

ЗАХИЩЕНІСТЬ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЄКТІ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ НА 2022 РІК (аналітичний огляд)

Кабінет Міністрів України визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоврядування і економічному розвитку країни в цілому. Прийнятий курс державної підтримки децентралізації певною мірою підтверджується запланованими законопроектом «Про Державний бюджет України на 2022 рік»¹ (15 вересня 2021 року схвалено і направлено Урядом на розгляд до Верховної Ради України) обсягами та напрямками фінансування місцевих бюджетів.

Відповідно до Бюджетної декларації на 2022-2024 роки, розвиток території можливий лише за умови ефективного використання її внутрішнього потенціалу на основі капіталізації місцевих активів. Разом з тим, кошти державного бюджету є і залишаються важливим джерелом фінансування життєдіяльності та розвитку громад в Україні, що сприяє ефективному та якісному виконанню обов'язків та повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування.

Аналіз вищезгаданого законопроекту дає підстави сформулювати наступні висновки:

1. *Загалом ресурс місцевих бюджетів на 2022 рік збільшено.* Заплановано в обсязі **587,6 млрд грн**, що на 79 млрд грн (+15 %) більше у порівнянні із 2021 роком, а також передбачено низку субвенцій на загальну суму 125 731,3 млн грн, з яких 86 % припадає на освітню субвенцію.

Також у освітній сфері у проєкті Держбюджету на 2022 рік заплановано:

- 1,4 млрд гривень субвенції на реалізацію програми «Нова українська школа» (обсяг фінансування зберігається на рівні 2021 року);
- 1,3 млрд гривень субвенції «Спроможна школа для кращих результатів», що на 300 млн гривень більше, ніж у 2021 році (+30 %);
- 504 млн гривень субвенції на надання підтримки особам з особливими

¹ Проєкт Закону «Про Державний бюджет України на 2022 рік». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72775

освітніми потребами (обсяг фінансування зберігається на рівні 2021 року);

- 250 млн гривень субвенції на створення центрів профтехосвіти, що на 100 млн гривень більше, ніж у 2021 році (+67 %).

2. *Вперше в проєкті Державного бюджету на 2022 рік передбачено субвенції на:* забезпечення пожежної безпеки в закладах освіти – 1,5 млрд грн; придбання обладнання для їдалень (харчоблоків) закладів загальної середньої освіти – 1,5 млрд грн; здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я – 2,19 млрд грн; справедливу трансформацію вугільних регіонів України – 118 млн гривень; субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень – 154,4 млн грн (хоча, згідно розрахунків експертів з фінансових питань Офісу підтримки реформи децентралізації при Мінрегіоні, запланованих у проєкті Державного бюджету на 2022 рік, коштів буде недостатньо для виконання повноважень районними радами (Додаток 1).

3. Суттєвою підтримкою для громад мають стати субвенції на розроблення комплексних планів *просторового розвитку територій* територіальних громад у обсязі 188 млн грн.

4. Також на 2022 рік заплановано збільшення субвенції 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*. Її обсяг складатиме 23,1 млрд грн, що на 5 млрд гривень, більше, ніж у 2021 році (+28 %).

5. *Залишаються без змін:* система горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів (водночас слід зауважити, що Бюджетною декларацією на 2022-2024 роки передбачено удосконалення підходів щодо здійснення горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів відповідно до нового адміністративно-територіального устрою як один із шляхів реалізації державної бюджетної політики щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин у 2022 – 2024 роках); зарахування 60 % ПДФО до бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад; з 2021 року на постійній основі закріплено зарахування 13,44 % акцизного податку з пального до загального фонду бюджетів місцевого самоврядування²; на місцях повністю залишаються надходження податку на прибуток від підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля).

6. *Обсяг Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) відповідає законодавчо визначеному та складає 1 % прогнозного обсягу доходів загального*

² У 2021 році громади планують отримати 7,4 млрд грн від акцизу на пальне. URL: <https://auc.org.ua/novyna/uryad-shvalyv-poryadok-zarahuvannya-chastyny-akcyznogo-podatku-z-palnogo-do-miscevyh-2>

фонду проєкту Державного бюджету, проте обсяг фінансування державної фінансової підтримки на реалізацію інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку проєктом Держбюджету на 2022 рік збільшено майже у 2,5 раза – до 11,2 млрд грн (Додаток 2). Між тим, Бюджетною декларацією на 2022-2024 роки зазначено, що Уряд підготував зміни до статті 24¹ Бюджетного кодексу України, згідно з якими обсяги ДФРР поетапно мають збільшуватися з 1 відсотка до 3 відсотків прогнозного обсягу доходів загального фонду проєкту Державного бюджету на відповідний бюджетний період. Розподіл коштів ДФРР здійснюватиметься у 2021 році між регіонами на основі формульного підходу: 80 відсотків коштів розподіляються відповідно до чисельності населення, 20 відсотків коштів з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу. Фінансування проєктів за рахунок ДФРР має відбуватися з урахуванням норм постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.21 р № 299³, якою збільшена нижня межа для нових проєктів, які можуть фінансуватись за рахунок ДФРР, до 10 млн грн, що сприяє приведенню цих процесів у відповідність до Державної стратегії регіонального розвитку на 2020-2027 роки, а також синхронізує відбір проєктів ДФРР з регіональними стратегіями розвитку (Додаток 3).

7. Фінансування *електронного врядування* на 2022 рік заплановано на рівні 2021 року у розмірі 317,8 млн грн.

8. *На проведення земельної реформи у 2022 році порівняно із 2021 роком збільшено фінансування у 2,7 раза.* Відкриття 1 липня 2021 року ринку землі в Україні розцінюється як крок, що має великий потенціал для ключових стейкхолдерів: для власників земельних ділянок очікується збільшення вартості землі та орендної плати, для фермерів – отримання доступу до кредитів, територіальних громад – збільшення місцевих доходів⁴.

9. Передбачено забезпечення заходів щодо *головування України у Стратегії ЄС для Дунайського регіону* у розмірі 25 млн грн. та *підтримка розвитку транскордонного співробітництва* – 60 млн грн.

10. Диспропорційний розподіл екологічного податку для місцевих бюджетів на рівні 25 %, що не дозволяє у повній мірі органам місцевого самоврядування попереджувати та ліквідовувати наслідки забруднення природнього навколишнього середовища.

11. Статті видатків, що планується залишити без змін, наведено у додатку 4.

³Постанова КМУ №299 від 05.04.21 р «Про внесення змін до Постанови КМУ від 18.03.2015 року №196 (Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку)

⁴Віце-президент Світового банку Анна Б'єрде: Основним викликом для України залишається вихід на стійке економічне зростання. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/interview/767488.html>

Поряд з наведеними вище позитивними кроками щодо продовження фінансової підтримки розвитку територій та громад, слід виокремити низку аспектів, що можуть завдати негативний вплив, або гальмувати реалізацію державної політики регіонального розвитку, зокрема:

1. Чимало експертів вважають, що обсяги освітньої субвенції у проєкті Держбюджету на 2022 рік мають бути збільшеними, що обумовлюється підвищенням мінімальної заробітної плати педагогічним працівникам⁵. Нестача коштів у бюджетах громад може призвести до заборгованості по заробітній платі вчителям, до зменшення гарантованих державою надбавок, скорочення чисельності педагогічних працівників.

2. Не передбачено субвенцію на протидію поширенню COVID-19 для закладів загальної середньої освіти, що може призвести до незабезпеченості витрат місцевих бюджетів, пов'язаних з протиепідемічними заходами у закладах освіти.

3. Відсутні кошти на фінансування програм «Доступне житло» та «Іпотека під 3% для ВПО і учасників АТО». Аналогічна ситуація була у 2020 і 2021 роках⁶⁷.

4. Додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я зменшиться у 2 рази (2950 млн грн проти 5900 млн грн у 2021 році та 16,5 млрд грн - у 2022 році).

5. Відсутні чіткі критерії розподілу субвенції на фінансове забезпечення автомобільних доріг загального користування місцевого значення на рівні бюджетів територіальних громад та інших субвенцій.

6. Не передбачено субвенцію для фінансової підтримки органів місцевого самоврядування у проходженні опалювального сезону 2021/2022 років.

Таким чином, низка важливих питань місцевого розвитку перекладається «на плечі» територіальних громад, що актуалізує завдання розширення їх власної фінансової бази.

На підставі результатів наведеного аналітичного огляду, з метою зміцнення захищеності інтересів територіальних громад та підвищення рівня забезпечення фінансової спроможності місцевого самоврядування сформовано рекомендації щодо доопрацювання проєкту Державного бюджету до другого читання, а також щодо додаткових заходів, які сприятимуть дотриманню збалансованості показників державного бюджету і місцевих бюджетів на 2022 рік та збільшенню щорічних додаткових надходжень до місцевих бюджетів.

⁵Постанова КМУ від 10.07.2019 №822. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-oplatu-praci-pedagogichnih-na-822>

⁶У проєкті Бюджету 2020 не закладено коштів на програму «Доступне житло для переселенців». URL: <https://vchasnoua.com/donbass/70408-u-proiekti-biudzhetu-2022-ne-zakladeno-hroshei-na-prohramu-dostupne-zhytlo-dlia-pereselentsiv-kalinin>

⁷Переселенці Донбасу звернулися до Президента через відсутність фінансування житлових програм для ВПО. URL: <https://vchasnoua.com/donbass/70423-pereselentsi-donbasu-zvernulysia-do-prezydenta-cherez-vidsutnist-finansuvannia-zhytlovykh-prohram-dlia-vpo>

1. Внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо збільшення частки зарахування ПДФО до бюджетів територіальних громад із 60 % до 65 %, для чого доцільним є прийняття проєкту Закону: «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо подальшого зміцнення фінансової спроможності громад» № 5066 від 15.02.2021 р. Оскільки повноваження органів місцевого самоврядування розширюються, на нашу думку, доцільним є подальше поетапне збільшення цієї частки ПДФО до 80 %. Це, зокрема, пов'язано зі збільшенням обсягів видатків бюджетів територіальних громад для здійснення переданих на місцевий рівень повноважень з утримання закладів освіти, охорони здоров'я, фінансування значної частини соціальних пільг.

2. Розробити та впровадити методичку формульного розподілу субвенції на фінансування будівництва доріг між бюджетами місцевого самоврядування з урахуванням просторового розміщення громади, щільності населення, забезпечення доступності опорних шкіл та закладів охорони здоров'я тощо.

3. Передбачити у проєкті Державного бюджету на 2022 рік додаткову дотацію із державного бюджету місцевим бюджетам, відповідно до ст. 103 ч.1 Бюджетного кодексу України, у розмірі, який компенсуватиме втрати доходів місцевих бюджетів у зв'язку із наданням пільг у розмірі 25 % щодо справляння плати за землю та земельні ділянки, надані гірничодобувним підприємствам для видобування корисних копалин та розробки родовищ корисних копалин⁸

4. Запланувати в державному бюджеті на 2022 р. кошти на фінансування програм «Доступне житло» та «Іпотека під 3 % для ВПО і учасників АТО».

5. З метою збільшення щорічних додаткових надходжень до місцевих бюджетів, відновити проведення щорічної індексації нормативної грошової оцінки землі, яка є базою для оподаткування платою за землю.

6. Розробити законодавчі пропозиції щодо приведення положень Бюджетного кодексу України у відповідність до норм Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» в частині надання можливості здійснення територіальними громадами місцевих запозичень.

7. Розробити умови надання та обґрунтувати обсяги державної підтримки органів місцевого самоврядування для сталого проходження опалювального сезону 2021/2022 років.

⁸Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

Додаток 1

Інформація стосовно субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення окремих видатків районних рад, спрямованих на виконання їх повноважень

У вересні 2020 року Верховна Рада України прийняла зміни до Бюджетного кодексу (законопроект 3614) відповідно до яких районний рівень був вилучений із системи фінансування, бюджетні кошти з районного рівня з 1 січня 2021 року перейшли громадам. Проте у Мінрегіоні вважають, що без додаткових коштів виконання повноважень районних рад на належному рівні буде ускладнено. Саме тому питання фінансування районних рад двічі на своїх засіданнях розглядав Комітет Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (25 та 27 січня 2021 року). Комітет направляв пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» щодо виділення додаткової дотації на підвищення рівня фінансової забезпеченості районних бюджетів на період визначення наявних фінансових ресурсів в обсязі 459,2 млн грн. Проведені попередні розрахунки експертів з фінансових питань Офісу підтримки реформи децентралізації при Мінрегіоні свідчать, що орієнтовний обсяг видатків, необхідний для утримання апарату районної ради у кількості 8 осіб становить 3,9 млн грн, у тому числі на оплату праці з нарахуваннями - 3 млн грн⁹.

⁹ Фінансування райрад: Мінрегіон вкотре направив пропозиції Міністерству фінансів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13933>

Додаток 2

Обсяги асигнувань ДФРР за період 2015-2021 рр.

Роки	Обсяги асигнувань фонду, млрд грн.
2015	2,9
2016	2,9
2017	3,5
2018	6,0
2019	7,7
2020	4,9
2021	4,5
2022 (проєкт)	11,2

Джерело: Закони України «Про державний бюджет» за період 2015-2021 рр. та проєкт Закону України «Про державний бюджет України на 2022 рік»

Додаток 3

Зміни до Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку

(відповідно до Постанови КМУ №299 від 05.04.21 р. «Про внесення змін до Постанови КМУ від 18.03.2015 року №196)

Головні зміни¹⁰:

1. Змінились часові рамки для відбору програм та проектів, що фінансуватимуться за рахунок ДФРР. Кінцевий термін – 1 серпня. Це означає, що саме до цієї дати Мінрегіон спільно з регіонами сформує списки проектів, що фінансуватимуться у наступному, 2022 році.
2. Збільшена нижня межа для нових проектів, що можуть фінансуватись за рахунок ДФРР. Вона становитиме не нижче 10 млн грн.
3. Збільшений до 5 років термін реалізації великих проектів вартістю більше 100 млн грн. Раніше цей термін складав 3 – 4 роки.
4. Відтепер Мінрегіон спільно з регіональною владою узгоджуватиме технічні завдання, за якими оголошується конкурсний відбір для проектів ДФРР. Це забезпечить концентрацію ресурсів на чітких пріоритетах, які відповідатимуть регіональним стратегіям розвитку.

¹⁰URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/vidteper-finansuvannya-z-dfrr-mozhut-otrymaty-proyekty-vartistyu-shhonajmenshe-10-mln-grn/>

Додаток 4

Інформація стосовно фінансування деяких статей видатків місцевих бюджетів

Збережено кошти на:

- забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» – 1,4 млрд грн;
- реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів» – 1 млрд грн;
- створення навчально-практичних центрів сучасної професійної (професійно-технічної) освіти – 250 млн грн;
- надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами – 504,5 млн грн;
- створення мережі спеціалізованих служб підтримки осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі – 235,9 млн грн;
- реалізацію проєктів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України – 441,2 млн грн;
- розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад – 187,7 млн грн;
- розвиток мережі центрів надання адміністративних послуг – 231 млн грн;
- розвиток спортивної інфраструктури, у тому числі реконструкцію, будівельно-ремонтні роботи об'єктів закладів фізичної культури і спорту, що забезпечують розвиток резервного спорту, льодових палаців/арен та стадіонів – 650 млн грн;
- реалізацію заходів, спрямованих на підвищення доступності ширококутвого доступу до Інтернету в сільській місцевості – 500 млн грн;
- реалізацію проєктів ремонтно-реставраційних та консерваційних робіт пам'яток культурної спадщини, що перебувають у комунальній власності – 100 млн грн;
- здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України – 125 млн грн;
- проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів – 26 млн гривень.

У спеціальному фонді передбачено субвенції на 26,6 млрд грн, у тому числі на:

- фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах – 23,14 млрд грн;

- реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» – 240,8 млн грн;
- реалізацію проєктів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України – 1,03 млрд грн;
- реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів» – 265 млн грн;
- реалізацію проєктів в рамках Програми з відновлення України – 502,7 млн грн.