Згідно зі статтями 85 та 91 Конституції України прийняття за-

62 Витяг із Додатку до листа Міністерства фінансів України Асоціації міст України від 20.05.2024 № 05110-09-10/15788 про розгляд пропозицій до Бюджетної декларації на 2025–2027 роки.

63 Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо встановлення розподілу податку на доходи фізичних осіб між бюджетами за місцем отримання доходу та місцем податкової адреси платників податку [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71549](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71549)



конів відноситься до виключних повноважень Верховної Ради України, яка є єдиним органом законодавчої влади в Україні.

Процедура розгляду та прийняття законів України визначена у Регламенті Верховної Ради України відповідно до якого народні депутати України наділені правом вносити свої пропозиції до редакції будь-яких законопроектів.

Рішення щодо врахування таких пропозиції в остаточній редакції законопроекту, яка виноситься на голосування у сесійний зал, приймається профільним комітетом Верховної Ради України. Рішення про прийняття чи відхилення законопроектів приймається народними депутатами України шляхом голосування на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Позиція Міністерства фінансів щодо інших пропозицій, запропонованих Асоціацією міст України, буде відображена у проекті Бюджетної декларації.



## 7. ПІДТРИМКА ЄС У РЕАЛІЗАЦІЇ ЗМІН В УКРАЇНІ

Для впровадження змін необхідна значна міжнародна підтримка.

Експерти сходяться на думці, що фінансова допомога Україні має бути спрямована не лише на фізичну відбудову зруйнованої інфраструктури, а й на відновлення функціонуючої та самодостатньої країни, придатної для членства в ЄС.<sup>64</sup>

Оцінки лише на відбудову зруйнованого сягають 1 трлн євро,<sup>65 66</sup> які мають бути виділені протягом десятиліття. І поки триває війна, Україні потрібна буде допомога не лише у фінансуванні відновлення життєво важливої інфраструктури та підтримки державних послуг, а й у відбудові безпечних територій країни.<sup>67</sup>

Україна отримує фінансову підтримку з різних джерел, включаючи двосторонню допомогу та багатосторонню допомогу МФО. Загалом є різні способи фінансування<sup>68</sup> підтримки України у реалізації реформ та процесі відбудови – це гранти, позики, бюджетні гарантії, змішане фінансування, списання заборгованості.

**Відносини між Україною та ЄС 2014–2021 роки.** Україна та ЄС мають важливі відносини, які передували повномасштабному вторгненню РФ на територію України. Починаючи з 2014

64 A brief overview of the high level international process discussing assistance to Ukraine can be found on page 2 of Multilateral financial assistance to Ukraine, Drazen RAKIC, Vasileios PSARRAS, European Parliament, January 2024 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/733763/IPOL\\_IDA\(2023\)733763\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/733763/IPOL_IDA(2023)733763_EN.pdf)

65 Rebuilding Ukraine: A Historic Plan for Congress, Timothy Ash and Polina Kurdyavko, Center for European Policy Analysis, CEPA, 25 January 2023 <https://cepa.org/article/rebuilding-ukraine-a-historic-plan-for-us-congress/>

66 Ukraine reconstruction may cost \$1.1 trillion, Ukraine Invest, 27 June 2022 <https://ukraineinvest.gov.ua/news/27-06-22-1/>

67 European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Haase, D., Schwarcz, A., EU assistance to Ukraine and scrutiny of the EU financing provided, European Parliament, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/288791>

68 European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Haase, D., Schwarcz, A., EU assistance to Ukraine and scrutiny of the EU financing provided, European Parliament, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/288791>



року, ЄС та європейські фінансові установи виділили країні понад 17 млрд євро<sup>69</sup> у вигляді грантів та кредитів. Зокрема, 5,6 млрд євро було надано Україні в рамках п'яти програм макрофінансової допомоги на підтримку реалізації широкого порядку денного реформ у таких сферах, як боротьба з корупцією, незалежна судова система, верховенство права та покращення бізнес-клімату.

Загалом фінансово-економічна підтримка, виділена до лютого 2024 року з бюджету ЄС, сягнула 81 млрд євро, тоді як держави-члени ЄС окремо виділили 12,2 млрд євро, що в сумі становить 93,3 млрд євро. На додаток до цього ЄС надав допомогу на цивільний захист на суму 796 млн євро та гуманітарну допомогу на суму 3 млрд євро.<sup>70 71</sup>

Перед самим початком повномасштабного вторгнення РФ на територію України Європейська Комісія запропонувала<sup>72</sup> нову надзвичайну програму MFF для України у розмірі до 1,2 млрд євро у вигляді пільгових кредитів.

**Підтримка України з боку ЄС після російського вторгнення 2022 року.** За даними Європейської Комісії, з початку російської агресії ЄС, його фінансові установи та держави-члени, керуючись підходом Team Europe, виділили 37,8 млрд євро на підтримку загальної економічної, соціальної та фінансової стійкості України. Ця допомога надається у формі макрофінансової допомоги, бюджетної підтримки, надзвичайної допомоги, реагування на кризові ситуації та гуманітарної допомоги. Крім того, заходи військової допомоги становлять близько 12 млрд євро, з яких 3,6 млрд євро було мобілізовано в рамках Європейського фонду миру.

69 EU SUPPORT FOR UKRAINE <https://www.horizon-europe.gouv.fr/sites/default/files/2023-06/guide-eu-funding-pdf-9158.pdf>

70 European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Haase, D., Schwarcz, A., EU assistance to Ukraine and scrutiny of the EU financing provided, European Parliament, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/288791>

71 European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations: Ukraine, Factsheet, European Commission [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_en)

72 European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Haase, D., Schwarcz, A., EU assistance to Ukraine and scrutiny of the EU financing provided, European Parliament, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/288791>

З переліком і кількісною оцінкою військової, фінансової та гуманітарної підтримки, яку уряди держав-членів ЄС надають Україні з лютого 2022 року також можна ознайомитись на Ukraine Support Tracker.<sup>73</sup>

У відповідь на повномасштабне вторгнення РФ на територію України європейські виплати були прискорені, і два транші кредиту в розмірі 600 млн євро були виплачені в березні<sup>74</sup> та травні 2022 року<sup>75</sup>. Було схвалено додаткові кредитні пакети МФА у розмірі 6 млрд євро («виняткові пакети МФА» у розмірі 1 млрд євро 19 липня<sup>76</sup> та 5 млрд євро 3 жовтня 2022 року<sup>77</sup>) та 18 млрд євро («інструмент МФА+», 9 листопада 2022 року<sup>78</sup>), що збільшило загальну суму МФА для України до 28,2 млрд євро з початку вторгнення, а також запровадило субсидування відсоткової ставки для покриття витрат на сплату відсотків за кредитом<sup>79</sup>. Загалом за допомогою цього інструменту було виплачено 25,2 млрд євро.<sup>80</sup>

Якщо кредитні пакети МФА, ухвалені у 2022 році, були гарантовані за рахунок поєднання резервів з бюджету ЄС та двосторонніх гарантій держав-членів, то 18 млрд євро в рамках МФА+ на 2023 рік гарантовані за рахунок резервів MFF на 2021–2027 роки<sup>81</sup>. Це є умовним зобов'язанням для ЄС, оскільки жодні ре-

73 <https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>

74 EU disburses €300 million in emergency Macro-Financial Assistance to Ukraine and EU disburses additional €300 million in emergency Macro-Financial Assistance to Ukraine and adopts €120 million in grant support, Commission Daily News, 18 March 2022 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_22\\_1670](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_1670)

75 EU disburses €600 million in Macro-Financial Assistance to Ukraine, Commission Press release 20 May 2022 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3183](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3183)

76 Memorandum of Understanding – EUR 1 billion exceptional MFA to Ukraine [https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_en)

77 Memorandum of Understanding – EUR 5 billion exceptional MFA to Ukraine <https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/Memorandum%20of%20Understanding%20-%20EUR%205%20billion%20exceptional%20MFA%20to%20Ukraine.pdf>

78 Commission proposes stable and predictable support package for Ukraine for 2023 of up to €18 billion, Commission Press Release, 9 November 2022. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_6699](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6699)

79 Overview of MFA provided for Ukraine can be found here [https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/international-economic-relations/candidate-and-neighbouring-countries/neighbouring-countries-eu/neighbourhood-countries/ukraine_en)

80 Factsheet: EU solidarity with Ukraine, European Commission, 22 June 2023 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS\\_22\\_3862](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_22_3862)

81 As described in the Commission's proposal for the MFA+ regulation, COM(2022) 597, 9.11.2022 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0597&qid=1681722798473&from=EN>

сурси ЄС не потрібні для погашення боргу ЄС, якщо країна-бенефіціар не оголосить дефолт.<sup>82</sup> На це як на ризик вказує ЕКА у своєму річному звіті за 2022 рік<sup>83</sup>, а саме, що MFA+ не вимагає жодних резервів для покриття ризику дефолту, а отже, якщо виникнуть збитки, їх доведеться покривати з бюджету ЄС або за рахунок «вільного простору» між верхньою межею MFF та верхньою межею власних ресурсів.

Таким чином, загальна сума підтримки, наданої Україні з початку збройної агресії РФ, становить близько 50 млрд євро. На додаток до цього, Європейська Комісія працює над виділенням 1 млрд євро на швидке відновлення. Разом з ресурсами, виділеними на допомогу державам-членам ЄС у задоволенні потреб українців, які тікають від війни в ЄС, загальна підтримка України та українців становить близько 67 млрд євро.<sup>84</sup>

**Ukraine Facility.** У рамках середньострокового перегляду MFF 2021–2027 Європейська Комісія запропонувала<sup>85</sup> створити механізм для України, і після міжінституційних переговорів регламент про створення нового механізму для України Ukraine Facility набув чинності 1 березня 2024 року<sup>86</sup>.

Ukraine Facility<sup>87</sup> – це спеціальний інструмент, який дозволить ЄС надати Україні до 50 млрд євро протягом 2024–2027 років. Це виконання зобов'язань ЄС у підтримці України у російсько-українській війни та на шляху до членства України в ЄС.

20 березня 2024 року<sup>88</sup> Європейська Комісія надала Україні

82 ECA Special Report on The EU's financial landscape [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR23\\_05/SR\\_EU-financial-landscape\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR23_05/SR_EU-financial-landscape_EN.pdf)

83 2022 annual report on the implementation of the EU budget for the 2022 financial year [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_EN.pdf)

84 EU SUPPORT FOR UKRAINE <https://www.horizon-europe.gouv.fr/sites/default/files/2023-06/guide-eu-funding-pdf-9158.pdf>

85 European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Haase, D., Schwarcz, A., EU assistance to Ukraine and scrutiny of the EU financing provided, European Parliament, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/288791>

86 Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 establishing the Ukraine Facility <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R0792&qid=1710427353622>

87 EU Solidarity with Ukraine [https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/ukraine-facility\\_en](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/ukraine-facility_en)

88 Commission disburses first €4.5 billion of bridge financing to Ukraine under the Ukraine Facility [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_1579](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1579)

першу підтримку в розмірі 4,5 млрд євро в рамках програми Ukraine Facility. 24 квітня 2024 року<sup>89</sup> Європейська Комісія надала Україні додаткову підтримку в розмірі 1,5 млрд євро в рамках програми Ukraine Facility.

### **Контроль за використанням коштів та виконанням зобов'язань**

Європарламент у своїй резолюції<sup>90</sup> про захист фінансових інтересів Європейського Союзу підкреслив своє переконання, що ресурси ЄС, виділені Україні (у відповідь на війну), не підлягають належному моніторингу та контролю, і закликає Європейську Комісію «вжити відповідних заходів, включаючи проведення більш ретельних перевірок (...)». Крім того, Парламент наголошує на необхідності «захищати верховенство права та фінансові інтереси Союзу, а також запобігати, виявляти та виправляти шахрайство, корупцію, конфлікти інтересів та порушення у використанні коштів Союзу в Україні».

Тому, зокрема, у рамковій угоді<sup>91</sup> <sup>92</sup> з реалізації механізму Ukraine Facility передбачено, зокрема, що:

1. Виплати є умовними, Україна має реалізувати свій план відновлення та реформ і підтримувати демократичні механізми (такі як багатопартійна парламентська система), верховенство права та права людини, включаючи права осіб, які належать до меншин.<sup>93</sup>

2. Ukraine Facility передбачає надання Україні фінансових ресурсів на основі трьох основних принципів:

– пряма фінансова підтримка надаватиметься на основі «Пла-

<sup>89</sup> Commission disburses additional €1.5 billion in bridge financing to Ukraine [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_2244](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2244)

<sup>90</sup> European Parliament resolution of 18 January 2024 on the protection of the European Union's financial interests – combating fraud – annual report 2022 (2023/2045(INI)) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0041\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0041_EN.html)

<sup>91</sup> Ukraine and EU conclude framework agreement for financing under Ukraine Facility <https://www.kmu.gov.ua/en/news/ukraina-ta-ies-uklaly-ramkovu-uhodu-dlia-finansuvannia-v-ramkakh-ukraine-facility>

<sup>92</sup> Ukraine Facility [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine/ukraine-facility\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine/ukraine-facility_en)

<sup>93</sup> Establishing the Ukraine Facility, Financing Ukraine's recovery and its path to EU accession, Tim Peters, Members' Research Service EPRS, March 2024. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753954/EPRS\\_BRI\(2023\)753954\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753954/EPRS_BRI(2023)753954_EN.pdf)



ну України», що складається з позик (до 33 млрд євро) та грантів (фінансуються через річний бюджет ЄС, через новий спеціальний інструмент, Український резерв<sup>94</sup>), додаючи до понад 38 млрд євро;

– конкретна інвестиційна структура: спрямована на розширення інвестиційної бази для відновлення та реконструкції вартістю 7 млрд євро (з використанням бюджетних гарантій ЄС та поєднання грантів і позик від державних і приватних установ);

– допомога при вступі: нові заходи допомоги, включаючи технічну допомогу.

3. Працюватиме незалежна аудиторська рада, яка допомагатиме (і регулярно звітуватиме) Європейській Комісії в ефективному захисті фінансових інтересів ЄС, а також забезпечуватиме регулярний діалог і співпрацю з Європейським судом аудиторів (ЕСА), а також з Рахунковою палатою України.

4. Органи влади України мають взяти на себе зобов'язання співпрацювати з Європейською прокуратурою (EPPO) та Європейським бюро по боротьбі з шахрайством (OLAF), які уповноважені проводити розслідування.

5. Європейська Комісія повинна проводити регулярний Діалог щодо фінансування України з компетентними комітетами Європейського парламенту, що відбуватиметься щонайменше кожні чотири місяці.

6. Україна повинна раз на рік надавати щорічний звіт про хід впровадження, а Європейська Комісія кожного року оцінюватиме впровадження та складатиме річний звіт. Обидва звіти надаватимуться Європейському Парламенту та Раді.

94 Established by the mid-term revision of the MFF Regulation for 2021 to 2027, Council Regulation (EU, Euratom) 2024/765 of 29 February 2024 amending Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027 <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/765/oj>

## **8. ПЛАНИ ЗМІН ЩОДО МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В РАМКАХ ПРОГРАМИ UKRAINE FACILITY**

18 березня Кабінет Міністрів України затвердив<sup>95</sup> План для Ukraine Facility<sup>96</sup>, який стане основою для реалізації програми фінансової підтримки України від Європейського Союзу протягом 2024–2027 років.

План для Ukraine Facility в частині міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів включає подальше впровадження фіскальної децентралізації, що передбачає, зокрема, наступне.

### **Відновлення та реалізація середньострокового бюджетного планування**

Результат: Бюджетна декларація на 2025–2027 роки схвалена, набула статусу офіційного документа та подана на розгляд Верховної Ради України. Декларація передбачатиме:

- основні макроекономічні прогнози економічного і соціального розвитку країни;
- основні бюджетні показники (доходи, видатки, дефіцит бюджету, державний борг);
- пріоритети державної політики за сферами та граничні обсяги видатків для кожного головного розпорядника коштів;
- *взаємовідносини між державним бюджетом і місцевими бюджетами, включаючи необхідні вказівки для підготовки се-*

<sup>95</sup> Уряд затвердив План для реалізації програми Ukraine Facility <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdyy-plan-dlia-realizatsii-prohramy-ukraine-facility>

<sup>96</sup> Ukraine Facility Програма фінансової підтримки України від Європейського Союзу <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>



*редньострочкових прогнозів місцевих бюджетів;*

– оцінку фінансових ризиків.

Строк реалізації: 2 квартал 2024 року.

### **Затвердження порядку управління фінансовими ризиками місцевих бюджетів**

Результат: набрання чинності Законом про внесення змін Бюджетного кодексу України щодо визначення порядку управління фінансовими ризиками місцевих бюджетів. Закон України передбачатиме такі заходи, як:

– визначення суб'єктів управління фінансовими ризиками місцевих бюджетів;

– встановлення порядку взаємодії між різними суб'єктами, відповідальними за управління фінансовими ризиками місцевих бюджетів;

– визначення методологічних засад управління фінансовими ризиками місцевих бюджетів.

Строк реалізації: 4 квартал 2026 року.

### **Досягнення покращеного доступу до безпечної та якісної освіти**

Результат: Проміжний звіт Уряду (або звіт Казначейства) показує, що в державних бюджетах на 2024 та 2025 роки Уряд виділив, зокрема на регіональний та місцевий рівень, щонайменше 300 млн євро на покращення доступу до безпечної та якісної освіти, включаючи дошкільну освіту відповідно до нового законодавства про дошкільну освіту, серед іншого на наступне:

– укриття та безпечні умови в навчальних закладах;

– шкільні автобуси;

– сучасні методи викладання, в тому числі завдяки діджиталізації;



– матеріали та обладнання для навчальних закладів;

– якісне харчування;

– нові центри професійно–технічної освіти (ПТО) на основі потреб ринку у кваліфікованій робочій силі та відповідно до стандартів ефективного ПТО, згідно з новим законодавством про ПТО.

Строк реалізації: 2 квартал 2026 року.

Результат: Звіт Уряду (або звіт Казначейства) показує, що в державних бюджетах на 2024, 2025, 2026 та 2027 роки Уряд виділив, зокрема на регіональний та місцевий рівень, щонайменше 650 млн євро на покращення доступу до безпечної та якісної освіти, включаючи дошкільну освіту відповідно до нового законодавства про дошкільну освіту, серед іншого на наступне:

– укриття та безпечні умови в навчальних закладах;

– шкільні автобуси;

– сучасні методи викладання, в тому числі завдяки діджиталізації;

– матеріали та обладнання для навчальних закладів;

– якісне харчування;

– нові центри професійно–технічної освіти (ПТО) на основі потреб ринку у кваліфікованій робочій силі та відповідно до стандартів ефективного ПТО, згідно з новим законодавством про ПТО.

Строк реалізації: 4 квартал 2027 року.

### **Посилення інструментів залучення громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні**

Результат: створення умов для підвищеного рівня залучення та активної участі громадян у процесах прийняття рішень на місцевому рівні відбуватиметься через ухвалення та реалізацію змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в



Україні» та Закону України «Про публічні консультації». Зміни передбачатимуть розширення можливостей для різних категорій мешканців, у тому числі вразливих груп, брати участь у роботі дорадчих органів, процесах планування, бюджетування та прийняття рішень.

Строк реалізації: 3 квартал 2024 року.

### **Розмежування повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів**

Результат: набрання чинності законодавством для забезпечення оптимального розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Ці законодавчі зміни спрямовані на оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади за принципами субсидіарності та децентралізації сприятиме усуненню конфлікту повноважень між сільськими, селищними, міськими радами і районними радами, забезпеченню доступності та належній якості публічних послуг на місцевому рівні, ефективному використанню бюджетних коштів.

Перегляд законодавства про місцеве самоврядування, уточнення розподілу галузевих повноважень між центральним, регіональним, субрегіональним та місцевим рівнями, зокрема у сферах, що мають значення для відновлення (житло, дороги, школи, розподільчі мережі), де основним принципом виступає субсидіарність.

Строк реалізації: 1 квартал 2026 року.

Розподіл повноважень має супроводжуватись переглядом Бюджетного та Податкового кодексів України для удосконалення механізму зарахування ПДФО до місцевих бюджетів та системи горизонтального вирівнювання надходжень ПДФО між місцевими бюджетами.

## **Зміни щодо ПДФО та фінансового вирівнювання територіальних громад**

Результат: ухвалення змін до Бюджетного і Податкового кодексів щодо удосконалення механізму зарахування ПДФО до місцевих бюджетів відповідно до європейської практики та удосконалення (перегляд) механізму горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів.

Передбачуване та адекватне фінансування є необхідним для розвитку та підтримки спроможності на місцевому рівні впроваджувати проекти. У зв'язку з цим фіскальна децентралізація, зокрема сплата ПДФО до бюджетів територіальних громад, виявилася критично важливим мотивуючим фактором для органів місцевого самоврядування. Важливо зберегти прогрес і, водночас, шукати подальші шляхи вдосконалення, включаючи приведення податкового законодавства у відповідність до найкращих міжнародних практик. Останнє включатиме оцінку можливостей зміни існуючої практики розподілу податкових надходжень там, де проживає платник податків, а не там, де роботодавець зареєстрований.

У більш загальному плані Україна розглядатиме можливості покращення загального процесу фіскальної децентралізації, та найкращі способи збалансувати розподіл доходів та видатків центральних, місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування.

### **Посилення розробки та реалізації регіональної політики**

Результат: набрання чинності постановою Кабінету Міністрів про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки.

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки буде оновлена шляхом внесення змін, які будуть спрямовані на:

– оновлення стратегічних, оперативних цілей, напрямів та завдань Стратегії відповідно до викликів, з якими стикнулись



регіони та території України, внаслідок повномасштабної збройної агресії РФ;

- оновлення переліку територій, які потребують державної підтримки;

- відновлення та розвиток регіонів та територій України на принципах прозорості, підзвітності, сталості, інклюзивності, енергоефективності, стійкості до безпекових загроз та економічної доцільності;

- відновлення економічної активності, розвиток людського капіталу та зростання економіки на основі внутрішнього потенціалу територій та регіональних смарт-спеціалізацій;

- розвиток багаторівневого врядування, наближення системи управління регіонального розвитку до процедур ЄС та найкращих практик;

- сприяння розбудові партнерств, міжмуніципальному, міжрегіональному та транскордонному співробітництву;

- розвиток інституційної спроможності територіальних громад та регіонів у розрізі проєктного менеджменту, цифровізації, антикорупції та стратегічного планування, із урахуванням гендерного підходу.

Строк реалізації: 3 квартал 2024 року.

Важливим у цьому контексті також буде модернізація Державного фонду регіонального розвитку, щоб він відповідав процесу відновлення та відбудови.

### **Залучення інвестицій, які будуть здійснюватись в рамках компоненту I Ukraine Facility**

Результат: щонайменше 20% безповоротної фінансової підтримки в рамках Компоненту I Ukraine Facility буде виділено на потреби відновлення, реконструкції та модернізації регіональних та місцевих органів влади України, з яких 5% буде виділено протягом 2024-2025 років. Відповідні інвестиції на потреби відновлення, реконструкції та модернізації субнаціональних орга-



нів влади України заплановані у людський капітал, транспорт, енергетику та інші сектори на 2024–2027 роки.

Строк реалізації: 4 квартал 2027 року.

Загалом урядовий План для Ukraine Facility включає: відновлення середньострокового бюджетного та стратегічного планування, залучення інвестицій; посилення розробки та реалізації регіональної політики; затвердження порядку управління фіскальними ризиками місцевих бюджетів; досягнення покращеного доступу до безпечної та якісної освіти; посилення інструментів залучення громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні; розмежування повноважень між різними рівнями влади. Також планується розробити нову модель розподілу ПДФО з метою вдосконалення механізму фінансування делегованих повноважень та зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів. Реалізація цих заходів потребуватиме наявності точних даних про фактичну чисельність населення територіальних громад.



## 9. ПЛАНИ УРЯДУ УКРАЇНИ ЩОДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ НА 2024–2027 РОКИ

26 березня 2024 року Уряд ухвалив План<sup>97</sup> заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки, де передбачив ряд завдань та відповідних заходів в частині міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів.

**Розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності** (завдання 4 Плану), що передбачає реалізацію наступних заходів:

- 1) визначення засад (критеріїв, принципів) розмежування сфер компетенцій держави та місцевого самоврядування, розподілу на власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування (строк виконання – червень 2024 р.);
- 2) розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проєкту Закону України щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності (строк виконання – березень 2025 р.);
- 3) розроблення або перегляд (у разі наявності) державних вимог і нормативів в описовому та вартісному вигляді за кожним із повноважень, делегованих державою орга-

<sup>97</sup> План заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 березня 2024 року № 270-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2024-%D1%80#Text>

нам місцевого самоврядування, у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю з метою належного фінансового забезпечення делегованих повноважень (строк виконання – січень 2025 р.);

4) розроблення концептуальних засад запровадження місцевої статистики для здійснення органами місцевого самоврядування заходів щодо збирання, організації, проведення аналізу та представлення даних щодо територіальних громад, підготовки відповідних звітно-статистичних матеріалів (строк виконання – червень 2024 р.).

**Посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування для забезпечення здійснення визначених законодавством повноважень** (завдання 5 Плану), що включає такі заходи:

1) розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проєкту Закону України про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів (строк виконання – червень 2024 р.);

2) проведення аналізу та розроблення пропозицій щодо удосконалення механізму зарахування податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів у частині зарахування частини податку до місцевих бюджетів за місцем реєстрації місця проживання фізичної особи – платника податку (строк виконання – червень 2024 р.);

3) удосконалення механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів (строк виконання – протягом шести місяців після прийняття Закону України щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності).



**Закріплення результатів реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Конституції України** (завдання 9 Плану), що, зокрема, передбачає:

- розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України законопроектів про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо закріплення за органами місцевого самоврядування відповідного фінансового ресурсу для виконання повноважень (протягом шести місяців з дня набрання чинності змінами до Конституції України щодо децентралізації влади у разі внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади).



## ВИСНОВКИ

**1.** Питання розвитку місцевих фінансів України в контексті євроінтеграції відображено у ряді національних та європейських документах. Огляд таких документів показав, що місцеві бюджети та міжбюджетні трансферти мають зазнати змін аби ОМС досягнули належної фінансової стійкості і надавати публічні послуги відповідно до європейських стандартів.

Зокрема, Європейська Комісія у своїх документах щодо України підкреслює необхідність забезпечення міцної місцевої фіскальної бази для уникнення фінансової вразливості муніципалітетів у майбутньому. Комісія відзначає ряд проблемних питань, які потребують вирішення і відповідно рекомендує Україні:

- підготуватися до повернення до середньострокового бюджетного планування з 2024 року;
- покращити прозорість бюджетування;
- оптимізувати мережу навчальних закладів;
- оновити Державну стратегію регіонального розвитку та модернізувати Державний фонд регіонального розвитку;
- вжити необхідних заходів для впровадження закону про засади регіональної політики;
- посилити координаційну базу в рамках регіональної політики, розробити і узгодити з процесом відновлення та реконструкції регіональної політики в Україні надійну концептуальну основу організації регіональної політики;
- посилити незалежність та спроможність Рахункової палати України, Державної аудиторської служби;
- посилити участь регіонів України в ініціативах однорангового відновлення з колегами ЄС;

– зміцнювати адміністративний потенціал та механізм координації між ключовими зацікавленими сторонами у власній ресурсній системі **(Розділи 1-2 Аналітичної записки)**.

**2.** У відповідь на це, Міністерство фінансів України, в умовах протистояння збройній агресії РФ, посилено працює над відновленням вже з 2024 року середньострокового бюджетного планування, в тому числі й на місцевому рівні, з планами підготовки Бюджетної декларації на державному рівні та прогнозів місцевих бюджетів на місцевому рівні. Уряд подав на розгляд Верховної Ради України відповідний Законопроект № 11131. Разом з тим ОМС відзначають, що відновлення складання прогнозів місцевих бюджетів без показників розвитку основних галузей промислового сектору економіки, актуальних показників чисельності населення та статистичної інформації буде досить ускладненим завданням.

Мінфін дотримується курсу, що на середньострокову перспективу наявні ресурси держави і надалі першочергово будуть спрямовуватися на посилення обороноздатності та відновлення територіальної цілісності України, а також відбудову регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України. Міністерство фінансів окреслило окремі бюджетні показники на 2025–2027 роки в частині міжбюджетних трансфертів, це, зокрема, фінансування освітніх послуг, автомобільних доріг **(Розділ 3 Аналітичної записки)**.

**3.** В контексті підготовки місцевих бюджетів, в тому числі на середньостроковий період, актуальним питанням є необхідність наявності оновлених показників чисельності населення та статистичної інформації. Така інформація потрібна для розрахунку обсягів потреб публічних послуг та ресурсу, який необхідний для їх задоволення (до прикладу розрахунку субвенцій та дотацій) **(Розділ 4 Аналітичної записки)**.

**4.** Асоціація міст України у своєму зверненні до Міністерства фінансів запропонувала ряд пропозицій до Бюджетної декларації щодо визначення стратегічних напрямків удоско-

налення бюджетної політики в частині місцевих фінансів та міжбюджетних трансфертів з урахування євроінтеграційного курсу України.

Цілі, які запропонувала АМУ, це:

- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
- збалансування доходів та повноважень ОМС, недопущення звуження свободи дій органів місцевого самоврядування самостійно розпоряджатися фінансовими ресурсами в межах власної відповідальності;
- інституційне, організаційне та правове посилення бюджетного планування на місцевому рівні та адміністрування податків і зборів, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування.

Серед запропонованих завдань для досягнення вищезазначених цілей АМУ це:

- подальший розвиток середньострокового бюджетного планування;
- продовження упорядкування сфер відповідальності органів виконавчої влади та ОМС;
- закріплення права виключно за ОМС встановлювати пільги з місцевих податків та зборів;
- удосконалення фінансового забезпечення видаткових повноважень, які передаються державою на виконання органам місцевого самоврядування;
- відновлення зарахування «військового» ПДФО до бюджетів місцевого самоврядування;
- збільшення частки зарахування до бюджетів місцевого самоврядування ПДФО, збереження зарахування 64% податку;

- недопущення прийняття законодавчих ініціатив, які спрямовані на зниження доходів місцевих бюджетів;
- удосконалення бюджетного вирівнювання місцевих бюджетів;
- призначення міжбюджетних трансфертів органам місцевого самоврядування, які використовуються на розсуд місцевої влади («block grants»);
- забезпечення повноцінного обміну інформацією між податковими органами та органами місцевого самоврядування;
- розвиток електронних сервісів для фінансових підрозділів ОМС (**Розділ 5 Аналітичної записки**).

**5.** Міністерство фінансів розглянуло пропозиції АМУ і щодо окремих з них висловило свою позицію, а саме щодо:

- відновлення зарахування «військового» ПДФО до бюджетів місцевого самоврядування;
- збільшення частки зарахування до бюджетів місцевого самоврядування ПДФО, збереження зарахування 64% податку;
- закріплення права виключно за ОМС встановлювати пільги з місцевих податків та зборів;
- питання адміністрування місцевих податків і зборів;
- недопущення прийняття законодавчих ініціатив, які спрямовані на зниження доходів місцевих бюджетів (**Розділ 6 Аналітичної записки**).

Позиція Міністерства фінансів щодо інших пропозицій, запропонованих Асоціацією міст України, буде відображена у проєкті Бюджетної декларації.

**6.** Реалізація змін у сфері місцевих фінансів вимагає консолідованих зусиль органів влади України, а також підтримки

міжнародних партнерів України. Огляд підтримки України від Європейського Союзу показав, що:

ЄС готові підтримувати і підтримують Україну у впровадженні різних реформ щодо місцевих фінансів, у відбудові зруйнованої інфраструктури, відновлення функціонуючої та самодостатньої країни, готової до інтеграції до ЄС. Відносини між Україною та ЄС зміцнилися після 2014 року, а після початку повномасштабного вторгнення РФ на територію України ЄС, його фінансові установи та держави-члени, керуючись підходом Team Europe, виділили 37,8 млрд євро на підтримку загальної економічної, соціальної та фінансової стійкості України.

У 2024 році створено спеціальний інструмент Ukraine Facility, який дозволить ЄС надати Україні 50 млрд євро протягом 2024–2027 років для реалізації змін на шляху до членства України в ЄС. Реалізація програми Ukraine Facility передбачає умови надання таких коштів Україні у формі зобов'язань України провести реформи, в тому числі щодо місцевих фінансів. Також визначено чіткий контроль та звітування за наданим ресурсом. 18 березня Уряд України затвердив План для Ukraine Facility, який стане основою для реалізації програми фінансової підтримки України від ЄС протягом 2024–2027 років (**Розділи 7-8 Аналітичної записки**).

**7.** 26 березня 2024 року Уряд ухвалив План заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024–2027 роки, де передбачив ряд завдань та відповідних заходів щодо реалізації змін, в тому числі і в частині місцевих фінансів, запланував:

- розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності;
- посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування для забезпечення здійснення визначених законодавством повноважень;



– закріплення результатів реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Конституції України (**Розділ 9 Аналітичної записки**).

**Отже, розглянуті у цій Аналітичній записці національні та європейські документи кореспондуються між собою в більшості питань, що стосуються подальших стратегічних напрямків розвитку місцевих фінансів України. Разом з тим простежуються різні погляди щодо шляхів досягнення поставлених цілей. Шляхи досягнення цілей розвитку місцевих фінансів України мають бути належним чином узгоджені у демократичний спосіб між усіма стейкхолдерами сфери публічних фінансів, в тому числі і через посилення співпраці з міжнародними партнерами.**



Рецензент: **Рабошук Я. О.**, заступник Виконавчого директора Асоціації міст України, директор Аналітичного Центру АМУ

Автор: **Палійчук Т. В.**, експерт з питань місцевих фінансів, кандидат економічних наук

За загальною редакцією **Слобожана О. В.**, Виконавчого директора Асоціації міст України, кандидата наук з державного управління



**АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ**

СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

# АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053

+38 044 486 28 78 +38 067 103 58 88

[info@auc.org.ua](mailto:info@auc.org.ua) [amu.inform@gmail.com](mailto:amu.inform@gmail.com) [t.me/auc\\_ua](https://t.me/auc_ua) [auc.org.ua](http://auc.org.ua)





