

Одним із принципів реалізації запропонованого Плану є стимулювання приватних інвестицій та підприємництва, тобто, попри значу частку залучення іноземних інвестицій саме через інституції державного та регіонального рівнів, залучення приватного фінансування буде рушієм прискореного розвитку підприємництва (зокрема МСБ). Наприклад, однією із пріоритетних галузей економіки України, яка потребує відновлення є транспорт, зокрема інфраструктура вантажних перевезень, що дозволить налагодити виробничі зв'язки втрачені в умовах війни та логістичні зв'язки для налагодження експортно-імпортних операцій. Інвестиційні проєкти у даному напрямі мають бути спрямовані на поліпшення та модернізацію транспортної мережі та включати: розвиток дорожньої інфраструктури, модернізацію залізничної системи, розвиток морських та річкових портів, відновлення та розвиток повітряних транспортних вузлів, підтримку логістичних центрів та розвиток технологій й інновацій, що сприятиме покращенню ефективності, швидкості, надійності та безпеки вантажних перевезень, підвищенню конкурентоспроможності транспортної системи, а також забезпечить зручність для бізнесу та підтримку економічного розвитку країни [3].

Таким чином, потреба у фінансуванні визначених національних програм відновлення економіки України є досить великою та потребує залучення різних джерел від іноземних інвесторів на рівні держав, міжнародних фондів до внутрішніх інвестиційних програм пошук та ефективне використання яких є першочерговим завданням у контексті досягнення цілей сталого розвитку.

Список використаних джерел

1. Ukraine Recovery Conference. URL: <https://ua.urc-international.com/>.
2. План Відновлення України. Національна рада з відновлення. Липень 2022 р. URL: https://assets-global.website-files.com/625d81ec8313622a52e2f031/62c19ac16c921fc712205f03_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_UKR.pdf.
3. Вовк О.М., Ковальчук А.М., Сафонік Н.П. Проєктування векторів відновлення інфраструктури вантажних перевезень. *Наукові інновації та передові технології*. 2023. № 7 (21). С. 219-232. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-7\(21\)-219-232](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-7(21)-219-232).

Г.М. Котіна,

к.е.н., доцент кафедри фінансів імені Віктора Федосова,
Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана,

М.М. Степура,

к.е.н., доцент кафедри фінансів імені Віктора Федосова,
Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ФІСКАЛЬНА СПРОМОЖНІСТЬ ТА УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ В ЧАСИ ВІЙНИ

Виклики, зумовлені пандемією і глобальним конфліктом останніх років суттєво вплинули на траєкторію розвитку місцевих громад в Україні. Незважаючи на прогрес реформи децентралізації, яка починаючи з 2014 року Україна зробила шалений крок в зміцненні фінансової спроможності громад, стимулювавши громади до об'єднання та міжрегіональної кооперації, залучення додаткових приватних інвестицій, негативні тенденції торкнулись різних громад в різній мірі. Навіть незважаючи на те, що в муніципалітетах внаслідок реформи значно поліпшились процеси бюджетування та управління інвестиціями, проблеми ефективного розподілу фінансових ресурсів для задоволення нагальних потреб та умов стійкого розвитку, особливо в часи воєнного стану лишились. Ці вже існуючі виклики повинні

визначати рішення на національному та місцевому рівнях, оскільки вони прагнуть задовольнити нагальні потреби у відбудові та сприяти довгостроковому відновленню та стійкості.

Фіскальна політика як центрального уряду так і на місцях працює в умовах значної невизначеності під тиском економічних наслідків війни, які в умовах зростання інфляції та відсоткових ставок, уповільнення економічного зростання та високої вартості боргу та запозичень, роблять бюджетні обмеження все більш обов'язковими [1]. Місцеві органи влади в Україні наразі стикаються з низкою інституційних обмежень, які, хоча й не є однорідними, мають кумулятивний ефект. Розуміючи важливість перегляду видаткових повноважень через наявність зростаючих потреб в обороноздатності, уряд на різних рівнях влади в Україні має розраховувати на реальні фіскальні можливості та якісну підтримку з боку донорів (як в середині бюджетної системи, так і міжнародних кредиторів). Саме посилення фінансових механізмів регіонального розвитку з вищою економічною віддачею є важливим завданням фінансової політики.

Зазначимо, в Україні децентралізація стала стратегічною політикою реструктуризації держави і була одним із ключових пріоритетів вже десять років тому. Незважаючи на тривалість реформи, науковці та експерти ґрунтовно вивчили цей процес і дійшли неоднозначних висновків [2-5], але більшість дослідників сходяться думки щодо позитивних зрушень, та все ж висловлюють занепокоєння. Зокрема, Парламентський комітет асоціації Україна-ЄС стверджує, «...що процес децентралізації був і залишається дуже корисним для громадян України, зокрема з точки зору покращення якості послуг, зменшення корупції на місцевому рівні та підвищення відповідальності громадян за прийняття рішень на місцевому рівні» [6]. Наразі ключовим досягненням децентралізації в Україні, як зазначають вітчизняні дослідники [7], є розширення повноважень територіальних громад (громад) через їх добровільне об'єднання та розширення сфери їх компетенції. Також відомо, що головною обіцянкою реформи децентралізації в Україні було підвищення ефективності та якості публічних (соціальних) послуг, оскільки вони надаватимуться органами місцевого самоврядування з кращим фінансуванням, наближено до споживачів суспільних послуг [8]. Але аналізуючи результати аналітичних досліджень [9], індекс якості публічних послуг та об'єктів за регіонами України в довоєнний період був середнім, а в більшості регіонів навіть незадовільним за основними напрямками видатків місцевих бюджетів (соціальний захист та забезпечення, комунальне господарство, інфраструктура, охорона здоров'я, громадський порядок і безпека, екологія), тенденція зберігається і донині.

Тому у цьому дослідженні розглядаються умови та інституційні рамки для використання ефективних механізмів зміцнення фіскальної спроможності місцевих громад через оцінку взаємозв'язку між фінансовими труднощами (фіскальні ризики, політика жорсткої економії) та конкретними аспектами економічної стійкості (ефективність та якість державних послуг, інноваційна та інвестиційна привабливість, сталий розвиток інфраструктури тощо), а також важливість розумного управління фінансовими ресурсами локальних урядів для зміцнення фінансового потенціалу регіонів.

Досліджуючи виклики місцевого самоврядування в Україні зазначимо, що постійний перерозподіл видаткових повноважень, делегованих місцевим бюджетам центральною владою, свідчить про непослідовність державної політики та, як підкреслюють вітчизняні дослідження [10], посилює турбулентність бюджетної системи, безсистемні процеси вертикального вирівнювання, провокує хронічний дефіцит місцевих бюджетів в Україні. Більш того, нехтування якістю показників оцінки фіскальної спроможності створює ризик «ручного» фіскального коригування фінансового вирівнювання та політично упередженого розподілу міжбюджетних трансфертів, що впливає на фіскальну стійкість місцевих бюджетів. І як результат, диференційований обсяг місцевих фінансів спричиняє нерівність у наданні публічних послуг, а також свідчить про значну трансфертну залежність, а тому органи місцевого самоврядування змушені знаходити додаткові фінансові ресурси, використовуючи потенціал розвитку певної території [11]. Вітчизняні дослідники [12] доводять доцільність

диверсифікації джерел бюджетних надходжень для забезпечення громадам належного рівня стійкості в умовах постійних змін в економіці та перманентних криз. До того ж, спираючись на світові думки, незважаючи на те, що спрямовуюча та координуюча роль національних урядів залишається важливою, необхідно розширити можливості місцевих органів влади та місцевих громад для зменшення ризику глобальних загроз, у тому числі за допомогою ресурсів, стимулів та відповідальності за прийняття рішень, залежно від обставин.

В цьому контексті цікавим постає наступне питання, а яка ж дійсно відведена роль місцевому самоврядуванню у воєнний час. Очевидним є той факт, довоєнні виклики, пов'язані з відсутністю чіткості у розподілі завдань та відповідальності між рівнями влади та наявністю фінансування для виконання їхніх законних повноважень, посилюються самою війною. Зв'язок між економікою країни та її територій і війною двосторонній: війна відволікає значні фінансові, матеріальні та людські ресурси від виробничого сектора до непродуктивної невиробничої сфери, тобто викривлює структуру самої економіки; окрім того, війна веде до прямого знищення продуктивних сил, і в зв'язку з цим постає завдання збереження виробництва, робочої сили і забезпечення життєздатності економіки. В Україні за останні два роки війна порушила нормальне функціонування системи державного та місцевого управління та створила величезне навантаження на державну службу, зокрема на місцеве самоврядування. Так, за даними Національного агентства України з питань державної служби [13], у перший рік війни: 4,355 держслужбовці виїхали за кордон, 3,637 були мобілізовані, 4,713 залишилися на окупований агресором території України або в зонах бойових дій, 108 загинули, 80 були поранені та 205 зникли безвісти. Останнє безпосередньо вплинуло і на якість публічного управління на місцях. Зокрема, оцінюючи прогрес в наблизенні до розумного урядування та спроможності [14] і готовності органів державної і місцевої влади ефективно імплементувати *acquis* ЄС відмічається спадна тенденція майже за всіма складовими - управління людськими ресурсами, підзвітність, управління публічними фінансами, бюджетом та внутрішній аудит, контроль публічних закупівель.

На відміну від багатьох конфліктних контекстів, реформа децентралізації, що триває останню декаду в Україні, не була задумана як врегулювання конфлікту. Визнаючи глибокі зміни, спричинені реформами децентралізації, їх реалізація все ще стикається з кількома проблемами: невнесення змін до Конституції, які потенційно можуть пом'якшити очікувані результати реформ; невизначеність сукупних втрат; зв'язок між реформою децентралізації та реінтеграційною політикою держави. Програмні документи та програми, пов'язані з децентралізацією в Україні (від ЄС, США, Канади та Швейцарії), продемонстрували [15], що немає чіткого зв'язку між децентралізацією та підтримкою вирішення конфліктів. Ряд дослідників доводять [16-20], що децентралізовані держави можуть бути схильні до неефективного політичного реагування на кризи та конфлікти, якщо вони не мають чітких та ефективних політичних та правових орієнтирів для координації різних рівнів влади. А тому децентралізація потребує постійного супроводу та контролю з боку центрального уряду за місцевими та регіональними адміністраціями, а отже, має бути підкріплена надійними доходами. Слід звернути увагу на справедливий розподіл фінансових ресурсів між регіонами, оскільки без достатніх фінансових ресурсів регіональні та місцеві органи влади не можуть виконувати свої завдання. На чому наголошують дослідники [21], удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази (рис. 1) є базовим кроком у розгортанні місцевих урядів у реагуванні на глобальні конфлікти і загрози, що «дозволяє здійснювати міжвідомчі, міжсекторальні дії реагування, визначаючи взаємні та динамічні завдання, а не індивідуальні та статичні ролі»

Ключовою перевагою, яку реформа децентралізації в Україні принесла у вирішення конфлікту, є посилення стійкості українських громад та новий поштовх для місцевого розвитку. Серед основних викликів нормативно-правового характеру в сфері місцевого самоврядування щодо перспектив післявоєнного відновлення України лишаються наступні [23-25]: запровадження в усіх локальних урядах Планів реагування на надзвичайні ситуації органів місцевого самоврядування впорядкування та координація дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів і сил цивільного захисту, суб'єктів господарювання, спрямованих на ліквідацію наслідків та надання допомоги постраждалим у разі загрози або

виникнення надзвичайної ситуації; відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях; розширення повноважень органів місцевого самоврядування під час воєнного стану забезпечувати реалізацію місцевих програм підтримки сектору безпеки і оборони; розширення горизонту стратегічного планування, який на даний момент становить 6 місяців; забезпечення органів місцевого самоврядування цифровими та іншими інструментами для планування та формулювання проєктів відбудови та регіонального розвитку з приватним фінансуванням; розвиток компетенцій місцевого самоврядування у сфері проєктного менеджменту.

<i>Горизонтальні партнерські відносини</i>	<i>Легітимність</i>	<i>Вертикальна міжурядова координація</i>	<i>Залучення спільноти</i>	<i>Цифрова трансформація</i>
• Національні асоціації місцевих та регіональних влад • Міжмуніципальне партнерство в Україні • Міжмуніципальне партнерство з іншими країнами	• Сталі інституції, чіткий розподіл обов'язків, горизонти стратегічного планування • Підзвітність, прозорість та антикорупційні гарантії	• Стимулювання налагодження зв'язків з Урядом України • Додана вартість міжнародного партнерства	• Залучення громади - реалізація прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні • Доступність публічних послуг • Побудова довіри	• Електронне врядування, особливо в малих громадах • Впровадження муніципальної статистики • Комунікаційні ІТ-платформи та інструменти обміну інформацією

Рис. 1. Механізми зміцнення фінансової спроможності місцевих, що використовуються органами місцевого самоврядування як відповідь на надзвичайні ситуації

Джерело: власна ілюстрація за матеріалами [22, 23]

Окрім того, розуміючи детермінанти прогалів в механізмі бюджетного забезпечення місцевого розвитку та наслідки для забезпечення стійкого розвитку громад, важливим є посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в стратегічних орієнтирах ролі держави, зокрема в частині реформування спрощеної системи оподаткування (виключення юридичних осіб, скасування інституту реєстрації індивідуального підприємця, єдині ставки податку для юридичних осіб третьої групи зростають до 18 % та інші), ПДФО (відновлення прогресивної шкали ставок, контролюючим органам буде надано доступ до банківської інформації про рух коштів на рахунках платників податків), податку на нерухомість (введення оподаткування нерухомості на основі її оціночної вартості), податку на прибуток (перегляд пільг з податку на прибуток, запровадження миттєвої амортизації тощо, технологічних перетворень в рамках політики відновлення економіки України - надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів (закріплення права органів місцевого самоврядування на доступ до інформаційних баз даних Державної податкової служби, встановлення правових підстав для проведення перевірки контролюючими органами на підставі зібраної органами місцевого самоврядування інформації щодо власників або користувачів нерухомого майна, яке не було належним чином оподатковане).

І на останок, якісна і стійка горизонтальна і вертикальна міжмуніципальна координація, система контролю та створення механізму моніторингу легітимності рішень органів місцевого самоврядування, залучення місцевих громад до ключових регіональних та місцевих політик, рівний доступ органів місцевого самоврядування до членства у всеукраїнських асоціаціях, спрощення та своєчасна реєстрація адміністративно-територіальних одиниць, визначення критеріїв для формування спроможних територіальних громад з урахуванням воєнних викликів та вимог євроінтеграції також є запорукою дієвого конфлікт менеджменту на рівні місцевого самоврядування в Україні.

Список використаних джерел

1. World Economic Outlook Update. URL: 2024<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024>.
2. Russophone identity in Ukraine in the context of the armed conflict in the east of the country (2017). International Alert/Ukrainian Center for Independent Political Research. URL: <https://www.international-alert.org/app/uploads/2021/08/Ukraine-Russophone-Identity-EN-2017.pdf>.
3. Ravndal, J. A. (2018). Right-wing Terrorism and Militancy in the Nordic Countries: A Comparative Case Study. *Terrorism and Political Violence*, 30(5), 772–792. <https://doi.org/10.1080/09546553.2018.1445888>.
4. OECD (2023), Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6edc3c2-en>.
5. Pintsch, A. (2020). Decentralization in Ukraine and Bottom-Up European Integration. In: Shelest, H., Rabinovych, M. (eds) *Decentralization, Regional Diversity, and Conflict. Federalism and Internal Conflicts*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-41765-9_12.
6. EU-Ukraine Parliamentary Association Committee 2019. URL: [10th_PAC_Final_Statement_and_recommendations_FINAL.pdf](https://www.eu-ukraine.eu/10th_PAC_Final_Statement_and_recommendations_FINAL.pdf) (europa.eu).
7. Шевченко О.В., Романова В.В., Жаліло Я.А. та ін (2020) Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 153 с.
8. Annual Report. UN Women 2017, p. 14.
9. Рейтинги міст України - шосте муніципальне дослідження IPI, що базується на результатах муніципальних опитувань, проведених Соціологічною групою "Рейтинг": березень 2015 року (17 600 респондентів) лютий 2016 року (19 200 респондентів), лютий 2017 року (19 200 респондентів), лютий 2018 року (19 200 респондентів), вересня-жовтня 2019 року (19 200 респондентів) та лютий 2020 року (19 200 респондентів). https://iri.org.ua/sites/default/files/surveys/RATING%20Pro_Ratings%20of%20Ukrainian%20cities%206_022020%20-%20UA.pdf MUNICIPAL SURVEY 2023 (iri.org.ua) https://iri.org.ua/sites/default/files/surveys/RATING%20Pro_Ratings%20of%20Ukrainian%20cities%206_022020%20-%20UA.pdf.
10. Ярошевич, Н.Б., Якимів, А.І. (2023). Визначення вертикальних фіскальних дисбалансів в Україні. *Гроші, фінанси і кредит*. Випуск 75. DOI: <https://doi.org/10.32782/infrastructure75-34>.
11. Крайний О.П., Федорчак О.В. (2022). Фінансове забезпечення територіальних територіальних громад в умовах децентралізації. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії і практики*, 2 (43). <https://doi.org/10.55643/fcaptp.2.43.2022.3558>.
12. Сторонянська, І., Патицька, Х., Мединська, Т., Беновська, Л., Ключник, Л. и Нестор, О. (2023). Системні передумови формування податкових доходів місцевих бюджетів: на прикладі розвинених країн. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*, 6 (53), 58-69. <https://doi.org/10.55643/fcaptp.6.53.2023.4204>.
13. Річний звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2022 рік. <https://drive.google.com/file/d/12lqCKmRz6NkU-OqG2-JOUSKSbItqIzz0/view>.
14. ОЕСР (2024) Державне управління в Україні. Оцінка на відповідність принципам державного управління. Моніторингові звіти Програми SIGMA. Р. 9 <https://www.oecd.org/publications/b0dd70ef-uk.htm>.
15. Rabinovych, M., & Gawrich, A. (2023). The Conflict in Eastern Ukraine and International Support for the Decentralization Reform (2014–2022): Theory-Guided Observations. *East European Politics and Societies*, 37(3), 1036-1058. <https://doi.org/10.1177/08883254221139841>.
16. Robinson, M. (2007). Does Decentralisation Improve Equity and Efficiency in Public Service Delivery Provision. *IDS Bulletin*, 38, 7-17.
17. Gerber, B., & Robinson, S. (2009). Local government performance and the challenges of regional preparedness for disaster. *Public Performance and Management Review*, 32 (3), 345–371.
18. Landy, M. (2008). Mega-disasters and federalism. *Public Administration Review* 68 (Supplement to Volume 68). S.186–S198.
19. Lundholm, M. (2008) Decentralizing Public Goods Production. *Journal of Public Economic Theory*. Volume 10, pp171-327. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9779.2008.00361.x>
20. Kuhn K., Morlino I. (2022) Decentralisation in Times of Crisis: Asset Or Liability? The Case of Germany and Italy During Covid-19. *Swiss Political Science Review* Volume 28, Pages i-iii, 1-153.
21. Boex, J., & Yilmaz, S. (2010). An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector.
22. The Council of Europe (2023) Survey on needs and priorities of local authorities of Ukraine. The provision of services in times of war and post-war recovery. <https://rm.coe.int/survey-on-the-needs-and-priorities-of-local-authorities-in-ukraine-ukr/1680aae27c>.
23. Дорожня карта децентралізації: реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади (2024) <https://mtu.gov.ua/>.
24. Проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування під час роботи органів місцевого самоврядування в період дії воєнного або надзвичайного стану" від 01.09.2023 року № 9559-1/П. <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42527>.
25. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій" від 9 липня 2022 року № 2389-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>.