

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Навчально-науковий інститут інноваційних освітніх технологій
Кафедра фінансів ім. С.І. Юрія

Лукинів Інна Іванівна

**ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ
ПОЛІТИКИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ/ Problems and
prospects of the development of the budget policy of local
authorities**

спеціальність: 072 Фінанси, банківська справа та страхування
освітньо-професійна програма – Фінанси

Кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи ФФзм-21
Лукинів І. І.

Науковий керівник:
к.е.н., доцент В. М. Булавинець

Кваліфікаційну роботу
Допущено до захисту:

"__" _____ 20__ р.

Завідувач кафедри
_____ **А. І. Крисоватий**

ТЕРНОПІЛЬ - 2023

Анотація

Лукинів І. І. Проблеми і перспективи розвитку бюджетної політики місцевих органів влади. Рукопис.

Дослідження на здобуття освітнього ступеня «магістр» за спеціальністю 072 – Фінанси, банківська справа та страхування, освітньо-професійна програма «Фінанси» – Західноукраїнський національний університет, Тернопіль, 2023.

У роботі розглянуті теоретичні засади бюджетної політики органів місцевої влади; проведено аналіз практики реалізації бюджетної політики органів місцевої влади у розрізі формування доходів та здійснення видатків місцевого бюджету, а також міжбюджетних трансфертів; розроблені напрями підвищення ефективності бюджетної політики органів місцевої влади в сучасних умовах.

Annotation

Lukyniv I. I. Problems and prospects of the development of the budget policy of local authorities. Manuscript.

Doctoral studies for the education level “Master’s Degree” with the title 072 – “Finance, Banking and Insurance”, Educational and vocational training program “Finance” – West-Ukrainian National University, Ternopil, 2023.

The paper considers the theoretical foundations of budget policy of local authorities; an analysis of the practice of implementing the local authorities budget policy in terms of revenue generation and expenditures of the local budget, as well as intergovernmental transfers; directions of increase of local authorities’ budgetary policy efficiency in modern conditions are developed.

ЗМІСТ

Вступ.....	4
Розділ 1. Теоретичні засади бюджетної політики органів місцевої влади.....	8
1.1. Сутність та особливості бюджетної політики органів місцевої влади.....	8
1.2. Наукові засади оцінювання ефективності бюджетної політики органів місцевої влади.....	17
Висновки до розділу 1.....	24
Розділ 2. Практика здійснення бюджетної політики органу місцевої влади (на прикладі Чемеровецької селищної громади)..	26
2.1. Практичні аспекти бюджетної політики формування бюджетних ресурсів.....	26
2.2. Практичні аспекти реалізації бюджетної політики органу місцевої влади щодо використання бюджетних ресурсів.....	34
2.3. Тенденції реалізації бюджетної політики місцевої влади у сфері міжбюджетних відносин.....	42
Висновки до розділу 2.....	51
Розділ 3. Перспективи підвищення ефективності бюджетної політики місцевих органів влади в сучасних умовах.....	53
3.1. Напрями розвитку бюджетної політики формування бюджетних ресурсів органів місцевої влади.....	53
3.2. Перспективи підвищення ефективності бюджетної політики органів місцевої влади щодо використання бюджетних ресурсів та міжбюджетних відносин.....	60
Висновки до розділу 3.....	68
Висновки.....	70
Список використаних джерел.....	75

ВСТУП

Актуальність теми. В період безпрецедентних викликів державності та суверенітету нашої країни особливої ваги набувають питання проведення виваженої та ефективної державної політики у всіх напрямках публічного управління. Бюджетна політика займає особливе місце серед напрямів діяльності держави, оскільки бюджет є найбільшим централізованим фондом фінансових ресурсів країни, який спрямовується на задоволення життєво важливих потреб усіх верств населення. На рівні регіонів і територіальних громад проведення продуманої бюджетної політики не менш важливе, оскільки з місцевих бюджетів здійснюється фінансування основного спектру суспільних благ, яких населення потребує щоденно. Обсяги їхнього надання та їх доступність визначають рівень життя кожного громадянина.

Бюджетна політика невіддільно пов'язана із тенденціями економічного, політичного, соціального розвитку держави та регіонів, вона має враховувати мінливість суспільних потреб, зміну чинників зовнішнього середовища, щоб найповніше відповідати вимогам часу і суспільним очікуванням. Орієнтиром для вироблення пріоритетів бюджетної політики є стратегічні цілі розвитку як країни в цілому, так і конкретних адміністративно-територіальних одиниць. Від того, наслідки обґрунтованими та продуманими будуть ці завдання значною мірою залежить ефективність бюджетної політики на усіх рівнях публічної влади. Це зумовлює необхідність у подальшому розвитку теоретичної бази розроблення бюджетної політики, оцінюванні практики її реалізації для забезпечення дієвого реагування на новітні виклики і загрози стабільності суспільного розвитку.

Реформа місцевого самоврядування призвела до системних змін у практиці розробки і реалізації бюджетної політики органів місцевої влади, розширила їх повноваження та джерела формування бюджетних ресурсів, відповідальність за забезпечення сталого розвитку економіки й підвищення рівня добробуту людей. За цих умов актуальними завданнями є вироблення нових підходів до реалізації бюджетної політики, спрямованих на зміцнення фінансової основи місцевого

самоврядування, посилення об'єктивності та ефективності використання коштів місцевих бюджетів, оптимізації міжбюджетних відносин. Ці питання активно розробляються у вітчизняній фінансовій науці, вони представлені у наукових публікаціях таких вчених, як О. Василик, Г. Возняк, В. Горин, В. Дем'янишин, О. Кириленко, З. Лободіна, Б. Малиняк, Ц. Огонь, О. Тулай, І. Чугунов, С. Юрій, Ф. Ярошенко та інші. Однак, умови воєнного часу висувають перед бюджетною політикою на усіх рівнях публічного управління нові виклики і завдання, які з багатьох причин не мають детального теоретичного обґрунтування у вітчизняній фінансовій науці. Необхідність вирішення цієї наукової проблеми визначає актуальність теми кваліфікаційної роботи, її мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження.

Мета дослідження полягає у розкритті теоретичних засад бюджетної політики місцевих органів влади, методичних підходів до оцінювання її ефективності, аналізі практики розроблення та реалізації бюджетної політик на місцевому рівні та вироблення рекомендацій щодо вирішення її проблемних моментів з урахуванням сучасних реалій.

Поставлена мета отримала деталізацію у наступних **завданнях**:

- розкрити сутність та особливості бюджетної політики органів місцевої влади;
- охарактеризувати наукові засади оцінювання ефективності бюджетної політики органів місцевої влади;
- проаналізувати практичні аспекти бюджетної політики формування бюджетних ресурсів;
- провести моніторинг практики реалізації бюджетної політики органу місцевої влади щодо використання бюджетних ресурсів;
- оцінити тенденції реалізації бюджетної політики місцевої влади у сфері міжбюджетних відносин;
- окреслити напрями розвитку бюджетної політики формування бюджетних ресурсів органів місцевої влади;

– обґрунтувати перспективи підвищення ефективності бюджетної політики органів місцевої влади щодо використання бюджетних ресурсів та міжбюджетних відносин.

Об’єктом дослідження є бюджетна політика місцевих органів влади.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні аспекти розроблення і реалізації бюджетної політики місцевих органів влади в сучасних умовах.

Методологічна база дослідження. Методологічним підґрунтям роботи виступає комплекс методологічних підходів та методів наукового пізнання, а саме діалектичний, системний та інституційних підходи та відповідні їм загально і конкретнонаукові методи дослідження. Зокрема, термінологічний метод, системний та діалектичний підходи, методи порівняння, групування, аналізу та синтезу використані при розкритті сутності бюджетної політики органів місцевої влади, її складових та методологічних підходів до оцінювання її ефективності. Проведення ґрунтовного аналізу практики реалізації бюджетної політики органу місцевої влади у розрізі складових забезпечило застосування наукових методів структурно-динамічного, компаративного, табличного аналізу, статистичного методу та інших. При виробленні напрямів удосконалення бюджетної політики формування і використання бюджетних ресурсів застосовані методи порівняння, абстрагування, експертного оцінювання та інші.

Теоретичну та інформаційну основу роботи становлять правова база з питань розроблення та реалізації бюджетної політики органів місцевої влади, оцінювання її ефективності, статистичні дані про виконання місцевих бюджетів на офіційному веб-ресурсі відкритих даних OpenBudget.gov.ua, нормативні документи Чемеровецької селищної ради Хмельницької області, публікації вітчизняних та зарубіжних вчених з предметної сфери наукового дослідження.

Наукова новизна результатів дослідження. У кваліфікаційній роботі розвинені відомі наукові напрацювання та висновки щодо розробки і реалізації бюджетної політики місцевих органів влади, оцінювання її ефективності. За підсумками дослідження теорії та практики здійснення бюджетної політики органів місцевої влади в Україні розроблено висновки та рекомендації, які

виражають авторське бачення напрямів вирішення виявлених проблем у цій сфері та розвитку бюджетної політики в контексті підвищення її ефективності.

Практичне значення отриманих результатів. Результати кваліфікаційної роботи можуть бути корисними для вироблення пріоритетів бюджетної політики органів місцевої влади щодо задіяння резервів нарощування ресурсів бюджету, оптимізації напрямів їхнього використання, підвищення ефективності відносин між бюджетами. Особливий інтерес висновки роботи складають для органів влади Чемеровецької селищної громади, на базі даних якої виконано дослідження. Крім цього, наукові розробки, представлені у роботі, корисні при викладанні окремих навчальних дисциплін фінансового спрямування циклу професійної підготовки у вищій школі.

Апробація результатів дослідження. Окремі результати кваліфікаційної роботи представлені у наукових працях автора:

1. Лукинів І., Шикеринець Р. Імплементация принципу гнучкості у процес реалізації бюджетної політики в умовах воєнного стану. Актуальні питання фінансової теорії та практики: збірн. матер. Десятої заоч.-дистанц. конф. студ. і мол. вч. (м. Тернопіль, 26 квітня 2023 р.). Тернопіль: ЗУНУ, 2023. Ч. 1. С. 145-148.

2. Лукинів І. Вдосконалення оподаткування майна як резерв збільшення бюджетних ресурсів органів місцевої влади. *Фінансове забезпечення сталого розвитку*: збірн. наук. праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія Західноукраїнського національного університету. Вип. 3. Тернопіль: ЗУНУ, 2023.

Робота складається з вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 82 сторінки комп'ютерного тексту. Основний зміст роботи викладений на 74 сторінках. У роботі 10 таблиць та 1 рисунок. Список використаних джерел налічує 73 позиції.

Розділ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

1.1. Сутність та особливості бюджетної політики органів місцевої влади

Поняття бюджетної політики є одним із найважливіших в економічній науці. Через бюджетну політику відбувається матеріальне вираження відносин щодо бюджету, які мають об'єктивний характер. Виваженість та організованість розробки пріоритетів та основних параметрів бюджетної політики визначає те, якими будуть результати її реалізації та, зрештою, який вплив справлятимуть бюджетні відносини на тенденції в економічному та соціальному розвитку країни. Виняткова важливість, яку відіграє бюджетна політика у життєдіяльності суспільства, визначає вагомий інтерес до неї з боку науковців та практиків. Це поняття стало предметом досліджень багатьох науковців та виробленню низки підходів до тлумачення її сутності й особливостей, принципів розроблення та реалізації.

Для розкриття сутності поняття бюджетної політики найперше звернемо увагу на довідкову літературу. Економічний словник авторства Макміллана визначає бюджетну політику як «використання оподаткування та державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності» [64, с. 41]. Серед науковців окрема частина ототожнює бюджетну політику із діяльністю у сфері оподаткування і державних витрат, яка має на меті досягти високого рівня зайнятості, стабільності економіки за її поступального зростання. Однак, таке бачення бюджетної політики є надто спрощеним, адже доходи бюджетів формують не тільки надходження від оподаткування, але й інших джерел. Таким чином, бюджетна політика в частині формування бюджетних ресурсів ширша, ніж

діяльність у сфері оподаткування. Крім того, обмеження цілей бюджетної політики виключно її економічною складовою також недоречне.

Енциклопедичний словник за редакцією С. Мочерного подає ґрунтовне визначення бюджетної політики, яке вказує на її зв'язок з розподільчими процесами в економіці, а не тільки зі сферою оподаткування, та спрямованість на вирішення проблем суспільства. На думку авторів цього видання, бюджетна політика – це «цілеспрямована і планомірна діяльність держави щодо раціонального використання важелів бюджетного регулювання темпів питомої ваги одержавлення національного доходу, джерел його формування та вибору оптимальної структури витрат для підтримання стабільного економічного росту й досягнення стратегічних цілей суспільства» [48, с. 67-68].

Поширене у сучасній фінансовій науці України визначення бюджетної політики представлене у підручнику авторства О. Василика та К. Павлюк, де під нею розуміють «сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного й соціального розвитку» [5, с. 53]. У подальшому подібна дефініція була відображена в Економічній енциклопедії, яку підготував колектив авторів за керівництва С. Мочерного. У ній бюджетну політику визначають як «інструмент регулювання економіки для підтримання певного рівня ВВП, зайнятості та соціального забезпечення» [22, с. 123]. Проте, у цьому визначенні надто широко визначено об'єкт бюджетної політики, яким є не економіка загалом, а саме сфера бюджетних відносин. Також недоречним, на наш погляд, є визначення бюджетної політики як інструменту, оскільки воно надто звужує її сутність. Бюджетна політика реалізується через бюджетний механізм, який передбачає використання багатьох не тільки інструментів, але й методів та форм впливу на перебіг бюджетних відносин.

Слідуючи традиціям західної економічної науки, частина науковців подає тлумачення бюджетної політики максимально лаконічно. Зокрема, В. Опарін визначає бюджетну політику як «політику щодо формування та збалансування бюджету держави, а також розподіл бюджетних коштів» [51, с. 36]. Поділяючи ідею щодо необхідності дотримання принципу лаконічності при формулюванні

наукової термінології, вважаємо наведене визначення бюджетної політики при його простоті, цінним з погляду розкриття її сутності, адже у ньому наголошено на важливих характеристиках бюджетної політики, якими є спрямованість на досягнення збалансованості бюджету та оптимізації його видатків.

Проте, більш поширеним у вітчизняній фінансовій науці є підхід до тлумачення бюджетної політики, який передбачає ґрунтовну деталізацію цього поняття, із поданням усіх важливих аспектів її сутності. Зокрема, І. Плужніков визначає її як «системну сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів, а також конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави щодо регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для вирішення економічних та соціальних завдань країни» [26, с. 177]. У цьому визначенні вчений наголошує на важливості зв'язку бюджетної політики з економічною наукою, оскільки наукова обґрунтованість цілей, які ставляться перед бюджетом є запорукою їх успішного досягнення. Подібним чином визначає бюджетну політику С. Булгакова як «цілеспрямовану діяльність держави (органів державної влади і місцевого самоврядування) з регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні» [70, с. 93]. Перевагою такої дефініції є те, що чітко деталізовано суб'єктів, які реалізують бюджетну політику, а також наголошено на важливих аспектах її здійснення, якими є регулювання бюджетного процесу та вирішення проблеми бюджетного дефіциту.

Узагальнення наукових поглядів свідчить, що бюджетна політика є складним і багатоаспектним поняттям, яке можливо визначити з кількох ракурсів – економічного, організаційного, правового. З погляду методу термінологічного аналізу поняття бюджетної політики складається із двох термінів – «бюджет» і «політика». Політикою визначають науку про цілі та завдання держави, а також способи та інструменти, якими їх можна досягти. Як соціальний інститут, політика – це діяльність щодо управління суспільними відносинами, взаємодією між людьми у процесі їхньої життєдіяльності та реалізації власних інтересів.

Автори Економічної енциклопедії за редакцією проф. С. Мочерного розглядають політику з позицій економічної науки як «діяльність, що об'єднує такі логічно послідовні стадії: наукове обґрунтування цілей та завдань, який суб'єкт управління прогнозує досягти; обґрунтування засобів та методів, за допомогою яких передбачається досягти поставлених цілей і завдань; підбір кадрів та організація їх роботи з метою досягнення поставлених цілей та завдань» [23, с. 796-797].

Застосування цих дефініцій до об'єкта нашої наукової роботи дає підстави розглядати бюджетну політику органів місцевої влади як діяльність, яка полягає у виробленні основних напрямів формування і використання бюджету на рівні адміністративно-територіальних утворень низового ступеня, тобто громад. В основу цього процесу мають бути покладені цілі та завдання стратегічного розвитку цих територіальних формувань, визначені у відповідних документах (стратегія чи план соціально-економічного розвитку). Таким чином, бюджетна політика має об'єднувати як довго-, так і короткострокові заходи у сфері бюджету для вирішення важливих питань розвитку територіальних громад.

Ефективність розробки та реалізації бюджетної політики залежить від того, чи дотримані у цьому процесі принципи послідовності, комплексності, а також чи сформоване належне правове та організаційне забезпечення. Перший із принципів бюджетної політики – послідовності – означає, що при її розробленні необхідно враховувати досвід попередніх бюджетних періодів. Це забезпечує можливість для уникнення прорахунків та помилок при виробленні бюджетних управлінських рішень, посилити обґрунтованість бюджетної політики. Поряд з цим, послідовність бюджетної політики означає також те, що її цілі, завдання та напрями мають узгоджуватись із відповідними пріоритетами розвитку громади загалом.

Комплексність бюджетної політики означає те, що при її виробленні та реалізації необхідно ґрунтовно прораховувати усі можливі наслідки від впливу бюджету на різні аспекти життєдіяльності громади, як у поточному періоді, так і на перспективу. Для прикладу, якщо територіальна громада обрала напрямком свого розвитку активізацію зеленого туризму, то нелогічним є підвищення рівня

податкового навантаження на цей напрямок діяльності, а також реалізацію за рахунок бюджету цільових програм розвитку промисловості, що може нанести шкоду екології та призвести до втрати сенсу у розвитку зеленого туризму. Також прикладом порушення комплексності бюджетної політики може виступити різке підвищення рівня місцевих податків та зборів для максимізації бюджетних доходів у поточному періоді. Можливо одночасно доходи бюджету зростуть, але внаслідок таких кроків бюджетної політики буде створено умови для втечі платників податків в інші громади з нижчими податковими ставками чи кращими умовами для господарювання. Таким чином, у довгостроковому період громада зазначає значних втрат доходів від звуження бази їхнього формування. Відтак, важливою умовою ефективності бюджетної політики є врахування інтересів усіх суб'єктів економічної діяльності при її виробленні та реалізації, не тільки органів місцевої влади.

Бюджетні відносини мають імперативний (обов'язковий) характер, вони реалізуються на підставі положень нормативної бази. Будь-яке рішення, яке стосується формування чи використання бюджетних ресурсів, не може бути ухвалене усно, а тільки через прийняття відповідних нормативно-правових актів. Тому від наявності розвиненого правового базису бюджетної політики, який детально регламентує усі процедури її розроблення та реалізації значною мірою залежить успішність впливу бюджету на соціально-економічний розвиток громади. Водночас, носіями бюджетних рішень, які їх розробляють та виконують є конкретні індивіди, які представляють фінансовий апарат органу місцевої влади, депутатський корпус тощо. Від кваліфікації спеціалістів, залучених до вироблення і реалізації бюджетної політики, чіткого розмежування повноважень та відповідальності між ними також залежить успішність бюджетної політики місцевих органів влади.

Завдання бюджетної політики на місцевому рівні залежать від багатьох чинників, які визначають їх склад, пріоритетність реалізації та інші параметри. Однак, відповідно до управлінської логіки, незважаючи на особливості ситуації

в кожен конкретний період історичного розвитку, перед бюджетною політикою мають поставати такі завдання:

– розробка науково обґрунтованих напрямів використання бюджету для реалізації пріоритетів соціально-економічного розвитку територіальної громади. Втілення цього завдання залежить від розробленості документів стратегічного планування (стратегія розвитку громади, план соціально-економічного розвитку, а також стратегії розвитку окремих галузей економіки в громаді) та відповідності закріплених ними цілей та пріоритетів реальним потребам мешканців;

– формування ефективного бюджетного інструментарію для практичного виконання поставлених завдань і досягнення цілей бюджетної політики. При виконанні цього завдання вирішуються питання формування доходів бюджету в необхідному обсязі із застосуванням різних методів мобілізації коштів, а також питання щодо використання бюджетних ресурсів у тісній кореспонденції із планами соціально-економічного розвитку відповідної громади;

– безпосередня реалізація бюджетної політики через ухвалення рішень щодо формування доходів та здійснення видатків з місцевого бюджету (рис. 1.1).

Одним із аспектів розкриття сутності бюджетної політики є вибір ознак для виокремлення її видів. Фінансовою наукою напрацьовано широкий спектр ознак, за якими класифікують бюджетну політику, а саме за часовою характеристикою, за рівнями деталізації, відповідно до функціонального критерію та інші. Однак, значна частина цих ознак класифікації не має вагомого практичного значення та корисна лише з позиції збагачення фінансової теорії. Проте, важливим є поділ бюджетної політики за масштабністю завдань, які вирішуються у процесі її реалізації. За цією ознакою розрізняють бюджетну стратегію і тактику.

Перша складова визначає «довготривалий курс бюджетної політики, який реалізується з метою досягнення глобальних завдань розвитку, визначених стратегічними документами» [5, с. 53]. Зрозуміло, що в рамках бюджетної стратегії вирішують масштабні завдання вдосконалення впливу бюджету на соціально-економічний розвитку. Цілі бюджетної стратегії можуть полягати у перебудові бюджетного механізму, вдосконаленні методів формування доходів

бюджету, принципів міжбюджетних відносин та ін. Важливо забезпечити комплексність розроблення бюджетної стратегії, урахування дії усіх чинників зовнішнього середовища, які можуть вплинути на бюджетні відносини [24, с. 22]. Водночас, не менш важливо зберегти тісну кореспонденцію між цілями та пріоритетами бюджетної стратегії та відповідними завданнями, закріпленими в інших документах стратегічного характеру – стратегічним планом розвитку громади, економічною, безпековою, соціальною стратегіями. Основним інструментом реалізації бюджетної стратегії є «довгострокові бюджетні програми, які визначають стратегічні орієнтири розвитку певних сфер економіки чи соціальної сфери та обсяги бюджетних ресурсів, які необхідні для їх втілення» [18, с. 27].



Рис. 1.1. Теоретична модель бюджетної політики органів місцевої влади

Джерело: розроблено автором самостійно

Бюджетна тактика деталізує довгострокові цілі, визначені бюджетною стратегією, роблячи можливим їхнє послідовне досягнення в процесі виконання бюджету. Бюджетна тактика передбачає вирішення поточних завдань щодо

використання бюджету для забезпечення соціально-економічного розвитку. Вона реалізується у вдосконаленні окремих елементів бюджетного механізму, зокрема методів формування доходів бюджету, підходів до розробки пріоритетів використання бюджетних ресурсів, їхнього перерозподілу. Важливою ознакою бюджетної тактики є адаптивність управлінських рішень, тобто пристосування бюджетних відносин до нових соціально-економічних реалій для забезпечення їх відповідності завданням бюджетної стратегії [18, с. 28]. Тактичні заходи у сфері бюджету закріплюються у нормативно-правових актах бюджетного права.

Зважаючи на предметну сферу нашого дослідження, важливою ознакою класифікації бюджетної політики є також рівень публічного управління, на якому вона реалізується. Відповідно до основних засад державного устрою нашої держави, який передбачає виокремлення двох рівнів влади в Україні, доцільно розрізняти бюджетну політику центрального уряду та бюджетну політику місцевих органів влади. Останні здійснюють місцеве управління усіма аспектами розвитку країни на регіональному та локальному рівні. О. Лазор визначає місцеве управління як «складний механізм, який об'єднує діяльність місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на певній території, що є частиною єдиного механізму державного управління» [34].

Сфера відповідальності місцевого управління охоплює питання створення належного середовища для життєдіяльності людини, її усебічного розвитку, організацію надання мешканцям доступних та якісних суспільних благ, сприяння розвитку об'єднаних процесів, формування місцевої ідентичності. Ці питання тривалий час належали до владної компетенції місцевих державних адміністрацій, які були ланкою владної вертикалі з органами державної влади на чолі. Проте, такий принцип побудови виконавчої влади позбавляв реального змісту місцеве самоврядування, яке практично не мало впливу на вироблення й реалізацію бюджетної політики. Проведення бюджетної реформи передбачало перерозподіл владних компетенцій та бюджетних ресурсів на користь органів місцевого самоврядування, а мережа місцевих адміністрацій була розформована. В післяреформених реаліях, місцеві органи влади можна ототожнити із

органами місцевого самоврядування, оскільки їм на теперішній час належить уся повнота влади на рівні територіальних громад. У цьому контексті ми будемо розглядати бюджетну політику у подальших підрозділах наукової роботи.

Важливим з точки зору розкриття сутності бюджетної політики органів місцевої влади є застосування функціонального підходу до її класифікації, адже він найбільш повно розкриває зміст управлінських бюджетних рішень. За цією ознакою, на думку Ф. Ярошенка, у складі бюджетної політики доцільно виділяти такі складові: формування доходів бюджету; здійснення видатків; управління державним боргом; бюджетне регулювання та міжбюджетні відносини [19, с. 105]. На думку В. Дем'янишина, політика управління державним боргом має складну природу, адже важливо обрати об'єктом управління не тільки наслідок вирішення проблеми незбалансованості бюджетних ресурсів (накопичений обсяг боргу), але й причину цієї проблеми – бюджетний дефіцит. Політика управління бюджетним дефіцитом тісно переплітається з управлінням доходами і видатками бюджету, але має також окремий об'єкт впливу – джерела його фінансування. В. Дем'янишин також поглиблює деталізацію бюджетної політики відповідно до методів мобілізації доходів бюджету та напрямів їхнього використання [18, с. 29].

Узагальнюючи розглянуті наукові підходи до класифікації бюджетної політики за низкою ознак, вважаємо за доцільне виділяти у складі бюджетної політики місцевих органів влади такі напрями: політика формування бюджетних ресурсів (об'єднує питання формування доходів бюджету та інших надходжень до нього); політика використання бюджетних ресурсів (здійснення видатків, в тому числі на обслуговування і погашення місцевих боргових зобов'язань); політика міжбюджетних відносин, а саме питань міжбюджетних трансфертів. У такому ракурсі проведено оцінювання практики реалізації бюджетної політики місцевих органів влади у нашій науковій роботі.

1.2. Наукові засади оцінювання ефективності бюджетної політики органів місцевої влади

У зв'язку із проведенням реформи децентралізації перед органами місцевої влади постав складний комплекс завдань, спрямованих на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку територіальних громад. Складність вирішення цих завдань пояснюється багатьма проблемними аспектами бюджетної практики сьогодення, зумовленими непослідовністю позиції центрального уряду в питанні міжбюджетних відносин, необхідністю пошуку нових джерел та дієвих методів мобілізації бюджетних ресурсів, посилення стратегічного характеру бюджетної політики на місцях тощо. Глибоке реформування бюджетних відносин на рівні місцевого самоврядування вимагає також посилення уваги до питання оцінки її ефективності, оскільки розширення повноважень має супроводжуватись також зміцненням контрольних механізмів за їхньою реалізацією.

Це питання певною мірою є риторичним, адже воно не має остаточного вирішення. Нові реалії здійснення бюджетних відносин висувають свої вимоги до їхньої ефективності з точки зору відповідності інтересам суспільства та, зокрема, громади. Наприклад, в умовах війни питання спрямування коштів бюджету на ремонтні роботи, благоустрій та зміцнення матеріальної бази бюджетних установ сприймаються суспільством вороже (адже, на переконання переважної більшості наших громадян, пріоритетом має бути забезпечення потреб військових), тоді як ще два роки тому вони належали до суспільних пріоритетів. Тому питання оцінювання ефективності бюджетної політики з точки зору її відповідності інтересам суспільства є відкритим, а методичні підходи до його проведення до кінця не розробленими.

В економічній літературі поняття ефективності бюджетної політики у широкому розумінні пов'язують із досягненням стійких темпів розвитку економіки, підвищенням рівня добробуту населення, зміцненням національної безпеки та авторитету країни на міжнародній арені. У вузькому тлумаченні ефективність бюджетної політики виявляється через належне забезпечення

потреб держави бюджетними ресурсами, організацію надання населенню якісних та доступних бюджетних послуг, ефективне функціонування системи публічного управління. Така багатосторонність завдань, які постають перед бюджетною політикою, потребує розробки відповідної методології оцінювання її ефективності з різних ракурсів. Згідно позиції Ц. Огня, провідним критерієм для оцінювання бюджетної політики є її фіскальна ефективність, яка полягає в «оптимальному узгодженні й сприянні розвитку соціально-економічних інтересів в межах визначеної економічної стратегії» [50, с. 127]. Таке формулювання, на наш погляд, має надто концептуальний характер, оскільки його формалізація й доведення до рівня конкретних показників ускладнена.

Дискусійну методику для оцінювання ефективності бюджетної політики пропонує С. Булгакова, яка визначає її два ракурси: по-перше, через порівняння фактичних значень макроіндикаторів із наміченими відповідно до структурних пріоритетів розвитку; по-друге, через вибір самих макроіндикаторів, до яких вона зараховує такі: темпи росту ВВП та обсягів виробництва; рівень споживчих цін; динаміку валютного курсу національної грошової одиниці; рівень зайнятості та темпів росту реальних доходів населення [70, с. 101]. На наш погляд, перший із цих ракурсів є обґрунтованим, адже практика оцінювання результативності (ефективності виконання) є загальноприйнятою. Однак, запропоновані вченою макроіндикатори надто вибірково і віддалено характеризують досягнутий ефект від реалізації бюджетної політики, адже їхні параметри значною мірою можуть бути зумовлені іншими чинниками.

Відповідно до базових принципів бюджетної політики, які полягають в її науковому обґрунтуванні та відповідності стратегічним пріоритетам розвитку, ефективність бюджетної політики, на думку Ф. Ярошенка, «визначається тим, чи здатна вона вирішувати соціальні завдання і створювати при цьому передумови для сталого економічного зростання» [73, с. 6]. На думку С. Булгакової, в основу методики оцінювання ефективності бюджетної політики має бути покладений функціональний підхід до її розмежування. Таким чином, напрями оцінювання ефективності цієї політики вона пропонує визначати так: «мобілізація бюджетних

доходів, виконання бюджетних зобов'язань, управління бюджетним дефіцитом та державним боргом» [70, с. 101]. В рамках цих напрямків, на думку С. Булгакової, необхідно застосовувати комплекс оціночних індикаторів: рівень виконання плану із формування доходів бюджету загалом та в частині податкових доходів; рівень виконання бюджетних зобов'язань (видатків); обсяги кредиторської заборгованості бюджету із здійснення грошових виплат через нестачу/відсутність бюджетного фінансування; показник обсягу бюджетного дефіциту та його рівень щодо необхідних видатків; обсяги кредиторської заборгованості бюджетних установ через нестачу/відсутність бюджетного фінансування [70, с. 102]. Хоча загальну логіку оцінювання через порівняння фактичних і планових значень ми поділяємо, однак запропоновані індикатори були розроблені в період значних масштабів неплатежів в Україні, а тому потребують модернізації.

Головним критерієм для оцінювання ефективності бюджетної політики В. Геєць визначає вплив бюджетних ресурсів на забезпечення збалансованого розвитку економіки та стійкості економічної системи [2, с. 17]. Зважаючи на це, при проведенні бюджетної політики необхідно враховувати дію об'єктивних економічних законів, економічні реалії. Бюджет має відігравати активну роль у формуванні стратегії стійкого економічного зростання. Відповідно до цих ідейних переконань, В. Геєць та Б. Кваснюк розробили «комплекс показників оцінювання ефективності бюджетної політики, які поєднують кількісні та якісні індикатори: приріст доходів та видатків бюджету, приріст видатків на соціальну сферу, дефіцит бюджету (у відсотках до ВВП), рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему (у відсотках до ВВП), питома вага місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, рівень державного (прямого та гарантованого) боргу, а також обсяг капітальної складової видатків» [2, с. 28-29]. На наш погляд, окремі із цих індикаторів не мають стосунку до вимірювання ефективності, а характеризують особливості бюджетної політики (наприклад, рівень централізації ВВП). Також викликає запитання долучення до переліку індикаторів показника приросту видатків на соціальну сферу, адже цей напрям спрямування бюджетних ресурсів є важливим, але не єдиним напрямом бюджетної політики у сфері видатків.

Методологічний підхід до оцінювання ефективності бюджетної політики, який наголошує на її зв'язку із добробутом населення, пропонує Ю. Пасічник. В основу оцінювання він пропонує покласти індикатори реалізації бюджетної політики, визначені Бюджетним кодексом України. Отож, вчений пропонує вимірювати ефективність бюджетної політики через визначення індикаторів: обсягу доходів і видатків бюджету; граничного розміру дефіциту бюджету; частки ВВП, яка перерозподілена через бюджет; обсягу та структури державного боргу; питомої ваги видатків, здійснених за рахунок міжбюджетних трансфертів; частку капітальних видатків у загальній структурі видаткової частини бюджету [54, с. 254-257]. На наш погляд, наведені параметри не придатні для оцінювання ефективності бюджетної політики, адже визначають лише її особливості. Вони жодним чином не вимірюють ефект від функціонування бюджетних відносин для економічного, соціального чи інших вимірів розвитку.

Отже, у науковому середовищі утвердилось два ключових підходи до оцінювання ефективності бюджетної політики: перший передбачає порівняння фактичних і запланованих показників (характеризує ефективність виконання поставлених завдань у сфері бюджету); другий підхід концентрується на тому, щоб сформував набір індикаторів, які б найбільш об'єктивно характеризували ефект від реалізації бюджетної політики щодо її впливу на показники соціально-економічного розвитку. Проте, на наш погляд, в основу методики оцінювання ефективності бюджетної політики має бути покладено функціональний принцип її класифікації, відповідно до чого доцільно визначати її у таких напрямках: ефективність формування бюджетних ресурсів; ефективність використання бюджетних ресурсів; ефективність політики збалансування бюджету (тобто управління дефіцитом бюджету та джерелами його покриття); ефективність міжбюджетних відносин.

Методологія оцінювання ефективності, на наш погляд, має базуватись на чіткому розумінні сутності базової термінології, зокрема «ефективності». За даними довідкових джерел, під ефективністю розуміють «здатність створювати ефект, результативність процесу чи проекту, яка визначається співвідношенням

ефекту (результату) до витрат на його досягнення» [48, с. 217]. Таким чином, у довідковій літературі розмежують поняття ефективності та результативності, яку визначають через порівняння фактичних та планових значень. Щодо власне ефективності, то в економічному ракурсі вона може бути оцінена у два способи: по-перше, через досягнення максимального ефекту (результату) при заданому обсязі витрат; по-друге, через досягнення необхідного ефекту (результату) при мінімізації витрачання ресурсів.

Для бюджетної сфери обидва підходи до розуміння ефективності є прийнятними, адже можуть застосовуватись для її оцінювання на різних стадіях бюджетного процесу. Так, оскільки обсяги бюджетних видатків на виконання бюджетних програм зазвичай визначені, питання полягає лише у тому, щоб максимізувати корисний ефект від їхньої реалізації. Однак, такий підхід не прийнятний для бюджетних програм, які передбачають спрямування бюджетних ресурсів на інвестиційні цілі. У цьому випадку ефект бюджетної програми є фіксованим, а важливою для бюджетного управління є мінімізація витрат на його досягнення. Однак, передумовою економічної ефективності бюджетної політики є попереднє забезпечення її ефективності у соціальному контексті. Він полягає у тому, що в процесі вироблення пріоритетів бюджетної політики мають бути поставлені правильні цілі, які враховують інтереси усіх суб'єктів економіки та усіх суспільних груп, інтереси яких пов'язані з бюджетом.

Враховуючи такі особливості тлумачення ефективності у контексті втілення бюджетної політики, ефективність такої політики на рівні органів місцевої влади, на наш погляд, полягає у здатності цих органів досягати соціально-економічного ефекту від реалізації управлінських рішень у сфері бюджету. Вони втілюються у раціональному виробленні пріоритетів бюджетної політики з урахуванням потреб та інтересів усіх мешканців територіальної громади, формуванні інструментарію бюджетної політики, який забезпечить ефективне досягнення поставлених цілей, а також, власне, у результативності формування доходів, здійснення видатків та участі у міжбюджетних відносинах. Ми підтримуємо функціональний підхід до виокремлення напрямів оцінювання ефективності бюджетної політики, однак з

певною ремаркою. На наш погляд, бюджети місцевого самоврядування у своїй більшості не можуть передбачати дефіциту бюджетних ресурсів, а тому виділяти відповідний напрям при оцінюванні ефективності бюджетної політики вважаємо нераціональним. Проте, важливим аспектом ефективності бюджетної політики на етапі планування бюджету вважаємо якість та стабільність розрахунку показників. Вона може бути виміряна через моніторинг рівня відхилення показників бюджету в процесі їхнього уточнення (характеризує якість планування бюджету), а також через кількість випадків внесення змін до затвердженого рішення про місцевий бюджет (це вказує на стабільність бюджетної політики).

Ефективності бюджетна політика досягає тоді, коли ефективно реалізують усі її складові, тобто формування бюджетних ресурсів, їхнє використання, а також перерозподіл в рамках міжбюджетних відносин. Важливим аспектом формування доходів бюджету, на думку Л. Лисяк, є дотримання у цьому процесі двоєдиного завдання: з одного боку, повне забезпечення потреби органів влади у бюджетних ресурсах для належного здійснення усіх передбачених видатків; з іншого боку, формування доходів бюджету не повинне погіршувати фінансового становища суб'єктів господарської діяльності, які їх забезпечують. Таким чином, в основі формування бюджетних ресурсів має бути покладений принцип оптимізації рівня податкового навантаження. Проте, Л. Лисяк розуміє оптимальність податкового навантаження лише з точки зору реалізації інтересів держави, адже він, на думку вченої, має бути таким, щоб забезпечити повне покриття потреби у коштах на здійснення видатків бюджету. Якщо така умова не виконується, то податкове навантаження не може визначатись як оптимальне [35, с. 54].

Наведений підхід до розуміння ефективності формування доходів бюджету та оптимальності податкового навантаження дискусійний. Відповідно до відомого закону Енгеля про постійне зростання суспільних витрат, управлінський апарат прагне до розширення владних повноважень та, відповідно, бюджетних ресурсів, які надходять у його розпорядження. Таким чином, збільшення потреби у коштах на покриття бюджетних видатків може бути пов'язане з надмірним нарощуванням самих видатків, яке не завжди виправдане. Дотримуючись принципу повного

покриття потреби в бюджетних ресурсах, можна підвищити податковий тиск до такого рівня, який буде шкідливо впливати на економіку, гальмуючи мотивацію до підприємницької діяльності. Нерідко високі показники потреби у фінансуванні бюджетних програм пов'язані з використанням неефективних підходів до надання суспільних послуг, корупційним «роздуванням» витрат.

Ефективність бюджетної політики в частині видатків визначається тим, чи досягнуто максимально можливого результату від використання коштів бюджету. Такий результат вимірюється обсягами надання суспільних послуг в рамках виконання бюджетних програм, який виявляється в обсягах надання суспільних послуг. Застосувати ознаку оптимальності при оцінюванні видатків на надання суспільних послуг складно, адже кількісні та якісні індикатори результату для значної частини суспільних послуг не напрацьовані. Крім цього, обсяги надання суспільних послуг не дають інформації про реальні показники їх споживання, бо ці послуги можуть не відповідати потребам населення. Нерідко спостерігаємо, коли культурно-мистецькі чи молодіжні заходи, організовані в рамках виконання бюджетних програм, мають незначну кількість відвідувачів, а отже не затребувані. Формально, бюджетні кошти використані ефективно, оскільки передбачені заходи відбулись, але в реальності бюджетні ресурси дали мізерний ефект з точки зору задоволення потреб населення.

Отож, аналіз напрацьованих економічною наукою підходів до оцінювання ефективності бюджетної політики засвідчив, що на сьогодні універсального бачення того, яким чином його проводити, які методологічні підходи та методи є найбільш прийнятними, немає. Проте, вибираючи із розробленої методології найбільш важливе, а також відштовхуючись від обраної позиції щодо структури бюджетної політики органів місцевої влади, ефективність бюджетної діяльності на місцевому рівні виражається у наступних ракурсах:

– ефективність формування бюджетних ресурсів, яка об'єднує оцінювання ефективності бюджетної політики щодо мобілізації податкових надходжень (як результат ухвалення органами місцевої влади ефективних управлінських рішень щодо впровадження місцевих податків та зборів, визначення їхніх елементів,

діяльності щодо стимулювання платників податків до своєчасного та повного виконання фіскальних зобов'язань, збільшення бази оподаткування), а доходів бюджету неподаткового походження (як результат політики місцевої влади щодо організації надання адміністративних послуг, ефективного управління об'єктами комунальної власності, використання землі та інших ресурсів громади);

– ефективність політики використання бюджетних ресурсів, яка отримує вираження в ефективності здійснення видатків на виконання бюджетних програм, реалізації проектів в рамках бюджету розвитку, надання бюджетних кредитів. Поряд із управлінською ефективністю, яка передбачає порівняння фактичних і планових показників, важливо оцінювати також відповідність напрямів видатків суспільним пріоритетам, визначених у документах стратегічного планування;

– ефективність політики міжбюджетних відносин, яка передбачає надання оцінки доцільності передання бюджетних трансфертів до бюджетів інших громад, а також моніторинг своєчасності та повноти надходження бюджетних трансфертів з інших бюджетів (насамперед, державного бюджету) для реалізації делегованих повноважень. Для прикладу, коли територіальна громада переважну частину отриманих з державного бюджету трансфертів передає до інших бюджетів через відсутність необхідної інфраструктури для надання суспільних послуг, то це свідчить про недостатню ефективність діяльності органів місцевої влади у питанні забезпечення потреб мешканців територіальної громади, її небажання брати на себе відповідальність за здійснення владних повноважень. Важливим моментом оцінювання ефективності бюджетної політики за цим напрямом є моніторинг стану міжмуніципальної співпраці, яка дає можливість розширити спектр послуг для мешканців територіальної громади, реалізувати спільні проекти розвитку.

Висновки до розділу 1

Поняття бюджетної політики є одним із найважливіших в економічній науці. Виваженість та організованість розробки пріоритетів та параметрів

бюджетної політики визначає те, якими будуть результати її реалізації та, зрештою, який вплив справлятимуть бюджетні відносини на тенденції в економічному та соціальному розвитку країни.

Бюджетна політика органів місцевої влади являє собою діяльність, яка полягає у виробленні основних напрямів формування і використання бюджету адміністративно-територіальних утворень низового рівня. Вона має об'єднувати як довго-, так і короткострокові заходи у сфері бюджету для вирішення важливих питань розвитку територіальних громад. Ефективність розробки та реалізації бюджетної політики залежить від того, чи дотримані у цьому процесі принципи послідовності, комплексності, а також чи сформоване належне правове та організаційне забезпечення.

Фінансовою наукою напрацьовано широкий спектр ознак, за якими класифікують бюджетну політику. Важливим є поділ бюджетної політики за масштабністю завдань, які вирішуються у процесі її реалізації. За цією ознакою розрізняють бюджетну стратегію і тактику. За функціональним підходом у складі бюджетної політики місцевих органів влади виділяють напрями: політика формування бюджетних ресурсів; політика використання бюджетних ресурсів; політика міжбюджетних відносин, а саме питань міжбюджетних трансфертів.

У науковому середовищі утвердилось два ключових підходи до оцінювання ефективності бюджетної політики: перший передбачає порівняння фактичних і запланованих показників (характеризує ефективність виконання поставлених завдань у сфері бюджету); другий підхід концентрується на тому, щоб сформувати набір індикаторів, які б найбільш об'єктивно характеризували ефект від реалізації бюджетної політики щодо її впливу на показники соціально-економічного розвитку. В основу методики оцінювання ефективності бюджетної політики доцільно покласти функціональний принцип її класифікації, за яким слід розрізняти такі види ефективності: ефективність формування бюджетних ресурсів; ефективність використання бюджетних ресурсів; ефективність міжбюджетних відносин.

Розділ 2

ПРАКТИКА ЗДІЙСНЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНУ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ ЧЕМЕРОВЕЦЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ ГРОМАДИ)

2.1. Практичні аспекти бюджетної політики формування бюджетних ресурсів

В оцінюванні практики реалізації бюджетної політики органу місцевої влади найпершу увагу необхідно приділити політиці формування бюджетних ресурсів, адже від належного забезпечення потреб органу влади необхідними ресурсами залежить його здатність виконувати свої зобов'язання. Політика щодо формування бюджетних ресурсів – це цілеспрямована діяльність щодо визначення планових обсягів надходжень з різних джерел на наступний бюджетний період, а також забезпечення виконання цих планів. Бюджетні ресурси органу місцевої влади відповідно до законодавства концентруються у відповідному місцевому бюджеті, формування позабюджетних фондів у вітчизняній бюджетній практиці не дозволене. Складові доходів місцевих бюджетів визначені у ст. 23 Бюджетного кодексу України [3]. Вони об'єднують кілька груп доходів, а саме податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, а також офіційні трансферти. Окремою складовою цільові фонди, які можуть бути тільки у складі загальних доходів місцевого бюджету.

Відповідно до нашої наукової позиції, бюджетна політика реалізується найперше у плануванні показників доходів бюджету. Планування дає можливість розрахувати реальні обсяги поступлень коштів, на які орган місцевої влади може розраховувати у наступному бюджетному періоді з використанням різних методів і джерел їхнього формування. Науково обґрунтоване планування доходів бюджету дає можливість виявити приховані резерви їхнього нарощування, що може стати підґрунтям для прийняття управлінських рішень органу місцевої влади, які дадуть

можливість ці резерви задіяти. Наукова обґрунтованість доходів бюджету означає, що при їхньому плануванні були застосовані різні методи розрахунку показників, які враховують вплив найважливіших чинників економічного, політичного та іншого походження на їхню динаміку.

У бюджетній практиці застосовують різні методи планування доходів, найбільшого застосування отримали такі з них, як нормативний, коефіцієнтів, аналітичний та ін. Нормативний метод планування передбачає розрахунок планових показників доходів на основі визначених у чинному законодавстві нормативів (ставок податків та зборів, інших фіскальних платежів, пені та інших штрафних санкцій) та прогнозованої бази оподаткування. Такий метод доволі простий у використанні, але забезпечує прийнятну точність розрахунку. Проте, найвищу точність планування забезпечує аналітичний метод, який вимагає для цього значного обсягу вхідної інформації про чинники, які можуть вплинути на зміну параметрів надходжень від окремого джерела. Коефіцієнтний метод має один важливий недолік, який полягає у перенесенні тенденцій минулого на наступні бюджетні періоди. Такий підхід до планування не завжди виправданий. Для прикладу, при плануванні показників доходів бюджету в рік початку війни з росією застосування методу коефіцієнтів давало значну похибку, адже податкова база довоєнних років із початком масштабного вторгнення значно змінилась.

Ефективність бюджетної політики формування бюджетних ресурсів на рівні органу місцевої влади, крім загальної характеристики, яка передбачає моніторинг якості планування показників, також передбачає визначення низки індикаторів, а саме: кількості випадків внесення змін до показників місцевого бюджету та рівень відхилення уточнених значень доходів від початкових, визначених при ухваленні рішення про місцевий бюджет; рівня фактичного виконання плану із надходження доходів до місцевого бюджету як в цілому, так і в розрізі окремих джерел, що свідчить як про якість планування, так і про ефективність діяльності органу влади з досягнення поставлених планів. Якісними критеріями ефективності бюджетної політики органу місцевої влади можуть бути визначені кілька параметрів, а саме: збільшення частки власних доходів у структурі сукупних доходів місцевого

бюджету, що вказує на зміцнення фінансової самостійності органу місцевої влади; стабільний тренд до зростання обсягів доходів місцевого бюджету, що вказує на поступальне розширення фінансових можливостей місцевої влади реалізувати завдання соціально-економічного розвитку.

Основу доходів бюджетів усіх рівні закладають податкові надходження, тому в забезпеченні їх якісного планування й виконання закладений ключ до забезпечення ефективності бюджетної політики формування бюджетних ресурсів. Для більшої об'єктивності аналізу, розмежуємо надходження від оподаткування у розрізі загальнодержавних та місцевих податків і зборів, оскільки в їхній динаміці може бути закладена різна природа. Якщо звернути увагу на якість планування цих показників, то на рівні Чемеровецької селищної ради вона впродовж 2021-2022 рр. залишалась високою. Зокрема, хоча у 2020 році впродовж бюджетного року зміни до рішення про селищний бюджет було внесено 8 разів, у 2021 році – 6 разів (даних по 2022 році немає), вони не вплинули на заплановані показники власних доходів і стосувались уточнення параметрів офіційних трансфертів та перегляду видаткових статей місцевого бюджету. Зауважимо, що така практика у Чемеровецькій селищній громаді спостерігається з 2020 року, що свідчить про високу якість планової роботи органу місцевої влади щодо розрахунку показників доходів бюджету.

Ці висновки також підтверджують результати оцінювання рівня виконання запланованих показників доходів бюджету від загальнодержавних податків. У 2021 році фактично до селищного бюджету надійшло податкових надходжень на суму 123,2 млн грн, рівень виконання індикативного плану становив 102,2%; у 2022 році фактичні показники податкових надходжень склали 135,9 млн грн, рівень виконання плану – 101,7% від річного показника. Таким чином, значення обох років вказують на незначне відхилення доходів селищного бюджету при його виконанні. У 2021 році висока якість планування спостерігалась щодо провідного у фіскальному відношенні джерела власних доходів – податку на доходи фізичних осіб, від справляння якого до селищного бюджету надійшло 83,7 млн грн, або 99,8% від річного плану. У 2022 році фактичні показники надходжень від сплати

ПДФО перевищили планові на 4,1 млн грн, або на 4,4%. Основний чинник, який вплинув на таку динаміку, має зовнішнє походження і не пов'язаний із якістю планування бюджету. У 2022 році бюджети територіальних громад отримали додаткові доходи від ПДФО через підвищення рівня грошового забезпечення для військовослужбовців, залучених до оборони країни від російського агресора. Саме цим пояснюється перевиконання плану надходжень з ПДФО, а не погіршенням якості бюджетного планування (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Планові та фактичні надходження від загальнодержавних податків до Чемеровецького селищного бюджету у 2021-2022 рр., млн грн

2021				2022			
План	Уточнений план	Факт	% викон. уточнен. плану	План	Уточнений план	Факт	% викон. уточнен. плану
Податкові надходження, в т.ч.:							
120,55	120,55	123,17	102,2	133,65	133,65	135,87	101,7
Податки на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості, в т.ч.:							
83,88	83,88	83,70	99,8	91,76	91,76	95,83	104,4
<i>Податок та збір на доходи фізичних осіб</i>							
83,79	83,79	83,64	99,8	91,70	91,70	95,81	104,5
<i>Податок на прибуток комунальних підприємств</i>							
0,09	0,09	0,05	55,6	0,06	0,06	0,02	33,3
Рентна плата за використання природних ресурсів							
0,37	0,37	0,38	102,7	0,39	0,39	0,33	84,6
Внутрішні податки на товари і послуги							
5,99	5,99	6,50	108,5	6,63	6,63	5,13	77,4
Екологічний податок							
0,08	0,08	0,07	87,5	0,07	0,07	0,06	85,7

Джерело: побудовано за даними Чемеровецької селищної ради

Однак, щодо низки неважливих у фіскальному ракурсі джерел формування бюджетних ресурсів Чемеровецького селищного бюджету впродовж останніх років зберігаються помітні відходження фактичних результатів виконання від запланованих у рішенні про місцевий бюджет. Для прикладу, уточний план із надходження податку на прибуток підприємств у 2021 році було виконано всього на 55,6%, у 2022 році – взагалі на 33,3%. Хоча в сукупності це призвело до втрат бюджетних доходів на 0,08 млн грн, проте збереження такої практики дає підстави

звернути увагу на якість планування находжень з цього джерела. На відміну від 2021 року, в перший рік повномасштабної війни різко погіршились показники виконання плану із надходжень рентної плати, внутрішніх податків на товари і послуги, екологічного податку. Однак, причини цього невиконання значною мірою мають зовнішнє походження, пов'язані із впливом війни на господарські процеси в країні. Зокрема, падіння економічної активності в перші місяці після початку активної фази російського вторгнення спричинило падіння надходжень від рентної плати за підсумками року на 0,06 млн грн. Подібним чином вплинули воєнні дії на надходження екологічного податку, рівень виконання якого склав 85,7% від річного плану. Проте, значні параметри невиконання плану надходжень від внутрішніх податків на товари і послуги (акцизний податок з пального і з торговельного обігу підакцизних товарів) у 2022 році були зумовлені ухваленням на рівні уряду рішення про тимчасове скасування акцизних податків на пальне для стабілізації ситуації на ринку. Через це до селищного бюджету в 2022 році від сплати акцизного податку надійшло на 1,5 млн грн менше від запланованого.

Особливість бюджетної політики щодо місцевих податків та зборів у тому, що органи місцевої влади мають можливість не лише забезпечувати їх планування і виконання, але й безпосередньо впливати на елементи оподаткування (ставки, пільги, базу оподаткування та ін.). Зокрема, чинне бюджетне законодавство надає органам місцевої влади право щорічно встановлювати ставки місцевих податків та зборів, а також оновлювати норми щодо надання пільг з їхньої сплати. Щодо бюджетної практики Чемеровецької селищної громади, то впродовж останніх років ставки єдиного податку для платників, зареєстрованих на її території були визначені в наступних параметрах: платники I групи – 10% від прожиткового мінімуму для працездатної особи; платники II групи – 20% від МЗП [57]. Хоча ці ставки були затверджені ще в 2021 році, у наступні роки вони не переглядались, а зміна розміру єдиного податку була пов'язана тільки із збільшенням рівня прожиткового мінімуму.

Щодо земельного податку, то у 2021 році Чемеровецька селищна рада суттєво підвищила його ставки для окремих категорій платників податку та видів

земельних ресурсів. Для фізичних осіб ставка земельного податку для земельних ділянок сільськогосподарського призначення була підвищена з 0,5% до 1,0% незалежно від того, чи проведена грошова оцінка землі, а для земельних ділянок, які використовуються з метою ведення особистого чи підсобного селянського господарства – до 1,5% (для земель, для яких грошова оцінка не проведена). «Підвищено ставки податку для земель під забудовою. Для фізичних осіб за землі, щодо яких проведена грошова оцінка вартості ставка підвищена вдвічі – з 0,05% до 0,1%, а для земель без грошової оцінки – втричі – до 0,15%. У 1,5 рази (з 2% до 3%) підвищено ставки податку для земель громадської забудови, незалежно від того, чи проведена для них грошова оцінка» [58]. Зважаючи на особливі умови, у 2022 році і на 2023 рік ставки земельного податку селищною радою не переглядалися.

У 2021 році значні зміни були внесені також до ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Для більшості категорій нерухомості ставки податку були підвищені у 2-3 рази. З метою посилення регуляторного впливу податку на нерухомість, його ставки коливаються для різних категорій нерухомого майна – від 0,1% розміру МЗП для житла до 0,6% ЗМЗП для об'єктів торгівлі, надання побутових послуг та громадського харчування (їдальні, кафе) і до 0,7% МЗП для ресторанів і барів. З метою реалізації соціального потенціалу податку на нерухоме майно, Чемеровецька селищна рада передбачила у 2021 році надання пільг з його сплати для окремих категорій платників, а саме інвалідів I-III групи ВВВ, учасників АТО, органів державної та місцевої влади, бюджетних установ, які не мають власних надходжень, релігійних громад [59]. Пільга передбачена в розмірі 100% від суми нарахованого податку. У 2022-2023 роках параметри ставок та умов надання пільг з податку на нерухомість не переглядалися.

Виконання планових призначень з надходжень від місцевих податків і зборів до селищного бюджету характеризується суперечливою динамікою. Якщо загалом по групі можемо говорити про достатньо високу якість планування і виконання показників, то у розрізі окремих платежів значення суттєво різняться.

Зокрема, у 2021 році рівень виконання плану з місцевих податків та зборів склав 107,6%, додатково до селищного бюджету надійшло 2,3 млн грн. Половину цього приросту припало на перевиконання плану надходжень з єдиного податку, але найвищі показники перевиконання індикативних значень спостерігались щодо податку на нерухомість – 124,2%, а саме від оподаткування комерційних об'єктів – 127,3%. Від оподаткування житла та комерційної нерухомості додатково до селищного бюджету надійшло майже 1,1 млн грн. Значний рівень перевиконання спостерігався також щодо орендної плати за землю – 112,5% від річного плану, додатково до селищного бюджету надійшло майже 0,8 млн грн (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

**Планові та фактичні надходження від місцевих податків та зборів
до Чемеровецького селищного бюджету у 2021-2022 рр., млн грн**

2021				2022			
План	Уточнений план	Факт	% викон. уточнен. плану	План	Уточнений план	Факт	% викон. уточнен. плану
Місцеві податки, в т.ч.:							
30,24	30,24	32,53	107,6	34,81	34,81	34,52	99,2
Податок на майно, в т.ч.:							
9,01	9,01	10,07	111,8	11,05	11,05	11,04	99,9
Податок на нерухомість, в т.ч.:							
0,99	0,99	1,23	124,2	1,21	1,21	1,65	136,4
<i>Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (житлова нерухомість)</i>							
0,11	0,11	0,11	100,0	0,11	0,11	0,13	118,2
<i>Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (нежитлова нерухомість)</i>							
0,88	0,88	1,12	127,3	1,10	1,10	1,52	138,2
Земельний податок							
1,78	1,78	1,84	103,4	1,78	1,78	2,21	124,2
Орендна плата							
6,17	6,17	6,94	112,5	8,00	8,00	7,12	89,0
Єдиний податок							
21,23	21,23	22,45	105,7	23,76	23,76	23,48	98,8

Джерело: побудовано за даними Чемеровецької селищної ради

У 2022 році при загальному рівні виконання плану з місцевих податків та зборів на 99,2% від річних призначень, у розрізі окремих платежів спостерігалось значне відхилення показників. Подібно до попереднього року, найвищі темпи перевиконання плану були характерні для податку на майно в частині земельного

податку та оподаткування об'єктів комерційної нерухомості. План надходжень від земельного податку було перевиконано на 24,2%, від оподаткування об'єктів комерційної нерухомості – на 38,2% (додатково надійшло по 0,4 млн грн від кожного з цих джерел). Проте, така позитивна динаміка була майже нівельована невиконанням планових призначень з надходжень від орендної плати за землю та єдиного податку. Сумарні втрати бюджету від ненадходження цих платежів в запланованих обсягах склали у 2022 році майже 1,2 млн грн.

Таблиця 2.3

**Динаміка фактичних доходів бюджету
Чемеровецької селищної громади у 2020-2022 рр., млн грн**

Показники	2020	2021			2022		
		млн грн	Зміна до поп. року		млн грн	Зміна до поп. року	
			млн грн	%		млн грн	%
Доходи всього, в т.ч.:	155,00	219,23	64,23	141,4	235,33	16,10	107,3
Доходи без урахування трансфертів, в т.ч.:	95,87	129,60	33,73	135,2	158,82	29,22	122,5
<i>Податкові надходження</i>	89,24	123,17	33,93	138,0	135,87	12,70	110,3
<i>Неподаткові надходження</i>	6,55	6,44	-0,11	98,3	10,77	4,33	167,2
<i>Доходи від операцій з капіталом</i>	0,08	0,00	-0,08	0,0	12,18	12,18	-
Офіційні трансферти	59,13	89,63	30,5	151,6	76,51	-13,12	85,4
Чисельність населення громади, осіб	22381	22307			22307		
Доходи в розрахунку на 1 особу, тис грн/рік	6,93	9,83	2,90	141,8	10,55	0,72	107,3

Джерело: побудовано за даними Чемеровецької селищної ради

Однією з ознак ефективності бюджетної політики формування бюджетних ресурсів, за нашою науковою позицією, є забезпечення їх позитивної динаміки впродовж тривалого періоду та зміна їхньої структури в контексті зміцнення фінансової самостійності органу місцевої влади. У цьому плані бюджетну політику Чемеровецької селищної ради слід оцінювати як стримано позитивну (табл. 2.3). Так, попри високі темпи нарощування сукупних доходів селищного бюджету у 2021 році, показники зростання офіційних трансфертів у їх складі значно перевищували динаміку власних доходів бюджету, що є свідченням підвищення його залежності від зовнішнього фінансування. Приріст власних доходів у 2021 році було забезпечено лише за рахунок податкових надходжень,

за іншими групами доходів селищного бюджету надходження зменшились, а від операцій з капіталом впали взагалі до нуля.

Показники 2022 року дають підстави говорити про певне виправлення ситуації, оскільки показники приросту власних доходів утрічі перевищували темпи зростання сукупних доходів бюджету, позитивна динаміка спостерігалась по усіх дохідних групах. Натомість, доходи бюджету від офіційних трансфертів скоротились, однак не через зменшення потреби у фінансуванні суспільних благ, а через припинення дії окремих видів трансфертів, таких як медична субвенція чи субвенції на надання соціальних виплат. Незважаючи на різновекторну дію різних джерел формування бюджетних ресурсів селищного бюджету, загалом його показник в розрахунку на одного мешканця Чемеровецької селищної громади має позитивну динаміку і зріс з 6,9 до 10,6 тис. грн/місяць. У цьому ж часовому проміжку спостерігається помітне підвищення рівня самостійності селищного бюджету в контексті підвищення питомої ваги його власних доходів. Якщо у 2020 році частка офіційних трансфертів у структурі сукупних доходів бюджету становила 38,1%, то у 2022 році вона зменшилась до 32,5%, що на фоні загального зростання бюджетних ресурсів є, безумовно, позитивною тенденцією.

2.2. Практичні аспекти реалізації бюджетної політики органу місцевої влади щодо використання бюджетних ресурсів

Основу бюджетної політики демократичної країни з ринковою економікою складає політика у сфері використання бюджетних ресурсів. Формування доходів органів місцевої влади не є самоціллю, адже вони виступають фінансовою базою для реалізації пріоритетів соціально-економічного розвитку громади, організації продукування важливих для населення суспільних благ. Бюджетні видатки є джерелом задоволення благ колективного споживання, які орган місцевої влади може забезпечувати самостійно через відповідні комунальні установи, або як розпорядник бюджетних коштів замовляти їх надання суб'єктам господарювання

ринкового сектору економіки. Держава як суспільний інститут має зобов'язання забезпечити організаційно надання цих благ населенню, а спосіб їх продукування залежить від рівня імплементації ринкових підходів у функціонування публічного сектору.

Видатки бюджету мають об'єктивний характер, оскільки саме існування держави зумовлює їхнє виникнення. Більш того, саме необхідність задоволення спільних потреб за допомогою об'єднання ресурсів стало причиною виникнення самої держави як суспільного інституту. В демократичному суспільстві видатки відіграють первинну роль, адже є грошовим відображенням потреби у коштах на надання суспільних благ. Маючи показники цієї потреби, органи влади можуть оцінити, які обсяги бюджетних ресурсів необхідно мобілізувати до бюджету для їхнього повноцінного забезпечення. Оцінювання динаміки і структури видатків бюджету дає інформацію про пріоритети видаткової політики держави на різних рівнях публічного управління, загалом про модель соціально-економічної системи країни. Показники виконання планів здійснення видатків бюджету свідчать про ефективність бюджетної політики у цій сфері, а також вказують на те, які саме напрями використання бюджетних ресурсів насправді розглядаються органами влади як пріоритетні.

Важливою попередньою умовою ефективності бюджетної політики у сфері видатків є відповідність напрямів використання бюджетних ресурсів визначеним стратегічним пріоритетам, які закріплені у документах стратегічного планування (Стратегія розвитку територіальної громади та 2-3-річні плани такого розвитку). Зв'язок між плануванням бюджету за видатками і стратегічним плануванням розвитку громади забезпечує програмно-цільовий підхід до виконання бюджету. Подібно до процесів оцінювання бюджетної політики формування бюджетних ресурсів, ефективність політики органу місцевої влади у сфері видатків також визначається низкою критеріїв, серед яких: кількість випадків уточнення видатків та ступінь відхилення уточненого плану від початкового; рівень фактичного виконання планів із здійснення видатків як в цілому, так і в розрізі окремих напрямів; стійкість та послідовність фінансування суспільних благ; динаміка

видатків інвестиційного спрямування та їх частка у структурі сукупних видатків місцевого бюджету.

На відміну від дохідної частини місцевого бюджету, яка має орієнтовний характер, видатки бюджету є обов'язковими для виконання. Це ставить посилені вимоги до їхнього планування. Проте, як свідчить вітчизняна бюджетна практика, забезпечити високу якість планування видатків доволі складно, що має кілька причин. По-перше, недосконалою є практика надання міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів, які створюють труднощі у плануванні видаткових статей бюджету. Загальновизнаним фактом є те, що обсяги офіційних трансфертів з державного бюджету, які надходять на фінансування делегованих повноважень місцевої влади, не в повному обсязі покривають потребу у коштах на надання відповідних суспільних послуг. Це змушує органи місцевої влади спрямовувати на надання цих послуг власні бюджетні ресурси, що зменшує їхні можливості фінансувати важливі для громади власні потреби. Серед причин такої практики науковці визначають прогалини у методиці розрахунку офіційних трансфертів, які не враховують вагомі чинники, що зумовлюють регіональні відмінності потреб у коштах на надання суспільних благ. Дефіцит бюджетних ресурсів стає причиною скорочення мережі бюджетних установ, які надають суспільні послуги, звільнення працівників або зменшення їх трудового навантаження у всіх галузях соціальної сфери. Через низький рівень оплати праці у соціальній сфері спостерігається брак кваліфікованих працівників, старіння кадрового складу, що негативно впливає на якість і доступність суспільних благ.

Ефективність планування і діяльності щодо організації виконання бюджету за видатками характеризують показники рівня виконання плану з їх здійснення впродовж останніх бюджетних років. Це також дає можливість відслідкувати зміну пріоритетів у використанні бюджетних ресурсів. Показники фактичного виконання селищного бюджету за видатками свідчать до достатньо високу якість виконавчої дисципліни щодо видатків, оскільки у 2021 році їхнє відхилення за більшістю напрямків перебувало в межах статистичної похибки. Єдиний напрям видатків, за яким фактичні видатки були значно менші за заплановані, у 2021 році

стало фінансування охорони довкілля, однак з огляду на мізерні обсяги таких видатків, вони не змогли вплинути на загальну динаміку виконання бюджету. У 2022 році значний вплив на виконання селищного бюджету за видатками мало повномасштабне вторгнення росії, що змусило змінити пріоритети у використанні бюджетних ресурсів. Найбільшого скорочення в цих умовах зазнали видатки економічного спрямування: фінансування економічної діяльності зменшилось в порівнянні з планом майже вдвічі, на чверть меншими від плану були видатки на житлово-комунальне господарство. Натомість, у зв'язку із збільшення кількості осіб, які потребують соціального захисту в умовах війни, відповідні видатки у селищному бюджеті були виконані на 102,9% (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Показники виконання видатків Чемеровецького селищного бюджету за функціональною класифікацією у 2021-2022 рр., млн грн

Показники	2021			2022		
	План	Факт	Викон. плану, %	План	Факт	Викон. плану, %
Всього видатків	221,81	216,41	97,6	230,67	214,07	92,8
Державне управління	27,52	27,52	100,0	35,79	36,53	102,1
Економічна діяльність	8,31	8,29	99,8	9,36	4,98	53,2
Охорона навколишнього природного середовища	0,16	0,10	62,5	0,17	0,17	100,0
Житлово-комунальне господарство	9,36	9,53	101,8	11,44	8,91	77,9
Охорона здоров'я	8,29	8,00	96,5	8,95	7,94	88,7
Духовний і фізичний розвиток	14,54	14,44	99,3	15,53	14,87	95,8
Освіта	148,00	142,91	96,6	142,77	133,82	93,7
Соціальний захист та соціальне забезпечення	5,63	5,61	99,6	6,66	6,85	102,9

Джерело: побудовано за даними Чемеровецької селищної ради

Реформа місцевого самоврядування мала вагомий вплив на бюджетну політику органів місцевої влади у сфері видатків, оскільки змінила підходи до фінансування власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування. Одним із головних завдань реформи був перерозподіл повноважень на користь місцевого самоврядування, який супроводжувався відповідним перерозподілом бюджетних ресурсів. Внаслідок реформи децентралізації органи місцевої влади стали відповідати за фінансування переважної частини суспільних послуг та

отримали можливість суттєво збільшити видатки інвестиційного призначення. Проте, зміна підходів до фінансування важливих суспільних благ (зокрема, перехід до прямих відносин з державним бюджетом для закладів охорони здоров'я, переведення у ранг державних цільових програм видатків на надання соціальних виплат за найважливішими програми соціального забезпечення) призвела до поступово звуження сфери відповідальності органів місцевої влади у питанні фінансування суспільних послуг.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», власні повноваження органів місцевої влади концентруються на вирішенні питань розвитку місцевої економіки та об'єктів інфраструктури, забезпечення благоустрою населених пунктів громади, діяльності житлово-комунального господарства та ін. В межах власних повноважень органи місцевої влади можуть реалізовувати програми місцевого значення із соціального захисту населення, молодіжної політики та ін. Інші повноваження, пов'язані зі надання найбільш важливих суспільних благ освіти, духовно-культурного розвитку належать до категорії делегованих. Вони реалізуються за рахунок коштів, які передані до місцевого бюджету в рамках міжбюджетних відносин.

Видатки на виконання власних повноважень Чемеровецької селищної ради концентруються на питаннях реалізації інфраструктурних проектів, вирішення проблем благоустрою і належного функціонування комунального господарства. Проте, значний вплив на динаміку їхнього фінансування мала повномасштабна агресія росії, яка змусила призупинити реалізацію більшості інвестиційних проектів для концентрації бюджетних ресурсів на потребах захисту країни. У 2021 році на реалізацію проектів будівництва об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури у Чемеровецькій селищній громаді було спрямовано понад 6,1 млн грн бюджетних коштів, у 2022 році ці видатки зменшились до нуля. Через призупинення функціонування Державного фонду регіонального розвитку у 2022 році були відсутні видатки на співфінансування проектів розвитку, у 2021 році громада спрямувала на ці потреби 0,8 млн грн, у 2020 році – майже 1,1 млн грн (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

**Окремі напрями видатків економічного спрямування з
Чемеровецького селищного бюджету у 2020-2022 рр., млн грн**

Показники	2020	2021			2022		
		млн грн	До поп. року		млн грн	До поп. року	
			млн грн	%		млн грн	%
Будівництво об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури:	6,11	3,76	-2,35	61,5	0,00	-3,76	0,0
<i>Співфінансування інвестиційних проектів ДФРР</i>	1,09	0,80	-0,29	73,4	0,00	-0,80	0,0
Будівництво, реконструкція, ремонт, утримання автодоріг	2,60	3,42	0,82	131,5	2,60	-0,82	76,0
Житлово-комунальне господарство	2,94	1,42	-1,52	48,3	2,88	1,46	202,8
Благоустрій	9,58	8,93	-0,65	93,2	6,03	-2,90	67,5

Джерело: побудовано за даними Чемеровецької селищної ради

Із «традиційних» видатків економічного спрямування у 2022 році відбулось значне зростання фінансування житлово-комунального господарства, на потреби якого спрямовано майже 2,9 млн грн. Додатково до цих обсягів, у 2022 році селищна рада прийняла рішення про здійснення внеску на збільшення статутного капіталу КП «Комунсервіс» на суму 1,6 млн грн для забезпечення належної роботи житлово-комунального господарства і продовження робіт з капітального ремонту житлового фонду Чемеровецької селищної громади.

Проте, за іншими важливими напрямками видатків економічного характеру у 2022 році відбулось суттєве зменшення фінансування. Зокрема, на утримання та поточний ремонт мережі автошляхів громада виділила 2,6 млн грн, або 76,0% від рівня попереднього року, а видатки благоустрою були зменшені майже на третину (на 2,9 млн грн в абсолютному обсязі). Кошти від скорочення видатків економічного спрямування були передані у вигляді субвенції до державного бюджету на покриття потреб оборони країни від зовнішньої агресії.

Зважаючи на значні зміни у бюджетному фінансуванні важливих напрямів соціальної сфери, основним напрямом видатків селищного бюджету на здійснення делегованих повноважень є фінансування освіти. Більш того, цей напрям видатків є найбільшим серед усіх складових видаткової частини селищного бюджету, на нього припадає майже 2/3 загального обсягу. На фінансування освіти у 2022 році

було спрямовано 133,8 млн грн, з яких понад 98,4 млн грн надійшло на потреби надання загальної середньої освіти, 22,5 млн грн – на заклади дошкільної освіти, решту коштів було спрямовано на інші освітні потреби. Порівняно з 2021 роком фінансування освіти скоротилось на 9,1 млн грн, з яких більше половини припало на зменшення видатків на реалізацію цільових програм у галузі освіти (Нова українська школа, Спроможна школа для кращих результатів та ін.). Наполовину (з 10,2 до 5,9 млн грн) було зменшене фінансування діяльності інших закладів освіти (Чемеровецького міжшкільного навчально-виробничого комбінату), у фінансуванні позашкільної освіти призупинені видатки на усі програмні заходи, крім покриття потреб діяльності шкіл естетичного виховання (Чемеровецька музична школа) (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

**Видатки на потреби гуманітарного розвитку
Чемеровецького селищного бюджету у 2020-2022 рр., млн грн**

Показники	2020	2021			2022		
		млн грн	До поп. року		млн грн	До поп. року	
			млн грн	%		млн грн	%
Видатки на освіту:	92,79	142,91	50,12	154,0	133,82	-9,09	93,6
Дошкільна освіта	14,73	23,69	8,96	160,8	22,51	-1,18	95,0
Загальна середня освіта	62,45	97,40	34,95	156,0	98,43	1,03	101,1
Позашкільна освіта	1,95	1,65	-0,3	84,6	0,00	-1,65	0,0
Школи естетичного виховання	4,91	5,55	0,64	113,0	5,21	-0,34	93,9
Забезпечення діяльності інших закладів у сфері освіти	6,96	10,18	3,22	146,3	5,95	-4,23	58,4
Забезпечення діяльності інклюзивно-ресурсних центрів	1,27	1,35	0,08	106,3	1,64	0,29	121,5
Інші видатки на освіту	0,52	3,09	2,57	594,2	0,08	-3,01	2,6
Видатки на культуру і спорт:	11,17	14,44	3,27	129,3	14,87	0,43	103,0
Бібліотеки	2,72	3,87	1,15	142,3	3,96	0,09	102,3
Палаці культури, клуби	5,57	7,09	1,52	127,3	7,32	0,23	103,2
Інші культурно-освітні заклади та заходи	0,71	1,12	0,41	157,7	1,15	0,03	102,7
Видатки на фізичну культуру та спорт	2,16	3,24	1,08	150,0	2,45	-0,79	75,6

Джерело: побудовано за даними Чемеровецької селищної ради

Важливим напрямом гуманітарного розвитку є надання послуг культури та забезпечення функціонування закладів освіти спортивного спрямування. Серед видатків бюджетів місцевого самоврядування видатки на ці потреби уособлюють фінансування як власних, так і делегованих повноважень. «Важливість цього

напряму гуманітарної роботи при проведенні бюджетної політики пояснюється винятковим значенням культури в житті сучасного суспільства. Задоволення духовно-культурних потреб є не тільки одним із аспектів формування якості життя населення, але й чинником національної безпеки» [10]. Однак, впродовж багатьох років звичним явищем вітчизняної бюджетної практики є залишкове фінансування культурної сфери, яке не тільки не дає галузі розвиватись, але й ставить питання про саме її виживання.

Видатки селищного бюджету на фінансування культури і спорту значною мірою повторюють траєкторію загальних видатків бюджету, однак у 2021 році темпи зростання фінансування цієї сфери були майже вдвічі нижчими, ніж темп зростання видатків на освіту. Однак, у 2022 році при проведенні політики жорсткої економії бюджетних коштів та падінні обсягів фінансування за різними напрямами діяльності, видатки на культуру і спорт в Чемеровецькій громаді зросли на 3,0% до 14,9 млн грн. Темпи зростання видатків були порівняними за усіма напрямами культурно-мистецької діяльності, проте фінансування спортивних заходів було різко зменшене, звузившись фактично тільки до покриття витрат на діяльність дитячо-юнацької спортивної школи.

Зміна статусу цільових програм соціальних виплат (житлові субсидії, допомоги при народженні дитини, малозабезпеченим сім'ям, сім'ям з дітьми та ін.) призвела до різкого звуження сфери відповідальності органів місцевої влади у сфері соціального забезпечення. Фактично, на теперішній час повноваження місцевої влади у цій сфері обмежуються реалізацією місцевих цільових програм для окремих категорій соціально незахищених громадян, а також організацією соціального обслуговування та надання інших соціальних послуг. Чемеровецька громада спрямовує кошти селищного бюджету на виконання цільової програми «Ветеран», надання соціальних послуг на дому для окремих категорій населення, а з 2022 року новим напрямом використання бюджетних коштів стала реалізація заходів із соціального захисту внутрішньо переміщених осіб і осіб, евакуйованих із зон ведення активних бойових дій (табл. 2.7).

**Видатки на соціальний захист населення
з Чемеровецького селищного бюджету у 2020-2022 рр., млн грн**

Показники	2020	2021			2022		
		млн грн	До поп. року		млн грн	До поп. року	
			млн грн	%		млн грн	%
Всього видатків на соціальний захист населення, в т.ч.:	4,15	5,61	1,46	135,2	6,85	1,24	122,1
Забезпечення соціальними послугами за місцем проживання	3,60	5,05	1,45	140,3	5,49	0,44	108,7
Підтримка внутрішньо переміщених та евакуйованих осіб	0,00	0,00	-	-	0,88	0,88	-
Соціальні гарантії фізичним особам, які надають соціальні послуги	0,00	0,17	0,17	-	0,10	-0,07	58,8
Інші видатки на соціальний захист	0,55	0,39	-0,16	70,9	0,38	-0,01	97,4

Джерело: побудовано за даними Чемеровецької селищної ради

Загалом на фінансування різних напрямів соціального захисту населення у 2022 році з селищного бюджету було виділено майже 6,9 млн грн, що на 22,1% більше, ніж у попередньому році. Основну роль у такому зростанні стало спрямування коштів в обсязі 0,9 млн грн на підтримку внутрішньо переміщених та евакуйованих осіб, проте найбільшим напрямом видатків на соціальний захист населення залишається фінансування надання соціальних послуг за місцем проживання. Ці послуги у Чемеровецькій громаді надає Територіальний центр соціального обслуговування.

2.3. Тенденції реалізації бюджетної політики місцевої влади у сфері міжбюджетних відносин

Важливим напрямом бюджетної політики на усіх рівнях публічного управління є політика у сфері міжбюджетних відносин. Трансферти відіграють помітну роль у формуванні бюджетних ресурсів місцевого самоврядування, вони розширюють фінансові можливості місцевої влади реалізовувати важливі заходи соціально-економічного розвитку територіальних громад. Функціонування

системи міжбюджетних трансфертів має також іншу дію, а саме формування єдиного фінансового простору, відчуття приналежності до єдиної фінансової системи країни, що посилює відчуття фінансового патріотизму.

У бюджетній практиці усі міжбюджетні трансферти відповідно до того, який вплив одержувач може здійснювати на його обсяги і напрями використання, поділяють на дотації (безцільові) та субвенції (цільові трансферти). Перший різновид міжбюджетних трансфертів, а саме дотації, не мають чітко визначеної предметної ознаки, тобто органи місцевої влади можуть використати ці кошти на власний розсуд. Це дає можливість реалізувати місцевій владі відносно самостійну фінансову політику. Натомість, субвенції являють собою цільовий трансферт, оскільки їхнє передання супроводжується чітким визначенням, на які саме цілі мають бути використані ці кошти. У випадку, якщо орган місцевої влади спрямує їх на інші цілі, ніж це визначено бюджетом вищого рівня, то може ставитись питання про повернення цього трансферту до бюджету, з якого він був наданий. Таким чином, у випадку із субвенціями, органи місцевої влади майже не мають впливу на цільове використання бюджетних коштів та є просто однією із ланок у русі бюджетних ресурсів від бюджету вищого рівня до їх одержувачів.

Після реформування бюджетного законодавства, в Україні функціонує оновлена система міжбюджетних трансфертів, яка передбачає надання органам місцевого самоврядування таких видів дотацій: базової, реверсної та додаткових дотацій. Базова та реверсна дотації є головними інструментами системи фінансового вирівнювання, характеризують протилежні за рухом коштів види міжбюджетних трансфертів. Базову дотацію з державного бюджету отримують фінансово слабкі територіальні громади, показник податкоспроможності яких відстає від середнього значення по країні. Натомість, реверсна дотація являє собою вилучення частини доходів місцевого бюджету фінансово забезпечених територіальних громад до загального фонду державного бюджету для їхнього подальшого використання в цілях фінансового вирівнювання. Завдяки базовій та реверсній дотації уряд має можливість відносно вирівняти показники бюджетної спроможності усієї сукупності бюджетів територіальних громад, що важливо для

забезпечення єдиного стандарту надання суспільних послуг для усіх громадян нашої країни.

Ключовою перевагою оновленої моделі розрахунку базової та реверсної дотації є те, що вона має об'єктивний характер і не передбачає виключень чи додаткових корегувальних коефіцієнтів. Органи місцевої влади мають змогу самостійно розрахувати обсяги цих трансфертів при складанні проекту місцевого бюджету, проте жодним чином не можуть вплинути на їхні обсяги. Завдяки цьому, нівелюється чинник можливого несправедливого розподілу бюджетних трансфертів під впливом неформальної влади та лобізму. Проте, такі недоліки характерні для іншого різновиду міжбюджетних трансфертів, а саме субвенцій.

Особливістю субвенцій є обов'язкова наявність предметного спрямування, яке визначає напрям використання бюджетних ресурсів. У бюджетній практиці використовують два різновиди субвенцій, які різняться за умовами їх отримання. Одна група субвенцій надається на безумовній основі, тобто її отримують усі громади в Україні, які мають відповідну потребу. До 2021 року до числа таких субвенцій належали медична та освітня субвенції, які призначені для покриття витрат місцевого бюджету на оплату праці медичних працівників закладів охорони здоров'я та педагогічного персоналу закладів освіти різного ступеня. Проте, із реалізацією медичної реформи з 2021 року заклади охорони здоров'я перейшли на прямі відносини з державним бюджетом, що призвело до зникнення відповідної субвенції у складі доходів місцевих бюджетів. Таким чином, на теперішній час безумовні цільові трансферти з державного бюджету в Україні представлені лише освітньою субвенцією.

Умовними є такі види субвенцій, які органи місцевої влади можуть залучити до місцевого бюджету для реалізації проектів розвитку. Тобто, їхнє отримання має ймовірнісний характер і залежить від зусиль місцевої влади. Так, в останні довоєнні роки одним з поширених умовних трансфертів була субвенція на розвиток центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), яку залучали територіальні громади, що мали намір відкрити такі структури на своїй території. Для отримання такої субвенції необхідно було підготувати пакет документів із

обґрунтуванням доцільності виділення субвенції та деталізацією витрат. Подібні умови висувались і для інших видів субвенцій інвестиційного характеру, зокрема субвенцій на реалізацію проектів в рамках функціонування Державного фонду регіонального розвитку України. Однак, з початком повномасштабної війни з росією надання більшості інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам було припинене на невизначений час.

Одним із негативних моментів вітчизняної бюджетної практики є те, що частина цільових трансфертів розподіляється уже в процесі виконання бюджетів, через що вони об'єктивно не можуть бути враховані при плануванні показників місцевих бюджетів. Це зумовлює потребу у перегляді рішення про затвердження місцевого бюджету, яке іноді може суттєво змінювати його параметри. Іншою ознакою такої практики є низька залученість громадськості до обговорення рішень щодо внесення змін до місцевого бюджету, адже громадські слухання з цього приводу зазвичай не проводять. Таким чином, частину ресурсів бюджету орган місцевої влади розподіляє на власний розсуд, без узгодження із позицією мешканців територіальної громади.

З метою аналізу практики реалізації бюджетної політики місцевих органів влади у сфері міжбюджетних відносин, оцінимо відповідні процеси на рівні Чемеровецької селищної громади. Загальний обсяг офіційних трансфертів до селищного бюджету в 2021 році рішенням місцевої ради був визначений на рівні 82,8 млн грн, з яких дотації мали становити майже 8,4 млн грн, а субвенції – більше 74,4 млн грн. У процесі внесення змін до рішення про затвердження селищного бюджету показники надходження дотацій фактично не зазнали змін, а заплановані обсяги субвенцій були збільшені на 6,9 млн грн до 81,4 млн грн. Таке збільшення було зумовлене передбаченням у плані селищного бюджету надходження субвенції на реалізацію цільової програм «Нова українська школа» в обсязі 0,94 млн грн, а також інших видів субвенцій на загальну суму 4,14 млн грн. За іншими видами міжбюджетних трансфертів показники практично не зазнали змін (табл. 2.8).

**Показники плану надходження міжбюджетних трансфертів до бюджету
Чемеровецької селищної громади у 2021-2022 рр., млн грн**

Показники	2021			2022		
	План	Уточн. план	Факт	План	Уточ. План	Факт
Офіційні трансферти, в т.ч.:	82,83	89,83	89,63	74,26	76,83	76,51
Дотації, в т.ч.:	8,35	8,40	8,40	8,40	8,83	8,83
Дотації з державного бюджету	5,07	5,07	5,07	6,78	6,78	6,78
Базова дотація	5,07	5,07	5,07	6,78	6,78	6,78
Дотації з місцевих бюджетів	3,28	3,33	3,33	1,62	2,05	2,05
На виконання переданих видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я	3,28	3,28	3,28	1,62	1,62	1,62
Інші дотації	0,00	0,05	0,05	0,00	0,43	0,43
Субвенції, в т.ч.:	74,47	81,40	81,17	65,86	66,50	66,19
Субвенції з державного бюджету	71,97	73,87	73,87	64,30	64,00	64,00
Освітня субвенція	71,97	71,97	71,97	64,00	64,00	64,00
На реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів»	0,00	1,64	1,64	0,00	0,00	0,00
На розвиток мережі ЦНАПів	0,00	0,26	0,26	0,30	0,00	0,00
Субвенції з місцевих бюджетів	2,50	7,53	7,30	1,56	2,50	2,19
На здійснення переданих видатків у сфері освіти	1,32	1,32	1,32	1,51	1,51	1,51
На надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами	0,10	0,10	0,10	0,05	0,05	0,04
На реалізацію програми «Нова українська школа»	0,00	0,94	0,93	0,00	0,00	0,00
На здійснення підтримки окремих заходів та закладів системи охорони здоров'я	0,62	1,03	1,00	0,00	0,00	0,00
Інші субвенції	0,46	4,14	3,95	0,00	0,94	0,64

Джерело: побудовано за даними Чемеровецької селищної ради

Значних змін практика надання міжбюджетних трансфертів зазнала у 2022 році у зв'язку із початком масштабної війни з російською агресією. Сукупні обсяги дотацій селищному бюджету при ухваленні рішення про місцевий бюджет були визначені на рівні 8,4 млн грн, але в процесі уточнення показників були збільшені до 8,8 млн грн за рахунок додаткових дотацій з інших місцевих бюджетів. Натомість, різкого падіння зазнали показники субвенцій, які у рішенні про селищний бюджет були визначені в обсязі 65,9 млн грн проти 81,2 млн грн фактично виконання у попередньому бюджетному періоді. Примітно, що ці показники практично не зазнали змін в процесі внесення змін до селищного бюджету, що має раціональне пояснення. При прийнятті рішення про селищний бюджет наприкінці 2021 року було враховано тільки безумовні види субвенцій з

державного та інших місцевих бюджетів, а решту субвенцій інвестиційного характеру мали б бути враховані в процесі уточнення показників селищного бюджету. Проте, у зв'язку з війною їхнє надання з державного бюджету було скасоване, а збільшення сукупного обсягу субвенцій Чемеровецького селищного бюджету було спричинене передачею додаткових субвенцій з інших місцевих бюджетів.

Характерною ознакою виконання планів з надходження міжбюджетних трансфертів є фактична відповідність реальних та запланованих значень, що дає підстави говорити про високу якість їхнього планування. Ознакою ефективності бюджетної політики у сфері міжбюджетних трансфертів є також забезпечення стійких темпів зростання їх обсягів, що свідчитиме про розширення фінансових можливостей органу місцевої влади, як за рахунок залучення ресурсів з інших бюджетів, так і з зовнішніх позабюджетних джерел. Проте, у зв'язку із складною ситуацією в країні впродовж останніх кількох років, показники надходження трансфертів до бюджету Чемеровецької селищної громади мають нестабільний характер (табл. 2.9).

Найвищого значення обсяг трансфертів досяг у 2021 році, коли його зростання в порівнянні з попереднім бюджетний періодом склало 1,5 рази. Основний внесок у зростання здійснило збільшення обсягів освітньої субвенції з 39,9 млн грн до майже 72,0 млн грн (що пояснюється повним перебранням Чемеровецькою селищною радою на себе зобов'язань з фінансування закладів загальної середньої освіти). Натомість, за іншими видами трансфертів середній темп зміни склав близько 1,2 рази. Однак, у 2022 році обсяг міжбюджетних трансфертів зменшився на 13,1 млн грн, або на 14,6%. Скорочення показників спостерігалось практично за усіма видами трансфертів, окрім базової дотації. Це свідчить про ускладнення фінансової ситуації в Чемеровецькій селищній громаді та погіршення її фінансового становища. Збільшення обсягів базової дотації на фоні обмеження субвенцій та інших трансфертів інвестиційного спрямування дає підстави стверджувати про звуження можливостей органу місцевої влади у проведенні самостійної бюджетної політики. В перспективі надання різних видів

трансфертів з державного та інших видів бюджетів має звужуватись, а приріст фінансового ресурсу органу місцевої влади має забезпечувати зростання власних надходжень селищного бюджету за рахунок розвитку місцевої економіки та підвищення рівня добробуту мешканців Чемеровецької громади.

Таблиця 2.9

**Динаміка фактичних обсягів офіційних трансфертів
у Чемеровецькому селищному бюджеті у 2020-2022 рр., млн грн**

Показники	2020	2021			2022		
		млн грн	До поп. року		млн грн	До поп. року	
			млн грн	%		млн грн	%
Офіційні трансферти, в т.ч.:	59,13	89,63	30,50	51,6	76,51	-13,12	-14,6
Дотації, в т.ч.:	6,96	8,40	1,44	20,7	8,83	0,43	5,1
Дотації з державного бюджету	4,20	5,07	0,87	20,7	6,78	1,71	33,7
Базова дотація	4,20	5,07	0,87	20,7	6,78	1,71	33,7
Дотації з місцевих бюджетів	2,76	3,33	0,57	20,7	2,05	-1,28	-38,4
На виконання переданих видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я	2,71	3,28	0,57	21,0	1,62	-1,66	-50,6
Інші дотації	0,05	0,05	0,00	0,0	0,43	0,38	760,0
Субвенції, в т.ч.:	52,17	81,17	29,00	55,6	66,19	-14,98	-18,5
Субвенції з державного бюджету	44,03	73,87	29,84	67,8	64,00	-9,87	-13,4
Освітня субвенція	39,94	71,97	32,03	80,2	64,00	-7,97	-11,1
Медична субвенція	4,10	0,00	-4,10	-100,0	0,00	0,00	-
На реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів»	0,00	1,64	1,64	-	0,00	-1,64	-100,0
На розвиток мережі ЦНАПів	0,00	0,26	0,26	-	0,00	-0,26	-100,0
Субвенції з місцевих бюджетів	8,14	7,30	-0,84	-10,3	2,19	-5,11	-70,0
На здійснення переданих видатків у сфері освіти	1,03	1,32	0,29	28,2	1,51	0,19	14,4
На надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами	0,08	0,10	0,02	25,0	0,04	-0,06	-60,0
На реалізацію програми «Нова українська школа»	0,95	0,93	-0,02	-2,1	0,00	-0,93	-100,0
На здійснення підтримки окремих заходів та закладів системи охорони здоров'я	0,00	1,00	1,00	-	0,00	-1,00	-100,0
Інші субвенції	6,08	3,95	-2,13	-35,0	0,64	-3,31	-83,8

Джерело: побудовано за даними Чемеровецької селищної ради

Окремим ракурсом бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин є міжмуніципальне співробітництво щодо організації надання суспільних послуг. В рамках такої співпраці громади із розвиненою соціальною інфраструктурою

отримують бюджетні трансферти з інших бюджетів на надання послуг для їхніх мешканців, оскільки власної інфраструктури для обслуговування населення вони не мають. Якщо обсяги передання таких трансфертів значні, то це дає підстави стверджувати про економічну неспроможність громади, адже вона не здатна забезпечити надання власним мешканцям базового набору суспільних благ. Поряд із відсутністю потрібної інфраструктури, така політика, на думку окремих вчених, може також свідчити про відсутність у керівників громади політичної волі брати на себе відповідальність за стан справ у ній, адже легше передати видатки та повноваження з надання суспільних благ іншим, залишивши за собою тільки представницькі функції.

У цьому контексті Чемеровецька селищна громада подає позитивний приклад місцевого самоврядування, адже тільки у 2022 році селищний бюджет отримав з інших місцевих бюджетів на виконання переданих повноважень більше 3,12 млн грн. Проте, у 2021 році цей показник був вдвічі вищим – понад 4,6 млн грн. Таке зменшення може свідчити не про неефективність діяльності закладів соціальної сфери у Чемеровецькій селищній громаді, а про успіхи сусідніх громад у питанні облаштування власної інфраструктури для надання суспільних послуг своїм мешканцям.

Показники міжбюджетних трансфертів, які передає селищний бюджет до бюджетів іншого рівня, то їхня динаміка має більшою мірою зовнішні чинники походження. Зокрема, у 2021 році сукупний обсяг таких трансфертів становив всього 0,79 млн грн, що вп'ятеро менше, ніж у попередньому бюджетному році. Однак, така ситуація стала наслідком зміни механізму фінансування охорони здоров'я, через що втратила актуальність процедура отримання та передання медичної субвенції на забезпечення медичних послуг для мешканців громади. У 2021 році незначно змінились обсяги субвенції з селищного бюджету на виконання програми соціально-економічного та культурного розвитку регіону, а обсяги інших субвенцій скоротились на п'яту частину (табл. 2.10).

Таблиця 2.10

Обсяги міжбюджетних трансфертів з бюджету Чемеровецької селищної громади до інших бюджетів у 2020-2022 рр., тис грн

Показники	2020	2021			2022		
		тис грн	До поп. року		тис грн.	До поп. року	
			тис грн	%		тис грн	%
Всього видатків, переданих до інших бюджетів, в т.ч.:	5019,40	790,86	-4228,54	-84,2	2680,95	1890,09	239,0
Субвенція на здійснення переданих видатків у сфері охорони здоров'я за рахунок коштів медичної субвенції	4096,40	0,00	-4096,40	-100,0	0,00	0,00	-
Субвенція державному бюджету на виконання програми соціально-економічного та культурного розвитку регіонів	190,00	178,00	-12,00	-6,3	219,81	41,81	23,5
Інші субвенції	733,00	612,86	-120,14	-16,4	2461,14	1848,28	301,6

Джерело: побудовано за даними Чемеровецької селищної ради

Проте, радикальної зміни ситуація із передачею трансфертів з селищного бюджету до інших бюджетів зазнала в 2022 році, що пов'язане із особливостями бюджетної політики в умовах воєнного часу. Поряд із збільшенням субвенції на виконання програми соціально-економічного і культурного розвитку регіону, обсяги інших субвенцій державному бюджету зросли вчетверо, з 0,61 до 2,46 млн грн. Головним чином, таке збільшення пов'язане із реалізацією процедур фінансової допомоги нашим Збройним силам для відсічі іноземному агресору. Оскільки згідно Бюджетного кодексу України, місцеві бюджети не мають права здійснювати видатки на оборону напряму, вони можуть фінансово підтримувати Збройні сили України через механізм надання відповідних субвенцій до державного бюджету. Чемеровецька селищна громада належить до числа лідерів серед громад Хмельницької області за рівнем фінансової підтримки військових, що свідчить про високий рівень громадянської свідомості як її мешканців, так і представників влади.

Висновки до розділу 2

Ефективність бюджетної політики формування бюджетних ресурсів на рівні органу місцевої влади передбачає визначення низки індикаторів, а саме: кількості випадків внесення змін до показників місцевого бюджету та рівень відхилення уточнених значень доходів від початкових; рівня фактичного виконання плану із надходження доходів до місцевого бюджету як в цілому, так і в розрізі окремих джерел, що свідчить як про якість планування, так і про ефективність діяльності органу влади з досягнення поставлених планів. Проведений аналіз засвідчив високу якість планування доходів селищного бюджету, а відхилення фактичних значень від розрахункових перебувало на мінімальному рівні. Проте, потребує корегування практика планування надходжень від фіскально незначних джерел доходів селищного бюджету, зокрема рентної плати, податку на прибуток комунальних підприємств та екологічного податку.

Особливість бюджетної політики щодо місцевих податків та зборів у тому, що органи місцевої влади мають можливість не лише забезпечувати їх планування і виконання, але й безпосередньо впливати на елементи оподаткування. Після підвищення ставок основних місцевих податків у 2021 році, у наступні роки Чемеровецька селищна рада не вносила змін до їхніх ставок, а зростання обсягу надходжень було зумовлене зміною кількості платників та макроіндикаторів, які використовують при визначенні розмірів місцевих податків. Виконання планових призначень з надходжень від місцевих податків і зборів до селищного бюджету характеризується суперечливою динамікою, оскільки позитивна траєкторія з податку на нерухоме майно була майже нівельована невиконанням планових призначень з надходжень від орендної плати за землю та єдиного податку.

Важливою попередньою умовою ефективності бюджетної політики у сфері видатків є відповідність напрямів використання бюджетних ресурсів визначеним стратегічним пріоритетам. Показники фактичного виконання селищного бюджету за видатками свідчать до достатньо високу якість виконавчої дисципліни щодо видатків, оскільки у 2021 році їхнє відхилення за більшістю напрямків перебувало

в межах статистичної похибки. У 2022 році вплив на виконання селищного бюджету за видатками мало повномасштабне вторгнення росії, що змусило змінити пріоритети у використанні бюджетних ресурсів. Найбільшого скорочення в цих умовах зазнали видатки економічного спрямування. Зміна підходів до фінансування охорони здоров'я та програм соціального забезпечення призвела до поступово звуження сфери відповідальності органів місцевої влади у питанні фінансування суспільних послуг.

Трансферти відіграють помітну роль у формуванні бюджетних ресурсів місцевого самоврядування, вони розширюють фінансові можливості місцевої влади реалізовувати важливі заходи соціально-економічного розвитку громад. Одним із негативних моментів вітчизняної бюджетної практики є те, що частина цільових трансфертів розподіляється уже в процесі виконання бюджетів, через що вони об'єктивно не можуть бути враховані при плануванні показників місцевих бюджетів. Це зумовлює потребу у перегляді рішення про затвердження місцевого бюджету, яке іноді може суттєво змінювати його параметри. Значних змін практика надання міжбюджетних трансфертів зазнала у 2022 році у зв'язку із початком масштабної війни з російською агресією. Різкого падіння зазнали показники субвенцій інвестиційного спрямування. Радикальні зміни відбулись також із передачею трансфертів з селищного бюджету до інших бюджетів. Обсяг таких субвенцій державному бюджету зріс вчетверо. Таке збільшення пов'язане із реалізацією процедур фінансової допомоги нашим Збройним силам для відсічі іноземному агресору, а Чемеровецька селищна громада належить до числа лідерів серед громад Хмельницької області за рівнем фінансової підтримки військових.

Розділ 3

ПЕРСПЕКТИВИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

3.1. Напрями розвитку бюджетної політики формування бюджетних ресурсів органів місцевої влади

Ключовим завданням реформи місцевого самоврядування в Україні є посилення позицій місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку територіальних громад. Вирішення актуального завдання підвищення ефективності бюджетної політики органів місцевої влади потребує розвитку як теоретичного базису її розробки та реалізації, так і врахування новітніх обставин, пов'язаних з імплементацією ідей концепції інклюзивного розвитку у всі сфери суспільного життя, більш ґрунтовним впровадженням ринкових підходів до функціонування бюджетної сфери, реаліями воєнного часу.

Незважаючи на те, що внаслідок реформи децентралізації дохідна база місцевих бюджетів розширилась, питання нарощування обсягу фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів місцевої влади продовжує бути актуальним. У цьому контексті важливо, щоб збільшення фінансового ресурсу місцевих органів влади було забезпечене не за рахунок зростання міжбюджетних трансфертів чи інших форм фінансової допомоги, а через залучення внутрішніх резервів нарощування власних доходів місцевих бюджетів. Це дасть можливість органам місцевої влади проводити самостійну фінансову політику, наповнить норми щодо незалежності місцевого самоврядування реальним змістом. При всіх позитивних моментах реформи децентралізації, вона не вирішила проблеми обмеженості можливостей органів місцевої влади щодо проведення самостійної політики формування бюджетних ресурсів.

Зважаючи на те, що оподаткування доходів фізичних осіб є провідним джерелом формування власних доходів місцевих бюджетів, важливо найперше

звернути увагу на резерви збільшення надходжень від ПДФО. Вони полягають як у розширенні бази оподаткування, так і вдосконаленні адміністрування цього податку. Зважаючи на те, що ПДФО є загальнодержавним податком, збільшення надходжень від його сплати потребує перш за все рішень центральних органів влади. Серед науковців також найбільше пропозицій щодо розвитку моделі оподаткування доходів фізичних осіб стосуються корегування ставок податку, вдосконалення практики застосування податкової соціальної пільги, переходу до прогресивної шкали оподаткування тощо. Незважаючи на те, що частина таких пропозицій має раціональне підґрунтя та у випадку прийняття дійсно сприяли б нарощуванню надходжень від оподаткування особистих доходів населення, але ухвалення таких рішень є прерогативою законодавчого органу влади в країні, а не місцевого самоврядування. Тому розкриття таких пропозицій у межах нашого наукового дослідження недоречне. Проте, органи місцевої влади можуть сприяти збільшенню таких надходжень до місцевих бюджетів за рахунок заходів щодо розширення бази оподаткування, а також зменшення проявів неправомірної податкової поведінки.

Довгострокову основу для збільшення надходжень місцевих бюджетів від оподаткування доходів фізичних осіб має закладати нарощування податкової бази за рахунок розвитку місцевої економіки, збільшення рівня оплати праці. Це потребує створення сприятливого інвестиційного середовища для стимулювання притоку прямих інвестицій в економіку громади, стимулювання зайнятості через співпрацю з органами Державної служби зайнятості щодо профорієнтаційної роботи, перекваліфікації безробітних, сприяння у створенні власної справи та ін. Також важливо сприяти підвищенню рівня фінансової обізнаності населення щодо індивідуальної трудової діяльності, фінансового інвестування, які в умовах ринкової економіки займають помітне місце серед джерел доходів населення. Навіть якщо певні напрями діяльності дотепер не врегульовані у правовий спосіб (зокрема, господарська діяльність у соціальних мережах, криптовалютні операції та ін.), проте збільшення доходів зайнятих у них сприяє зростанню сукупного

попиту в економіці громади, що стимулює загальний ріст зайнятості та оплати праці.

Щодо резервів збільшення доходів місцевих бюджетів від оподаткування доходів фізичних осіб у короткостроковому часі, то вони пов'язані із взаємодією з органами фіскального контролю з приводу виявлення нелегальної зайнятості, виплати неофіційних заробітних плат, зменшення бази оподаткування через використання цивільно-правових договорів про надання послуг та ін. Крім цього, місцева влада може виробити певні організаційно-фінансові стимули для того, щоб мотивувати бізнес до легалізації діяльності та виведення з тіньового сектору фонду оплати праці.

Такі стимули можуть передбачати маркетингову підтримку суб'єктів господарювання, які відзначаються належною сплатою податків та високим рівнем оплати праці, сприяння їх участі у різних заходах інвестиційного плану, залучення до дорадчих структур при органі місцевого самоврядування. Проте, серед потенційних стимулів для бюджетоформуючих суб'єктів економіки може бути і надання пріоритету в оформленні оренди комунальної власності, і застосування фіскальних пільг з місцевих податків та зборів. Проте, такі кроки потребують детального вивчення на предмет мінімізації корупційних ризиків та упередження втрати бюджетних доходів. В умовах війни органи місцевого самоврядування мають також підтримувати кампанію із підвищення суспільної свідомості громадян щодо належної сплати податків з особистих доходів.

Окремим варіантом нарощування бази оподаткування ПДФО є вжиття заходів для залучення бізнес-структур з інших регіонів і територіальних громад у власну податкову юрисдикцію. Таким чином можна досягти швидкого росту податкової бази та забезпечити збільшення власних надходжень місцевого бюджету в короткі строки. Проте, реальність реалізації такої можливості та її результати значною мірою залежать від того, чи буде впроваджено достатньо стимулів, які мотивуватимуть бізнес до релокації.

На початковому етапі війни, коли в перші місяці з її початку значна частина бізнес-структур із зони бойових дій переміщували виробництво у більш безпечні

регіони, чітко виявилась залежність між ухваленням рішень про регіон перенесення бізнесу та запропонованими умовами з боку органів місцевої влади. «Переманювання» бізнес-структур до власної податкової юрисдикції потребує підкріплення такого бажання вагомими стимулами у вигляді покращення бізнес-клімату, забезпечення зрозумілих та прозорих процедур погодження дозволів та рішень з боку органів влади, а також мінімізація корупційного навантаження. Такі стимули, як свідчить практика, є більш вагомими при ухваленні рішення про релокацію виробництва, ніж надання різного роду фіскальних пільг та інших преференцій. Громади, які змогли переконати підприємницькі структури із зони активних бойових дій у власній зацікавленості створити сприятливі умови для їхньої роботи, змогли досягти значно більшого успіху в розширенні податкової бази, ніж інші, навіть в межах однієї області.

Вагомі потенційні резерви для збільшення надходжень до місцевих бюджетів закладені в удосконаленні оподаткування майна. Цей податок у зарубіжній практиці є одним із найбільш фіскально значимих для формування бюджетних ресурсів місцевої влади, однак в Україні його роль продовжує бути недостатньою. Частка майнового податку у ВВП в Україні залишається у 2,5 рази нижчою, ніж середнє значення для країн ЄС-27 [21]. Важливо, що на відміну від оподаткування особистих доходів, у справлянні податку на майно вплив з боку органів місцевої влади на показники надходжень може бути значно вагомим. При значних відмінностях між країнами ЄС у моделях справляння майнового податку (щодо бази оподаткування, розміру та прогресії ставок податку та ін.), спільним для євроспільноти та країн ОЕСР є те, що органи фіскальної служби відповідальні за надходження лише менше половини від загального обсягу майнових податків, тоді як в інших випадках фіксується або спільна діяльність з органами місцевої влади, або останні здійснюють таку діяльність самостійно.

Ключовим питанням, яке потребує вирішення в оподаткуванні майна в Україні є перехід до вартісного принципу визначення бази оподаткування для усіх видів майна. На сьогодні за таким принципом визначають базу справляння земельного податку, тоді як в оподаткуванні нерухомості продовжується

практика розрахунку податкового зобов'язання на основі кількісних показників площі майна. Такий підхід спричиняє бюджетні втрати та є неприйнятним у контексті забезпечення справедливості податкового навантаження. Але органи місцевої влади не мають повноважень вносити зміни до законодавства щодо моделі визначення бази оподаткування, тому розкриття цієї проблеми в межах нашої наукової роботи недоречно.

Натомість, варто приділити увагу тим аспектам функціонування податку на майно, які належать до компетенції місцевої влади та потребують корегування для збільшення надходжень до місцевих бюджетів. Ключовими проблемами такого характеру є недоліки обліку бази оподаткування податком на нерухоме майно, а також дифузія ставок оподаткування. На теперішній час, за оцінками науковців, які предметно займаються питаннями резервів нарощування доходів місцевих бюджетів, «ключовою перепорою для успішного адміністрування податку на майно є низький рівень наповнення реєстрів нерухомості, оскільки реєстр речових прав на нерухоме майно наповнений лише на 30-50 %, земельний кадастр – на 70-80%» [21].

Однак, органи місцевого самоврядування мають обмежені можливості щодо сприяння наповнюваності цих реєстрів та проведенню заходів зі стимулювання сумлінної податкової поведінки платників. Підстава для нарахування податку на нерухоме майно в Україні – це наявність документів, які закріплюють право власності на об'єкт нерухомого майна за конкретною фізичною або юридичною особою. У багатьох територіальних громадах вагома частина нерухомості дотепер перебуває поза межами обліку, оскільки їхні власники з тих чи інших причин не виробили документи на право власності. Якщо у сільських районах це може бути пов'язане із необізнаністю мешканців, то у міських громадах власники майна часто свідомо його не реєструють, затягують із оформленням документації на нові об'єкти нерухомості для уникнення податкового зобов'язання. Вирішити таку проблему можна різними шляхами: по-перше, через встановлення підвищених ставок податку для об'єктів нерухомості, на які не оформлені права власності в термін понад певний період (до прикладу, 5 років); по-друге, через проведення

інвентаризації нерухомого майна та доведення до власників нерухомості, які не належать до бази оподаткування, ризиків відсутності правочинних документів на право власності (шахрайство, втрата майна та ін.). Побічним наслідком такої діяльності може стати виявлення об'єктів нерухомості, які не мають власників або їх власники не відомі. Після процедури переведення цих об'єктів у комунальну власність, вони можуть стати джерелом доходів місцевого бюджету у вигляді орендної плати чи коштів від продажу такого майна [11, с. 17].

Іншою проблемою є значні показники податкового розриву з податку на майно, які зумовлені дифузією ставки податку та бази оподаткування. Визначення рівня податкових ставок на майно належить до компетенції органів місцевої самоврядування, якою вони недостатньо ефективно користуються. У багатьох територіальних громадах ставки податку на майно встановлені на низькому рівні, а дифузія (відхилення) між максимальними та мінімальними ставками у розрізі територіальних громад України сягає 1500 разів [21]. За оцінками фахівців, якщо на законодавчому рівні визначити мінімальний рівень ставки податку на майно на рівні 0,5% від мінімальної заробітної плати, то це забезпечить додатковий фіскальний ефект у цінах 2021 року в обсязі 8-9 млрд грн. Водночас, подолання проблеми дифузії бази оподаткування, яка виявляється у наданні різного роду пільг зі сплати податку на нерухоме майно, забезпечило б нарощування доходів місцевих бюджетів на суму, яка становить до 2/3 від сукупних надходжень від податку на майно рівня 2021 року.

Якщо звернути увагу на резерви нарощування власних доходів місцевих бюджетів від неподаткових надходжень, то у цьому ракурсі потребує вирішення проблема втрати бюджетних ресурсів від тінізації і зловживань у сфері надання послуг паркування транспортних засобів. Тільки у Києві бюджетні втрати від діяльності паркувальних майданчиків на самовільно захоплених землях сягають більше 25 млн грн щорічно, що складає п'яту частину від загального обсягу надходжень збору за паркування транспортних засобів до міського бюджету [32], а втрати бюджету від діяльності нелегальних паркувальних майданчиків навіть складно порахувати. За оцінками окремих експертів, реальні надходження від

сплати збору за припаркування транспортних засобів у кілька разів нижчі за ті, які б міг отримувати міський бюджет при відсутності зловживань. Причини такої ситуації – у високому рівні тіньового сегменту ринку паркувальних послуг, який за спостереженнями фахівців, складає понад 2/3 від загального обсягу. Тобто, в країні більше 2/3 паркувальних майданчиків працюють нелегально, що завдає значних збитків місцевим бюджетам [49].

Поряд із підвищенням ефективності боротьби із діяльністю нелегальних паркувальних майданчиків, іншою проблемою є значні масштаби зловживань на офіційних парковках. Причиною цього є недостатня робота щодо впровадження автоматизованої системи оплати вартості послуг паркування транспорту, а отже відповідного збору до місцевого бюджету. Відсутність належного контролю за простором паркувального майданчика, а також електронних сервісів оплати цих послуг ведуть до того, що працівники парковок не обліковують отримані кошти від водіїв, що обертається бюджетними втратами. Поглиблення цифровізації послуг паркування транспорту, перехід на повністю безконтактні способи їх оплати через мобільні додатки дадуть можливість зменшити до мінімуму рівень тіньового сегменту ринку паркувальних послуг та значно наростити фіскальну віддачу від збору за припаркування транспорту до місцевого бюджету. Попри те, що така проблема більш характерна для крупних територіальних громад, навіть у дрібних громадах вона є актуальною.

В умовах війни одним із перспективних способів нарощування дохідної бази місцевих бюджетів є активізація фандрайзингової діяльності, яка полягає у розробці проектів розвитку в територіальних громадах і залученні коштів від донорських структур для їх реалізації. В сучасний період, коли світова спільнота співчуває Україні у її боротьбі з іноземним агресором, значна частина програм фінансової підтримки, реалізованих міжнародними корпораціями, благодійними фондами та іншими донорськими інституціями, зорієнтована на допомогу саме нашій державі. Водночас, через необхідність концентрації бюджетних ресурсів на питаннях оборони країни від російського агресора, на період війни витрати бюджетних ресурсів на реалізацію інвестиційних проектів заборонені. Відтак,

органи місцевого самоврядування можуть продовжувати реалізувати проекти розвитку за рахунок участі у донорських програмах.

Як свідчить практика, в багатьох крупних територіальних громадах така діяльність із залучення зовнішнього фінансування є достатньо активною. Проте, в дрібних громадах, де відсутній відповідний кадровий потенціал для розробки проектів розвитку, їхнього просування, співпраці із донорами, така діяльність або не ведеться взагалі, або має формальний характер. Тому важливим завданням діяльності органів місцевої влади є приділення уваги тому, щоб підвищувати кваліфікацію власних фахівців у питанні розробки проектів розвитку, підготовки проектної документації, участі у грантових конкурсах на залучення додаткового фінансування від донорських програм національного та міжнародного рівня. Така діяльність може дати вагомий результат у питанні нарощування дохідної бази органів місцевого самоврядування [11, с. 19].

3.2. Перспективи підвищення ефективності бюджетної політики органів місцевої влади щодо використання бюджетних ресурсів та міжбюджетних відносин

В умовах демократичного суспільства основу бюджетної політики на усіх рівнях публічного управління формує політика видатків. Адже відповідно до ідей теорії держави суспільного добробуту, першоосновою бюджетної політики є визначення масштабу суспільних благ, які держава зобов'язується надавати усім громадянам за рахунок бюджетних ресурсів, а наступним питанням є пошук тих джерел коштів, які дадуть можливість забезпечити належне фінансування цих благ. Проте, надмірне «захоплення» держави продукуванням суспільних благ, а, отже, централізацією фінансових ресурсів економіки, може зашкодити темпам економічного зростання, знижуючи мотивацію до підприємницької діяльності. Важливими питаннями бюджетної політики у сфері використання бюджетних ресурсів є забезпечення обґрунтованості їхнього складу, а також послідовність і

стабільність виконання упродовж бюджетного року. Від цих двох чинників залежить доступність і якість надання найважливіших бюджетних послуг для населення, вирішення проблем благоустрою населених пунктів територіальної громади, стабільність розвитку місцевої економіки.

Ми поділяємо наукову позицію О. Гуржія, що постійне нарощування витрат з місцевого бюджету для вирішення проблем соціально-економічного розвитку територіальних громад є неприйнятним, адже суперечить ідеям панівної на даний час концепції сталого інклюзивного розвитку [13, с. 76]. Більш вагомий ефект щодо підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів на розвиток громад має посилення моніторингу за обґрунтованістю напрямів видатків, поліпшення результатів фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій комунальної власності, розширення самостійності бюджетних закладів у питанні здійснення господарських операцій. На принципово новий рівень ефективності видатки місцевих бюджетів може вивести розбудова нової моделі взаємодії між владою та громадськістю на засадах відкритості, взаємної поваги думки. Кожен учасник суспільного діалогу повинен мати реальні інструменти донести власну позицію в процесі вирішення важливих для громади питань розвитку, а також впевненість у тому, що ця думка не буде проігнорована.

Відкритість бюджетного процесу, впровадження інклюзивних підходів у бюджетний процес в частині розроблення напрямів бюджетних видатків є одним із ключових параметрів, які характеризують демократичність розвитку держави. Як зазначає О. Гуржій, «транспарентність бюджету створює передумови для того, щоб активна частина громадськості мала можливість впливати на формування альтернатив бюджетних рішень, завдання органів місцевого самоврядування з метою захисту своїх громадянських прав» [13, с. 77]. Завдяки такому підходу до побудови взаємин між владою і громадськістю закладаються основи для того, щоб видатки місцевого бюджету були «правильними», тобто відповідали інтересам та потребам мешканців громади.

Крім тісної координації думок влади із громадськістю в процесі вироблення напрямів бюджетних видатків, бюджетна політика органів місцевої влади щодо використання бюджетних ресурсів має передбачати також дії в інших ракурсах: підвищення якості бюджетного планування та обґрунтованості планів видатків; посилення кореспонденції між поточними бюджетними програмами та цілями розвитку громади, визначеними у документах стратегічного планування; перехід до ринкових підходів в організації надання бюджетних послуг, демократизація процесу використання бюджетних ресурсів та ін.

Ключову роль у посиленні координації між стратегічним та бюджетним плануванням на рівні органів місцевого самоврядування відіграє впровадження програмно-цільового підходу в бюджетному процесі. В ідеалі, цілі та завдання стратегії та програм соціально-економічного розвитку територіальної громади мають отримувати своє продовження у відповідних бюджетних програмах, за якими деталізують видаткову частину місцевого бюджету. Проте, ефективність схеми посилення кореспонденції між цілями соціально-економічного розвитку та показниками видатків місцевих бюджетів значною мірою залежить від того, наскільки релевантними є положення документів стратегічного планування реаліям і потребам мешканців відповідної громади та, зрештою, чи взагалі такі документи доведені до статусу нормативно-правового документа. На теперішній час значна частина територіальних громад функціонує без наявності затвердженої стратегії розвитку, або така стратегія розроблена формально, не враховує реалії та специфіку відповідної громади, а закріплені нею цілі та завдання недосяжні та не мають дієвих механізмів реалізації.

Проблемною у цьому контексті виглядає практика складання бюджетних програм на рівні місцевих органів влади, адже вони часто-густо сприймаються відірвано від логічного ланцюга трансформації пріоритетів розвитку у конкретні бюджетні показники, являють собою самостійні документи, спрямовані на так зване «освоєння» бюджетних коштів. Слабким місцем бюджетної практики на місцевому рівні залишається якість розроблення бюджетних програм у частині показників результативності та ефективності. Для полегшення діяльності органів

місцевої влади на рівні Міністерства фінансів України було розроблено типові індикатори виконання бюджетних програм, які на сьогодні покладені в основу методики їхнього складання у більшості територіальних громад. Однак, наведені у рекомендаціях профільного міністерства показники жорстко критикуються у науковому середовищі через їхню вибірковість та необ'єктивність. На думку багатьох вчених, ці показники ефективності не є такими за своєю суттю, а тому апріорі не можуть виміряти ефективності використання бюджетних коштів. Тому у вирішенні проблеми розроблення об'єктивних показників оцінювання рівня ефективності бюджетних програм у тісній співпраці між владними інституціями та науковою спільнотою лежить перший крок у підвищенні якості бюджетного планування на усіх рівнях бюджетної системи.

Потребує вирішення також проблема слабкої ефективності імплементації програмно-цільового підходу в бюджетному процесі на місцевому рівні через непрофесійне застосування інноваційних бюджетних технологій, відірвано від загальної логіки управлінського процесу. У багатьох територіальних громадах органи виконавчої влади мають доволі приблизне уявлення про те, які пріоритети вони мають ставити перед собою у реалізації владних повноважень як інститути політичного та соціального характеру. На думку Н. Татарин і В. Голік, в основу розвитку таких деструктивних явищ покладено «недорозвиненість політичних інститутів, політичної культури в суспільстві, поширення лобізму, кумівства та інших екстрактивних політичних явищ» [67, с. 74]. Тотальне поширення такого стану справ у територіальних громадах України ускладнює впровадження демократичних підходів у діяльність органів місцевої влади щодо реалізації ними владних функцій.

За оцінками фахівців, задіяних у реалізації реформи децентралізації, серед найбільш вагомих проблемних моментів впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес на місцевому рівні, поряд з ігноруванням положень документів стратегічного планування при розробці бюджетних показників, є сам стан стратегічного планування. У розрізі окремих громад спостерігається значна диференціація у питанні створення правового базису стратегічно орієнтованого

бюджетного планування: якщо в одних громадах уже впродовж кількох років проводиться планомірна робота із розробки і затвердження не тільки основної стратегії розвитку, але й галузевих стратегій (закріплюють цілі та пріоритети розвитку окремих сфер та галузей місцевої економіки з деталізацією завдань у розрізі років реалізації), то у значної частини громад така робота перебуває на початковому етапі.

Велика частина громад підійшла до питання розробки стратегії розвитку методом найменшого спротиву, затвердивши формальний документ, абсолютно відірваний від об'єктивних реалій. Загальним недоліком планувальних документів є непрофесійне оцінювання чинників та конкурентних переваг територіальної громади, внаслідок чого стратегічні цілі не відповідають потенціалу громади та недосяжні. Зокрема, в багатьох громадах переоцінюють чинники вигідності їх географічного розташування, логістичного природо-рекреаційного потенціалу. Внаслідок цього, стратегічні цілі передбачають стимулювання розвитку зеленого туризму, логістичного господарства чи інших сфер економіки без наявності на те обґрунтованих підстав. Такий непрофесійний підхід до розробки документів стратегічного розвитку негативно впливає на якість бюджетного планування, адже такими ж відірваними від реальності є частина бюджетних програм. Це компрометує саме рішення про імплементацію програмно-цільового методу в бюджетний процес.

В державах з низьким рівнем політичної культури та вагомим впливом неформальних політичних інституцій на ухвалення владних рішень негативним чинником, який зумовлює зниження ефективності бюджетної політики є значна її залежність від політичної кон'юнктури. Для України, яка належить до кола таких держав, звичним явищем є радикальний перегляд складу та обсягів фінансування державних цільових програм чи проектів розвитку, які були затверджені раніше. Подібна ситуація характерна для цільових програм різних напрямків, однак їх об'єднує одна ключова ознака – це непрофесійність їхнього розроблення, що закладає підґрунтя для недосягнення визначених у них показників ефективності. Зазвичай державні цільові програми передбачають надмірно оптимістичні обсяги

фінансування, зокрема в частині залучення зовнішніх позабюджетних ресурсів. Однак, надходження таких коштів має ймовірнісний характер і їхнє закріплення у планах реалізації державних цільових програм вважаємо взагалі недоречним.

Загальною проблемою практики бюджетного фінансування цільових програм є непослідовність і неритмічність виділення коштів на їхнє виконання. Уже стало вітчизняною традицією, коли основна частина фінансування цільових програм надходить до їхніх виконавців наприкінці бюджетного року, коли уже недоцільно здійснювати будівельні роботи або оголошувати тендерні процедури на придбання матеріально-технічних засобів для виконання програм. Через це строки реалізації завдань за цільовими програмами зриваються. Це дає привід представникам політичної кон'юнктури апелювати про неефективність цільових програм як технології участі держави у соціально-економічному розвитку.

Для вирішення цієї проблеми М. Тарасюк пропонує впровадити безумовну фіксацію в довгострокових програмах стратегічних пріоритетів розвитку сфер або галузей, для яких вони розроблені. Також важливо передбачити норму, що такі пріоритети не можуть бути змінені, тільки за умови визнання недоцільним продовження реалізації цільової програми загалом. Це дасть можливість знизити вплив змін у політичній кон'юктурі на хід виконання цільових програм, а також упередити радикальний перегляд обсягів їхнього фінансування. На думку М. Тарасюка, «необхідним є чітке дотримання логічного ланцюга «стратегічні пріоритети розвитку – тактичні завдання діяльності органу влади – завдання бюджетних програм», що стане реальним втіленням системи багаторівневого бюджетного планування» [66, с. 25]. Наслідком впровадження такого планування стане підвищення рівня обґрунтованості бюджетних видатків, їх кореспонденції із стратегічними фінансовими цілями територіальних громад.

Актуальною новацією останнього часу в бюджетній практиці України стало запровадження середньострокового бюджетного планування, яке полягає у складанні плану місцевого бюджету на основі довгострокових планів діяльності головних розпорядників коштів відповідного бюджету. Термін складання плану місцевого бюджету становить три роки, що в умовах нестабільності економічної

та політичної ситуації в країні забезпечує прийнятний рівень реалістичності прогнозованих показників. Завдяки складанню такого прогнозу забезпечується зв'язок між завданнями діяльності головних розпорядників бюджетних коштів та цілями і завданнями стратегії розвитку відповідної територіальної громади.

Попри безспірні переваги впровадження середньострокового бюджетного планування, в умовах війни воно зіштовхується зі значними проблемами, які найбільше виявляються у регіонах, наближених до зон ведення активних бойових дій. Методика складання прогнозу місцевого бюджету базується на методі коефіцієнтів, який передбачає екстраполяцію тенденцій кількох минулих років на плановий період. Проте, в регіонах, які зазнали значний руйнувань економіки, втрати населення через бойові дії, використовувати показники довоєнного часу для розрахунку прогнозних значень доходів і видатків місцевого бюджету нелогічно. Більш того, визначені у документах стратегічного розвитку завдання та пріоритети в сучасних реаліях частково втратили актуальність та потребують корегування. Отож, якість середньострокового планування бюджету залежить від вирішення цих методологічних проблем розрахунку показників та осучаснення стратегій розвитку громад.

Серед ключових чинників підвищення ефективності використання коштів бюджету фахівці програми ««Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)» визначають зміну структури бюджетних видатків із збільшенням їх інвестиційної компоненти. Хоча в сучасний період така ініціатива не має практичної реалізації, оскільки на період війни спрямування бюджетних коштів на інвестиційні цілі призупинене, однак в період післявоєнної відбудови вона постане із новою силою. На переконання наукової спільноти, реалізація завдань щодо підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів на місцевому рівні вимагає ухвалення непопулярних рішень щодо оптимізації мережі закладів соціальної сфери, фінансування яких займає найбільшу частку в складі видатків місцевих бюджетів. Раціоналізація бюджетних видатків на суспільні послуги дасть можливість не тільки вивільнити додаткові ресурси для зміцнення матеріальної бази закладів соціальної сфери, але й для інших цілей розвитку.

У багатьох територіальних громадах через відсутність політичної волі та спротив мешканців функціонують заклади соціальної сфери, які з року в рік показують низькі результати господарської діяльності при постійному збільшенні обсягів їхнього фінансування. Продовження практики їхнього фінансування в умовах війни і жорсткого дефіциту бюджетних ресурсів є ознакою марнотратства та непрофесійної поведінки з боку органів місцевої влади. Однак, закриття таких закладів соціальної сфери може спричинити додаткові проблеми соціального плану, зокрема безробіття працівників, зниження доступності послуг. Зважаючи на це, паралельно до процесів оптимізації мережі закладів соціальної сфери мають бути розроблені «компенсаторні механізми забезпечення доступності суспільних послуг й недопущення обмеження прав мешканців окремих населених пунктів» [61].

Додатковим варіантом для зменшення бюджетних витрат на надання суспільних послуг є застосування сучасних управлінських технологій, в основі яких лежить принцип конкуренції. Найбільшого поширення серед них отримала технологія аутсорсингу, яка передбачає передання розпорядником бюджетних коштів повноважень щодо здійснення функції організаційного характеру на виконання іншим суб'єктам господарської діяльності, які мають необхідні для цього матеріальні та кадрові можливості. На аутсорсинг зазвичай передають різні види послуг, які супроводжують основну діяльність розпорядника бюджетних коштів, а саме: послуги з обслуговування приміщень і забезпечення комфортного середовища роботи (прибирання, охорони, постачання канцелярського приладдя, організація харчування, транспортне обслуговування та ін.); професійні послуги не профільного характеру (ведення бухгалтерського та управлінського обліку, маркетингові послуги, підбору та навчання персоналу, юридичного супроводу, сервісу комп'ютерних мереж та ін.) [25, с. 81]. У зарубіжній практиці розвинений також інший вид аутсорсингу, який передбачає передачу на виконання іншим суб'єктам господарювання окремих профільних функцій. Значні перспективи цей вид аутсорсингу має у сфері житлово-комунального господарства, поводження із побутовими відходами, забезпеченням міських транспортних перевезень та ін.

Залучення підприємницького сектору до надання суспільних послуг за рахунок бюджетних коштів на умовах аутсорсингу має значні переваги порівняно із безпосередньою організацією їх надання бюджетними закладами: по-перше, це дає можливість розпоряднику бюджетних коштів сконцентрувати усю увагу на питаннях належного надання послуг за основним профілем діяльності; по-друге, конкуренція між ймовірними постачальниками супутніх послуг може сприяти зниженню їхньої вартості за необхідного рівня якості. Розпорядник бюджетних коштів у цьому випадку може виставляти вимоги до якості благ, які оплачуються з бюджету. Проте, важливою умовою успішності впровадження аутсорсингу в процес використання бюджетних ресурсів є створення механізмів запобігання корупції та лобізму при виборі постачальників послуг, оскільки у протилежному випадку руйнується сама ідея, закладена у процес демократизації постачання суспільних благ за рахунок бюджетних коштів.

Висновки до розділу 3

Вирішення актуального завдання підвищення ефективності бюджетної політики органів місцевої влади потребує розвитку як теоретичного базису її розробки та реалізації, так і врахування новітніх обставин, пов'язаних з імплементацією ідей концепції інклюзивного розвитку у всі сфери суспільного життя, більш ґрунтовним впровадженням ринкових підходів до функціонування бюджетної сфери, реаліями воєнного часу. Важливо, щоб збільшення ресурсу місцевих органів влади було забезпечене не за рахунок зростання міжбюджетних трансфертів чи інших форм фінансової допомоги, а через залучення внутрішніх резервів нарощування власних доходів місцевих бюджетів

Довгострокову основу для збільшення надходжень місцевих бюджетів від оподаткування доходів фізичних осіб має закладати нарощування податкової бази за рахунок розвитку місцевої економіки, збільшення рівня оплати праці. Це потребує створення сприятливого інвестиційного середовища для стимулювання

притоку прямих інвестицій в економіку громади, стимулювання зайнятості. Резерви збільшення доходів місцевих бюджетів від оподаткування доходів фізичних осіб у короткостроковому часі пов'язані із взаємодією з органами фіскального контролю з приводу виявлення нелегальної зайнятості, виплати неофіційних зарплат, зменшення бази оподаткування через використання цивільно-правових договорів про надання послуг та ін. Місцева влада може виробити певні організаційно-фінансові стимули для того, щоб мотивувати бізнес до легалізації діяльності та виведення з тіньового сектору фонду оплати праці.

Резерви нарощування бюджетних ресурсів органів місцевої влади від оподаткування майна пов'язані із вдосконаленням ведення реєстрів нерухомого майна, стимулюванням власників до належного оформлення документації про право власності на нього, виявленням безхазяйного майна, яке можна перевести у статус комунальної власності. Також потребує вирішення проблема дифузії ставок податку на майно через встановлення мінімального її рівня. Вирішення проблем бюджетних втрат від тінізації ринку паркувальних послуг полягає у впровадженні безконтактних способів їхньої оплати та посиленням боротьби з діяльністю нелегальних парковок.

Підвищення ефективності бюджетної політики використання бюджетних ресурсів потребує комплексу заходів, які мають передбачати посилення участі громадянського суспільства у виробленні пріоритетів видатків, вдосконалення методики бюджетного планування, оптимізацію мережі закладів соціальної сфери, які надають послуги за рахунок коштів бюджету, впровадження непрямих методів фінансування суспільних послуг, а також використання аутсорсингу для зменшення витрат на супутні непрофільні функції розпорядників бюджетних коштів.

ВИСНОВКИ

Поняття бюджетної політики є одним із найважливіших в економічній науці. Через бюджетну політику відбувається матеріальне вираження відносин щодо бюджету, які мають об'єктивний характер. Виваженість та організованість розробки пріоритетів та параметрів бюджетної політики визначає те, якими будуть результати її реалізації та, зрештою, який вплив справлятимуть бюджетні відносини на розвиток країни. Бюджетна політика є складним і багатоаспектним поняттям, яке можливо визначити з економічного, організаційного, правового ракурсу.

Бюджетна політика органів місцевої влади являє собою діяльність, яка полягає у виробленні основних напрямів формування і використання бюджету адміністративно-територіальних утворень низового рівня. Вона має об'єднувати як довго-, так і короткострокові заходи у сфері бюджету для вирішення важливих питань розвитку територіальних громад. Ефективність розробки та реалізації бюджетної політики залежить від того, чи дотримані у цьому процесі принципи послідовності, комплексності, а також чи сформоване належне правове та організаційне забезпечення.

Фінансовою наукою напрацьовано широкий спектр ознак, за якими класифікують бюджетну політику. Важливим є поділ бюджетної політики за масштабністю завдань, які вирішуються у процесі її реалізації. За цією ознакою розрізняють бюджетну стратегію і тактику. За функціональним підходом у складі бюджетної політики місцевих органів влади виділяють напрями: політика формування бюджетних ресурсів; політика використання бюджетних ресурсів; політика міжбюджетних відносин, а саме питань міжбюджетних трансфертів.

У науковій спільноті утвердилось два ключових підходи до оцінювання ефективності бюджетної політики: перший передбачає порівняння фактичних і запланованих показників (характеризує ефективність виконання поставлених завдань у сфері бюджету); другий підхід полягає на тому, щоб сформулювати набір індикаторів, які б об'єктивно характеризували ефект від реалізації бюджетної

політики щодо її впливу на показники соціально-економічного розвитку. В основу методики оцінювання ефективності бюджетної політики слід покласти функціональний принцип її класифікації та розрізняти такі види ефективності: ефективність формування бюджетних ресурсів; ефективність використання бюджетних ресурсів; ефективність міжбюджетних відносин.

Ефективність бюджетної політики формування бюджетних ресурсів на рівні органу місцевої влади передбачає визначення низки індикаторів, а саме: кількості випадків внесення змін до показників місцевого бюджету та рівень відхилення уточнених значень доходів від початкових; рівня фактичного виконання плану із надходження доходів до місцевого бюджету, що свідчить про якість планування та ефективність діяльності органу влади. Проведений аналіз засвідчив високу якість планування доходів селищного бюджету, адже незважаючи на внесення змін до рішення про місцевий бюджет, це не вплинуло на заплановані показники доходів, а відхилення фактичних значень від розрахункових було мінімальним. Проте, потребує корегування практика планування надходжень від фіскально незначних джерел доходів селищного бюджету, зокрема рентної плати, податку на прибуток комунальних підприємств та екологічного податку.

Особливість бюджетної політики щодо місцевих податків та зборів у тому, що органи місцевої влади мають можливість не лише забезпечувати їх планування і виконання, але й безпосередньо впливати на елементи оподаткування. Після підвищення ставок основних місцевих податків у 2021 році, у наступні роки Чемеровецька селищна рада не вносила змін до їхніх ставок, а зростання обсягу надходжень було зумовлене зміною кількості платників та макроіндикаторів, які використовують при визначенні розмірів місцевих податків. Виконання планових призначень з надходжень від місцевих податків і зборів до селищного бюджету характеризується суперечливою динамікою, оскільки позитивна траєкторія з податку на нерухоме майно була перекрита невиконанням планових призначень з надходжень від орендної плати за землю та єдиного податку.

Важливою попередньою умовою ефективності бюджетної політики у сфері видатків є відповідність напрямів використання бюджетних ресурсів визначеним

стратегічним пріоритетам. Показники фактичного виконання селищного бюджету за видатками свідчать до достатньо високу якість виконавчої дисципліни щодо видатків, оскільки у 2021 році їхнє відхилення за більшістю напрямків перебувало в межах статистичної похибки. У 2022 році вплив на виконання селищного бюджету за видатками мало вторгнення росії, що змусило змінити пріоритети у використанні бюджетних ресурсів. Найбільшого скорочення в цих умовах зазнали видатки економічного спрямування. Зміна підходів до фінансування охорони здоров'я та програм соціального забезпечення призвела до звуження сфери відповідальності органів місцевої влади за надання суспільних послуг.

Трансферти відіграють помітну роль у формуванні бюджетних ресурсів місцевого самоврядування, вони розширюють фінансові можливості місцевої влади реалізовувати важливі заходи соціально-економічного розвитку громад. Одним із негативних моментів вітчизняної бюджетної практики є те, що частина цільових трансфертів розподіляється уже в процесі виконання бюджетів, через що вони об'єктивно не можуть бути враховані при плануванні показників місцевих бюджетів. Це зумовлює потребу у перегляді рішення про затвердження місцевого бюджету, яке іноді може суттєво змінювати його параметри. Значних змін практика надання міжбюджетних трансфертів зазнала у 2022 році у зв'язку із початком масштабної війни. Різкого падіння зазнали показники субвенцій інвестиційного спрямування. Радикальні зміни відбулись також із передачею трансфертів з селищного бюджету до інших бюджетів. Обсяг таких субвенцій державному бюджету зріс вчетверо. Таке збільшення пов'язане із реалізацією процедур фінансової допомоги Збройним силам для відсічі іноземному агресору, а Чемеровецька селищна громада належить до числа лідерів серед громад Хмельницької області за рівнем фінансової підтримки військових.

Підвищення ефективності бюджетної політики органів місцевої влади потребує розвитку як теоретичних засад її здійснення, так і врахування новітніх обставин, пов'язаних з імплементацією ідей концепції інклюзивного розвитку, впровадженням ринкових підходів до діяльності бюджетної сфери, реаліями воєнного часу. Важливо, щоб збільшення ресурсу місцевих органів влади було

забезпечене не за рахунок зростання міжбюджетних трансфертів чи інших форм фінансової допомоги, а через залучення резервів нарощування власних доходів місцевих бюджетів.

Довгострокову основу для збільшення надходжень місцевих бюджетів від оподаткування доходів фізичних осіб має закладати нарощування податкової бази за рахунок розвитку місцевої економіки, збільшення рівня оплати праці. Це потребує створення сприятливого інвестиційного середовища для стимулювання притоку прямих інвестицій в економіку громади, стимулювання зайнятості. Резерви збільшення доходів бюджету від оподаткування доходів фізичних осіб у короткостроковому часі пов'язані із взаємодією з органами контролю з приводу виявлення нелегальної зайнятості, виплати неофіційних зарплат, зменшення бази оподаткування через використання цивільно-правових договорів про надання послуг та ін. Місцева влада може виробити організаційно-фінансові стимули для того, щоб мотивувати бізнес до легалізації діяльності та виведення з тіньового сектору фонду оплати праці. Такі стимули можуть передбачати маркетингову підтримку сумлінних платників податків, сприяння їх участі у різних заходах інвестиційного плану, залучення до дорадчих структур при органі місцевого самоврядування. Можливості для збільшення економічної бази формування доходів місцевого бюджету відкриває процес релокації бізнесу із зон бойових дій.

Резерви нарощування бюджетних ресурсів органів місцевої влади від оподаткування майна пов'язані із вдосконаленням ведення реєстрів нерухомого майна, стимулюванням власників до належного оформлення документації про право власності на нього, виявленням безхазяйного майна, яке можна перевести у статус комунальної власності. Також потребує вирішення проблема дифузії ставок податку на майно через встановлення мінімального її рівня. Подолання проблеми дифузії бази оподаткування, яка виявляється у наданні різного роду пільг зі сплати податку на нерухоме майно, забезпечило б нарощування доходів місцевих бюджетів на суму, яка становить до 2/3 сукупних надходжень від його сплати. Вирішення проблем бюджетних втрат від тінізації ринку паркувальних

послуг полягає у впровадженні безконтактних способів їхньої оплати та посиленням боротьби з діяльністю нелегальних парковок. В умовах війни одним із перспективних способів нарощування дохідної бази місцевих бюджетів є активізація фандрайзингової діяльності як діяльності щодо розробки проектів розвитку в територіальних громадах і залучення коштів від донорських структур для їх реалізації.

Підвищення ефективності бюджетної політики використання бюджетних ресурсів потребує комплексу заходів, які мають передбачати посилення участі громадянського суспільства у виробленні пріоритетів видатків, вдосконалення методики бюджетного планування, оптимізацію мережі закладів соціальної сфери, які надають послуги за рахунок коштів бюджету, впровадження непрямих методів фінансування суспільних послуг, а також використання аутсорсингу для зменшення витрат на супутні непрофільні функції розпорядників бюджетних коштів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Адаменко І. П. Формування видатків бюджету в умовах інституційної модернізації економіки. *Бізнес-Інформ*. 2018. № 5. С. 303-312.
2. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. Т 1: Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні / Ярошенко Ф., Геєць В. (кер. авт. кол.) та ін.; за ред. М. Азарова та ін. К.: НДФІ, 2004. 640 с.
3. Бюджетний кодекс: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Валуйський І. А. Шляхи удосконалення сучасної бюджетної політики України. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2018. № 1. С. 133-139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znptdau_2018_1_20
5. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України: Підручник. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 544 с
6. Васильєва Т. А. Транспарентність бюджетної політики України, сучасні проблеми. *Фінансові дослідження*. 2018. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/find_2018_1_6
7. Вінницька О. А. Суть та фундаментальні напрями розвитку бюджетної політики на локальному рівні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2018. № 3. С. 38-41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr_2018_3_10
8. Возняк Г. В. Бюджетна політика регіонів України у фокусі реформи фінансової децентралізації: концептуалізація та напрями вдосконалення. *Бізнес-Інформ*. 2019. № 1. С. 170-177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2019_1_25
9. Гарбар Ж. В. Бюджетна політика як інструмент соціально-економічного розвитку країни. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2019. № 1. С. 96-111. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efmapnp_2019_1_10

10. Горин В. П. Фінансовий механізм забезпечення суспільного добробуту: теоретична концептуалізація та проблеми функціонування. Монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 516 с.
11. Горин В. П., Савчук С. В. Резерви нарощування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах воєнного стану. *Агросвіт*. 2023. № 13. С. 11-20.
12. Гузар Б. С. Сучасний стан та напрями удосконалення бюджетного менеджменту в Україні. *Ефективна економіка*. 2021. № 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>
13. Гуржій О. В. Механізми формування та удосконалення місцевих бюджетів в умовах становлення громадянського суспільства. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2021. № 1 (28). С. 73-86.
14. Гусаревич Н. В., Адаменко І. П. Особливості формування дохідної частини державного бюджету у країнах ЄС з розвинутою економікою. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 12. С. 11-15.
15. Давиденко Н. М. Середньострокове планування у поліпшенні бюджетної політики в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2019. Вип. 38. С. 54-59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2019_38_8
16. Далєвська Т. А. Оптимізація бюджетної політики та її орієнтири. *Вісник Хмельницького національного університету*. Економічні науки. 2016. № 6. С. 265-270. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2016_6_53
17. Дем'янишин В. Г. Ефективність бюджетної політики та шляхи її підвищення в сучасних умовах. *Фінансова система України: збірник наукових праць / відп. ред. І. Пасічник*. Острог: В-во НУ «Острозька академія», 2007. Вип. 9. Ч. 1. С. 72-83.
18. Дем'янишин В. Г. Теоретичні засади бюджетної політики. *Світ фінансів*. 2007. Вип. 1 (10). С. 19-34.
19. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету / Азаров М., Ярошенко Ф., Єфименко Т. та ін. К.: НДФІ, 2004. 712 с.

20. Дедушев І. В. Бюджетна політика: поняття та завдання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2023. Вип. 77. Ч. 2. С. 37-41.
21. Діагностика системи місцевого оподаткування України: аналітичні підсумки / К. Швабій та ін.; за ред. К. Швабія. Офіційний веб-сайт реформи місцевого самоврядування «Децентралізація». URL: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1322/Звіт.pdf>
22. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1 / Редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. К.: Видавничий центр «Академія», 2000. 864 с.
23. Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т. 2 / Редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. К.: Видавничий центр «Академія», 2001. 848 с.
24. Жаліло Я. Економічна стратегія як категорія економічної науки. *Економіка України*. 2005. № 7. С. 19-27.
25. Загуменна Ю. О. Аутсорсинг державних функцій у контексті завдань реформування державного управління: зарубіжний досвід. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*: Збірн. матер. круглого столу. 2017. № 27. С. 79-82.
26. Засади формування бюджетної політики держави: монографія / Єрмошенко М. та ін.; за наук. ред. д.е.н., проф. М. Єрмошенка. К.: НАУ, 2003. 284 с.
27. Затонацька Т. Пріоритети бюджетної політики України порівняно із загальноєвропейськими тенденціями. *Світ фінансів*. 2016. Вип. 1. С. 140-148. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/svitfin_2016_1_15
28. Канева Т. В. Методологічні засади бюджетної політики. *Бізнес-Інформ*. 2019. № 6. С. 218-226. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2019_6_31
29. Канева Т. В., Думікян А. К. Вплив видатків бюджетних установ на економічне зростання. *Бізнес-Інформ*. 2018. № 3. С. 141-148.
30. Кондратюк С. Я. Аутсорсинг як спосіб боротьби з неефективністю в бюджетних закладах держави мережевого типу. *Фінанси, облік і аудит*. 2012. Вип. 28. С. 367-375.

31. Кудряшов В. П. Фіскальні правила та коригування бюджетної політики. *Економіка України*. 2018. № 11-12. С. 47-59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2018_11-12_5
32. Куценко С. Нелегальні парковки: платити чи не платити? LB.ua. URL: https://lb.ua/blog/stanislav_kutsenko/435677_nelegalni_parkovki_platiti_chi.html
33. Кучер Г. В. Державні фінансові ресурси: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 608 с.
34. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: словн.-довідн.; наук. ред. М. Д. Лесечко. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2003. 124 с.
35. Лисяк Л. Теоретичні засади оцінки ефективності бюджетної політики. *Світ фінансів*. 2007. Вип. 3 (12). С. 50-57.
36. Ліснічук О. А. Бюджетно-податкова політика: українські реалії та зарубіжний досвід. *Вісник Одеського національного університету*. Серія: Економіка. 2019. Т. 24, Вип. 5. С. 118-123. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_econ_2019_24_5_23
37. Лукинів І. Вдосконалення оподаткування майна як резерв збільшення бюджетних ресурсів органів місцевої влади. *Фінансове забезпечення сталого розвитку*: збірн. наук. праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія Західноукраїнського національного університету. Вип. 3. Тернопіль: ЗУНУ, 2023.
38. Лукинів І., Шикеринець Р. Імплементация принципу гнучкості у процес реалізації бюджетної політики в умовах воєнного стану. Актуальні питання фінансової теорії та практики: збірн. матер. Десятої заоч.-дистанц. конф. студ. і мол. вч. (м. Тернопіль, 26 квітня 2023 р.). Тернопіль: ЗУНУ, 2023. Ч. 1. С. 145-148.
39. Макогон В. Д. Бюджетна політика в умовах інституційних перетворень. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2020. № 5. С. 18-25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/frvu_2020_5_4
40. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія держави: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т. 2018. 364 с.

41. Макогон В. Д. Вплив податково-бюджетної політики на рівень економічного зростання. *Економічний вісник університету*. 2020. Вип. 44. С. 179-187. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2020_44_27
42. Малишко В. В. Розвиток фінансової політики та зміцнення бюджетної безпеки України. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2019. Вип. 3 (2). С. 148-154. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/PSPE_print_2019_3\(2\)_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/PSPE_print_2019_3(2)_24)
43. Маркуц Ю. І., Гусаревич Н. В. Ефективність формування доходів бюджету в умовах економічних перетворень. *Економіка та держава*. 2018. № 8. С. 31-34.
44. Мацелюх Н. П. Імперативи соціалізації бюджетної політики: теоретичний аспект. *Modern economics*. 2019. № 14. С. 147-152. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/modecon_2019_14_26
45. Мейш А. В. Бюджетна політика України як основа макроекономічної стабільності. *Вісник Хмельницького національного університету*. Економічні науки. 2019. № 3. С. 122-127. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vchnu_ekon_2019_3_27
46. Мельник В. М. Бюджетна політика в системі фінансової безпеки держави. *Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту*. 2020. № 1-2. С. 73-80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvhastat_2020_1-2_10
47. Моргун В. В. Удосконалення фінансової основи місцевого самоврядування в контексті децентралізації, реалізації бюджетної та податкової політики держави. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 1. С. 25-32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2020_1_5
48. Мочерний С., Ларіна Я., Устенко О., Юрій С. Економічний енциклопедичний словник: У 2 т. Т. 1 / За ред. С. Мочерного. Львів: Світ, 2005. 616 с.
49. Новицька В. Столичний парксервіс: боротьба корупції з законом. URL: <http://nikorupciji.org/2016/12/01/stolychnyj-parkservis-borotba-koruptsiji-z-zakonom/>

50. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: Монографія. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. 503 с.
51. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посібник. 2-ге вид., доп. і перероб. К.:КНЕУ, 2002. 240 с.
52. Пасічний М. Д. Бюджетна політика та економічний розвиток. *Економічний вісник університету*. 2020. Вип. 44. С. 153-164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/escvu_2020_44_24
53. Пасічний М. Д. Формування і реалізація бюджетної політики в умовах кризових трансформацій економіки. *Бізнес-Інформ*. 2018. № 8. С. 171–177.
54. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: Монографія. Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, ЛТД», 2005. 642 с.
55. Пелехатий А. О. Інституційне забезпечення бюджетної політики розвитку територій. *Вісник Сумського національного аграрного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2019. Вип. 4. С. 15-21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vsna_ekon_2019_4_5
56. Пелехатий А. О. Методологічні засади управління процесами формування та реалізації бюджетної політики розвитку територій. *Вісник Сумського національного аграрного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2019. Вип. 3. С. 64-70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vsna_ekon_2019_3_12
57. Про внесення змін до рішення восьмої сесії VIII скликання Чемеровецької селищної ради від 11.06.2021 р. № 3-8/2021 «Про встановлення єдиного податку для першої та другої груп платників на території Чемеровецької селищної ради»: Рішення Чемеровецької селищної ради від 06.08.2021 р. №6-10/2021. URL: <https://chemerovecka-gromada.gov.ua/docs/890677/>
58. Про внесення змін до рішення восьмої сесії VIII скликання Чемеровецької селищної ради від 11.06.2021 р. № 1-8/2021 «Про встановлення ставок та пільг із сплати земельного податку на території Чемеровецької селищної ради»: Рішення Чемеровецької селищної ради від 06.08.2021 р. № 4-10/2021. URL: <https://chemerovecka-gromada.gov.ua/docs/890679/>

59. Про внесення змін до рішення восьмої сесії VIII скликання Чемеровецької селищної ради від 11.06.2021 р. № 2-8/2021 «Про встановлення ставок та пільг із сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки на території Чемеровецької селищної ради»: Рішення Чемеровецької селищної ради від 06.08.2021 р. № 5-10/2021. URL: <https://chemerovecka-gromada.gov.ua/docs/890681/>
60. Радіонов Ю. Д. Підвищення ефективності використання видатків бюджету в умовах економічних перетворень. *Підприємництво і торгівля*. 2021. № 29. С. 53-60. URL: <https://doi.org/10.36477/2522-1256-2021-29-09>
61. Результати оцінювання управління фінансами об'єднаних територіальних громад / Кол. авт.: А. Бочі та ін.; Програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE). К., 2018. 22 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE_UA_FMA_Results.pdf
62. Рибіна Л. О. Удосконалення методів фінансування закладів освіти з місцевого бюджету. *Приазовський економічний вісник*. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2021. № 2 (25). С. 175-180.
63. Ролінська А. Стан та динаміка фіскально-бюджетної політики у системі державного регулювання агропромислового сектору економіки України. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2016. № 8. С. 128-139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2016_8_12
64. Словник сучасної економічної теорії Макмілана. / За ред. Д. І. Пирса. Пер. англ. К.: Арт Ек, 2000. 640 с.
65. Собчук С. І., Адаменко І. П. Формування видатків бюджету в умовах інституційної модернізації економіки. *Бізнес-Інформ*. 2018. № 5. С. 303–312.
66. Тарасюк М. Бюджетне планування в Україні. *Вісник КНТЕУ*. 2018. № 2. С. 19-31.

67. Татарин Н., Голік В. Місцеві бюджети як основа самостійності місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2017. Вип. 23(2). С. 72-75.
68. Тимошенко М. В. Бюджетна політика України в умовах невизначеності та протидії геополітичним викликам. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія: економічна. Серія: юридична. 2023. Вип. 37. С. 148-154.
69. Тітарчук М. І. Теоретичні засади формування бюджетної політики. *Економічний вісник університету*. 2023. Вип. 56. С. 142-147.
70. Формування і функціонування бюджетної системи України. Монографія / Булгакова С. О. та ін.; за заг. ред. А. Мазаракі. К.: Книга, 2003. 344 с.
71. Чимшит С. Особливості впливу макроекономічних показників на формування бюджетної політики України. *Журнал європейської економіки*. 2019. Т. 18, № 3. С. 247-264. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jee_2019_18_3_3
72. Чугунов І. Я., Макогон В. Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2018. № 5. С. 5-18.
73. Ярошенко Ф. О. Бюджетна політика та економічне зростання: від моделей до реалій. *Наукові праці НДФІ*. 2004. Вип. 1-2 (24-25). С. 3-10.