

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Факультет фінансів та обліку
Кафедра фінансів ім. С.І. Юрія

МИКОЛАЙЧУК Володимир Сергійович

**Місцеві бюджети та особливості їх
функціонування в умовах реформування публічних
фінансів / Local budgets and peculiarities of their
functioning in the conditions of public finance reform**

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

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ФФм-21
В. С. Миколайчук

Науковий керівник:
д.е.н., професор, З. М. Лободіна

Кваліфікаційну роботу
Допущено до захисту:

"__" _____ 20__ р.

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

ТЕРНОПІЛЬ - 2023

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Концептуальні засади функціонування місцевих бюджетів у складі публічних фінансів	7
1.1. Місцеві бюджети у системі фінансового забезпечення територіальних громад	7
1.2. Складові місцевих бюджетів та їх характеристика	14
Висновки до розділу 1	22
РОЗДІЛ 2. Сучасні реалії функціонування місцевих бюджетів в Україні	24
2.1. Вплив війни на функціонування місцевих бюджетів	24
2.2. Аналіз та особливості формування місцевих бюджетів	30
2.3. Практика та проблематика виконання місцевих бюджетів	40
Висновки до розділу 2	50
РОЗДІЛ 3. Напрями удосконалення функціонування місцевих бюджетів в умовах реформування публічних фінансів	52
3.1. Посилення ролі місцевих бюджетів у забезпеченні самодостатності територіальних громад	52
3.2. Перспективи удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні в сучасних реаліях	61
Висновки до розділу 3	69
ВИСНОВКИ	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	76

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Місцеві бюджети є важливою компонентою публічних фінансів. Кошти місцевих бюджетів спрямовуються на фінансування повноважень органів місцевого самоврядування та сфер, які є важливими для населення, зокрема соціального захисту, освіти, культури, житлово-комунального господарства.

Реалізовані у межах реформ місцевого самоврядування та бюджетної децентралізації в Україні заходи сприяють зміцненню фінансової самостійності територіальних громад. Це досягається шляхом розширення та диверсифікації доходної бази місцевих бюджетів, що є необхідним для ефективної реалізації завдань і функцій органів місцевого самоврядування, місцевої виконавчої влади, зокрема тих, які були передані їм у рамках реформи.

Формування місцевих бюджетів є складовою бюджетної політики, яка має значний вплив на соціально-економічний розвиток регіонів і територіальних громад, їх інвестиційну привабливість. Ефективне використання коштів місцевих бюджетів дозволяє органам місцевої влади розв'язувати ключові проблеми регіонів і територій, сприяти соціально-економічному розвитку, стимулювати підприємницьку діяльність, що, в свою чергу, покращує якість життя мешканців територіальних громад.

Проблематика функціонування місцевих бюджетів в умовах реформування публічних фінансів є актуальною, оскільки передбачає необхідність розроблення наукових підходів до покращення соціально-економічного розвитку регіонів і адміністративно-територіальних утворень та підвищення рівня суспільного добробуту.

Проблематика функціонування місцевих бюджетів, формування і використання бюджетних ресурсів органів місцевого самоврядування, організації бюджетного процесу на місцевому рівні порушується у наукових працях українських та зарубіжних науковців. Зокрема, це Бахл Р., Берд Р., Ватаманюк-Зелінська У., Возняк Г., Гвезда Я., Глухова В., Дем'янишин В.,

Загірняк Д., Західна О., Канєва Т., Катан Л., Качула С., Кириленко О., Кульчицький М., Куценко Т., Лободіна З., Лисяк Л., Луніна І., Малиняк Б., Музика О., Павліха Н., Підручняк К., Посаднєва О., Спасів Н., Фрідріх П., Цимбалюк І., Юрій С. та інші.

Мета – обґрунтування теоретико-прикладних засад функціонування місцевих бюджетів як складової публічних фінансів, виявлення проблем та розроблення пропозиції щодо удосконалення зазначеного процесу в умовах реформування публічних фінансів та необхідності протидії ризикам воєнного часу.

Завдання дослідження:

- розвинути науково-концептуальні підходи до з'ясування сутності та ролі місцевих бюджетів у системі фінансового забезпечення територіальних громад;
- охарактеризувати складові місцевих бюджетів;
- з'ясувати вплив війни на функціонування місцевих бюджетів;
- проаналізувати особливості формування місцевих бюджетів;
- оцінити практику та виявити проблеми виконання місцевих бюджетів;
- сформулювати пропозиції щодо посилення ролі місцевих бюджетів у забезпеченні самодостатності територіальних громад;
- визначити напрями удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні в сучасних реаліях.

Об'єкт дослідження – місцеві бюджети як складова публічних фінансів.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні засади функціонування місцевих бюджетів як інструменту забезпечення фінансової самодостатності, регулювання соціально-економічного розвитку та стимулювання інвестиційної активності регіонів і територіальних громад.

Методологія та методи дослідження. Для дослідження засад функціонування місцевих бюджетів як інструменту забезпечення фінансової

самодостатності, регулювання соціально-економічного розвитку та стимулювання інвестиційної активності регіонів і територіальних громад в умовах реформування публічних фінансів використано діалектичний і системний підходи та загальнонаукові методи дослідження. Зокрема, для дослідження концептуальних засад функціонування місцевих фінансів у складі публічних фінансів використано методи індукції, дедукції, аналізу, синтезу, узагальнення, аргументації; аналітичне оцінювання сучасних реалій формування і виконання місцевих бюджетів проведено із використанням компаративного, табличного, графічного аналізу, порівняння, оцінювання; для окреслення напрямів удосконалення функціонування місцевих бюджетів в умовах реформування публічних фінансів – узагальнення, аргументації.

Інформаційною базою дослідження є нормативно-правові акти, які регулюють функціонування місцевих бюджетів та організацію бюджетного процесу, аналітичні матеріали Міністерства фінансів України, аналітичні дані державного веб-порталу бюджету для громадян Open Budget, монографії, наукові статті, аналітичні огляди і рекомендації експертів з обраної проблематики.

Наукова новизна роботи полягає у науковому узагальненні теоретико-прикладних засад функціонування місцевих бюджетів в умовах реформування публічних фінансів та необхідності протидії ризикам воєнного часу. Автором удосконалено визначення поняття «бюджетний процес на місцевому рівні» та на основі використання методологічного інструментарію діалектичного підходу до пізнання сутності місцевих бюджетів сформульовано комплексний науковий підхід до цієї дефініції.

Практичне значення результатів роботи. Окремі положення кваліфікаційної роботи мають практичне значення, можуть використовуватись у практичній діяльності органів місцевого самоврядування та у навчальному процесі під час підготовки фахівців з фінансів.

Апробація результатів кваліфікаційної роботи. Теоретичні і практичні результати роботи опубліковані у збірниках наукових праць:

1. Вітківський П., Миколайчук В., Хом'як В. Сучасні тенденції формування доходів місцевих бюджетів. *Фінансове забезпечення сталого розвитку*: збірник наукових праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія Західноукраїнського національного університету. Тернопіль: ЗУНУ, 2022. С. 52–55.
2. Лободіна З., Вітківський П., Миколайчук В., Вітреску І. Особливості горизонтального вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів в умовах війни. *Актуальні питання фінансової теорії та практики*: збірн. матер. Десятої заоч.-дистанц. конф. студентів і молодих вчених (м. Тернопіль, 26 квіт. 2023 р.). Ч. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 141–144.

Структура роботи: Кваліфікаційна робота виконана на 83 сторінках, містить вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел (72 джерела). Робота включає 9 таблиць та 24 рисунки.

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СКЛАДІ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

1.1. Місцеві бюджети у системі фінансового забезпечення територіальних громад

Однією із цілей Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, метою якої визначено «побудову сучасної, стійкої та ефективної системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення збереження фінансової стабільності держави та створення умов для сталого зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації та витрачання державних коштів» [1], є забезпечення ефективного функціонування місцевих бюджетів як важливої компоненти публічних фінансів.

«На сьогодні в українській державі в умовах фінансової децентралізації і оновлення бюджетного механізму в контексті євроінтеграційного напрямку та війни, важлива роль надається місцевим бюджетам, як основній складовій місцевих фінансів. Оскільки завдяки децентралізації місцеві бюджети України збільшують свої повноваження щодо участі місцевої влади у розвитку підконтрольних територій, що включає наближення до європейських стандартів економіко-соціального розвитку та переформатування бюджетної політики в напрямі посилення ролі місцевих бюджетів. Головним фінансовим планом доходів і витрат окремого регіону та важливим елементом місцевих фінансів виступає місцевий бюджет, тому виконання місцевих фінансів на базі функціонування бюджету органів місцевого самоврядування є актуальним питанням сьогодення» [2, с. 3–4].

Фінансова децентралізація в Україні розпочалася в 2015 році. Одними з найважливіших кроків реформи стали передача органам місцевого

самоврядування певних бюджетних повноважень і закріплення за місцевими бюджетами доходів, призначених для їх виконання, а також об'єднання територіальних громад.

Фіскальна децентралізація передбачає вирішення багатьох викликів, таких як низька привабливість територій для інвестора, залежність органів місцевого самоврядування від рішень центральних органів державної влади у багатьох питаннях, нерозвиненість інфраструктури, фінансова залежність та значна дотаційність громад, занепад сільської місцевості тощо.

Децентралізація не обмежується передачею повноважень і ресурсів. Вона також передбачає створення умов для розвитку територій. Цей принцип підтверджується досвідом постсоціалістичних країн Європи, таких як Естонія, Польща, Словаччина та Литва, а також розвинених європейських демократій, таких як Швеція, Німеччина, Франція та Велика Британія.

Позитивний досвід фіскальної децентралізації у іноземних країнах свідчить, що вона є ефективним способом формування фінансової стійкості місцевих бюджетів. Передача місцевим органам самоврядування багатьох повноважень, а також джерел бюджетних ресурсів, якими раніше розпоряджався центральний уряд, сприяє соціально-економічному розвитку територій.

Внаслідок реформи в Україні розширено фінансові можливості органів місцевого самоврядування, що сприятиме збільшенню чисельності фінансово самодостатніх територіальних громад. Закріплення частки загальнодержавних податків за місцевими бюджетами в Україні спрямована на покращення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та самодостатності територіальних громад. Це має допомогти громадам краще задовольняти потреби населення та вирішувати локальні проблеми.

Достатні доходи місцевих бюджетів є запорукою їх розвитку та добробуту населення, а раціональне та цільове використання коштів сприяє економічному зростанню території.

У фінансовій літературі можна знайти різні думки щодо трактування змісту і призначення місцевих бюджетів. Автори Бюджетного кодексу України

подають узагальнене поняття «бюджет», не конкретизуючи на державний чи місцевий бюджет: «бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» [5].



Рис. 1.1. Тракткування поняття «місцеві бюджети» (діалектичний підхід)

Джерело: розроблено із використанням наукових підходів В. Дем'янишина [3] та З. Лободіної [4].

Як «план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування» у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» наведено дефініцію «бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет)» [29].

На основі використання методологічного інструментарію діалектичного підходу до пізнання сутності місцевих бюджетів сформулюємо комплексний науковий підхід до цієї дефініції (рис. 1.1).

Місцеві бюджети є компонентою публічних фінансів загалом та бюджетної системи зокрема, функціонують вони відповідно до положень бюджетного законодавства, зокрема – Бюджетного кодексу України.

Види місцевих бюджетів відображено на рис. 1.2.

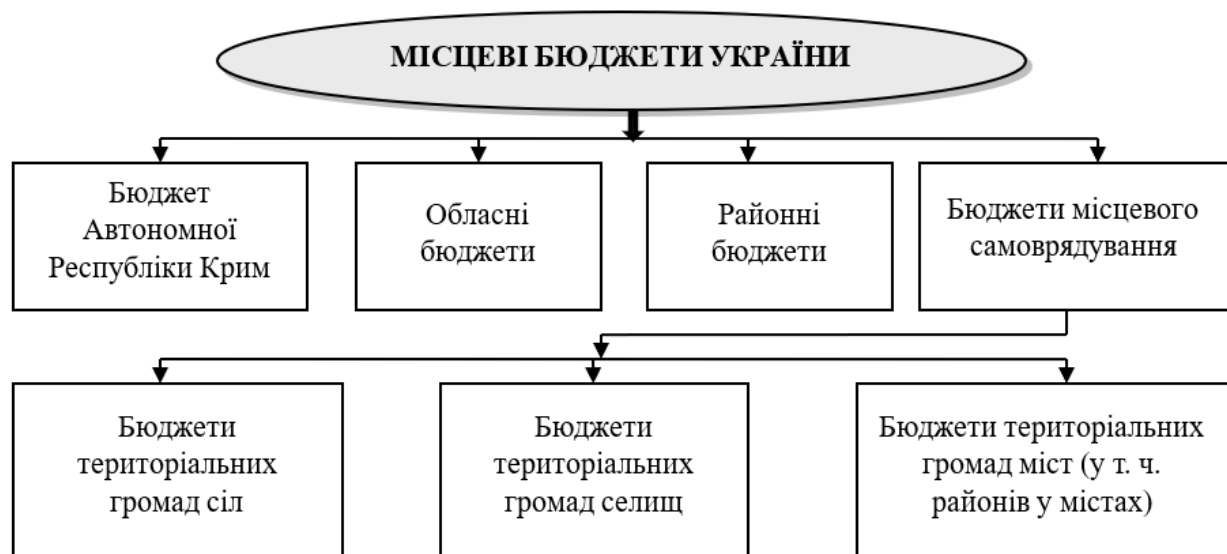


Рис. 1.2. Місцеві бюджети в Україні

Джерело: побудовано на основі [5].

Місцеві бюджети мають такі основні ознаки:

- територіальна приналежність – місцевий бюджет є фінансовим планом органу місцевого самоврядування певної територіальної громади, тобто він формується та використовується на певній території;

- залежність обсягу коштів місцевого бюджету від економічного потенціалу території – фінансові ресурси місцевого бюджету формуються з урахуванням економічного потенціалу території, тобто з податків, зборів, інших платежів, які сплачують фізичні і юридичні особи, які розташовані або проживають на території адміністративно-територіального утворення;

- соціальна спрямованість – місцеві бюджети (зокрема, пріоритетні

напрями витрат бюджетних ресурсів) спрямовані на задоволення потреб територіальної громади, в тому числі соціальних, таких як освіта, соціальний захист, охорона здоров'я;

– залежність від міжбюджетних трансфертів – функціонування місцевих бюджетів залежить від особливостей системи міжбюджетних трансфертів, зокрема – побудови міжбюджетних відносин;

– імперативна та нормативно-правова визначеність бюджетного процесу на місцевому рівні – особливості складання та функціонування місцевих бюджетів визначаються виключно законодавством та нормативно-правовими актами;

– залучення місцевих органів виконавчої влади, місцевих рад і їх виконавчих органів, населення та суб'єктів господарювання до бюджетного процесу – у процедурах бюджетного процесу на рівні адміністративно-територіального утворення беруть участь органи місцевого самоврядування, місцеві органи влади, населення та суб'єкти господарювання, які знаходяться або проживають на території територіальної громади.

Місцеві бюджети включають надходження і витрати бюджетних ресурсів у розрізі загального та спеціального фондів, необхідні для фінансового забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства. Саме у цьому полягає суспільне призначення місцевих бюджетів, яке в умовах воєнного стану дещо змінюється. У першу чергу, мова йде про можливість фінансування з місцевих бюджетів безпеки та оборони через:

– передачу субвенції з місцевих бюджетів державному бюджету;

– фінансування місцевих цільових програм, де вказані відповідні цілі, завдання програми щодо безпеки і громадського порядку і, зокрема, територіальної оборони, або ж окремих місцевих цільових програм щодо організації заходів з територіальної оборони (забезпечення обороноздатності військових формувань).

Як економічна категорія, місцеві бюджети виконують такі ж функції, як і

категорія «бюджет» загалом. На думку З. Лободіної, до них можна віднести розподільну і контрольну з притаманними кожній із них ефектами.

Функції бюджету відображають спосіб реалізації суспільного призначення цієї економічної категорії у якості інструменту розподілу (перерозподілу) ВВП. Під час реалізації розподільної функції місцевого бюджету публічні фінансові ресурси зосереджуються у органах місцевого самоврядування для наступного витрачання на задоволення потреб мешканців територіальної громади чи регіону.

Контрольна функція є відображенням рівня своєчасності та повноти мобілізації коштів місцевих бюджетів, ефективності і раціональності їх використання, забезпечення оптимальних пропорцій окремих видів доходів і видатків.

«Реалізація розподільної функції супроводжується алокаційним та регулюючим, а контрольної – превентивним ефектами» [6, с. 29] (рис. 1.3).

У сучасних умовах місцеві бюджети розвинених зарубіжних країн відносяться до дієвих інструментів стимулювання розвитку регіонів, що зумовлює доцільність удосконалення управління коштами місцевих бюджетів на базі урахування світового досвіду. Поряд з обласними і районними бюджетами бюджети територіальних громад сіл, міст, селищ вважаються важливим інструментом стимулювання інвестиційної активності на рівні регіонів і територіальних громад через реалізацію заходів щодо покращення інвестиційного клімату, створення сприятливих пільгових умов для суб'єктів господарювання, які інвестують в оновлення муніципальної інфраструктури.

Посилення ролі місцевих бюджетів у активізації регіонально розвитку неможливе без зміцнення їхньої самостійності через закріплення за ними нових видів бюджетних ресурсів, підвищення ефективності системи міжбюджетних відносин і трансфертів для реалізації стратегічних проєктів, подолання диференціації при виконанні бюджетів органів місцевого самоврядування за доходами, формування стратегічних векторів розвитку територіальних громад на середньострокову перспективу, оптимізації розподілу повноважень органів

місцевого самоврядування, місцевої виконавчої влади та перерозподілу джерел бюджетних ресурсів.



Рис. 1.3. Візуалізація функцій «бюджету» як економічної категорії та ефектів від їх реалізації [6, с. 29].

Важливим чинником регіонального розвитку є фінансовий потенціал територіальних громад. Він дає змогу зміцнити фінансову незалежність органів місцевого самоврядування, забезпечити розвиток місцевої інфраструктури та знайти резерви збільшення власних доходів місцевих бюджетів.

Ефективна фіскальна політика уряду, ціллю якої визначено стимулювання поступального розвитку територіальних громад, є важливою умовою належного функціонування місцевих бюджетів як складової публічних фінансів та забезпечення реалізації завдань органів місцевого самоврядування відповідним потребі обсягом коштів.

1.2. Складові місцевих бюджетів та їх характеристика

Різноманіття фінансових методів, форм та інструментів наповнення і використання місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації та воєнного стану потребує перегляду підходів до удосконалення їхнього функціонування з урахуванням стратегії реформування системи управління публічними фінансами України. З'ясування призначення доходів місцевих бюджетів і видатків, які з них здійснюються, у складі фінансових інструментів органів місцевого самоврядування, організаційних засад, принципів їх планування та здійснення, зумовлює доцільність дослідження цих компонентів місцевих фінансів.

Загальні засади формування доходів та видатків місцевих бюджетів ґрунтуються на принципах побудови бюджетної системи в цілому і тієї ролі, яку відіграють місцеве самоврядування, місцева виконавча влада в економічній системі. При цьому вибір принципів формування і використання бюджетних ресурсів – найскладніший аспект організації. Це обумовлено тим, що вони призначені для реалізації цілей та завдань бюджетної політики, забезпечення функціональної взаємодії бюджетів усіх рівнів, в них має бути врахована специфіка місцевих бюджетів, пов'язана з особливостями місцевого самоврядування. Принципи формування доходів місцевих бюджетів певною мірою обмежують сферу бюджетних відносин місцевих органів влади, перешкоджають «перетягуванню» бюджетних повноважень з одного рівня влади на інший. Обмеження, які враховуються при поділі видаткових повноважень та надходжень бюджетних ресурсів між місцевим самоврядуванням та державною владою, необхідно визначати на основі принципів економічної доцільності, макроекономічного регулювання, достатності доходних надходжень. Якою б не була система органів місцевого самоврядування, наявність достатніх бюджетних ресурсів, за рахунок яких забезпечується стабільна фінансова основа діяльності цих органів управління, є умовою її ефективного функціонування.

Доходи місцевих бюджетів формуються, базуючись на Бюджетному

кодексі України та інших складових бюджетного законодавства. У теоретичному і практичному аспекті актуальним є питання про віднесення тих чи інших доходів місцевих бюджетів до власних, закріплених або регулюючих. Конкретизація цих видів доходів пов'язана з детермінуванням їх складу, уніфікацією понятійного апарату, характеризує доходну частину бюджету з позиції правового статусу бюджетних коштів.

Ідея реформування бюджетних відносин у частині розподілу і закріплення повноважень за органами місцевого самоврядування, державної влади, коштів для їх реалізації передбачає забезпечення такої відповідності:

- власні повноваження – власні доходи місцевих бюджетів (зокрема, місцеві податки і збори);
- делеговані повноваження – закріплені загальнодержавні податки і збори за місцевими бюджетами та передані трансферти з державного бюджету.

Власні доходи у контексті фінансової автономії органу місцевого самоврядування мають бути основою будь-якого бюджету та забезпечувати його стабільність. При цьому власними доходами доцільно вважати такі платежі, які повністю зараховуються до доходу відповідного бюджету і не розподіляються вищим рівнем влади з метою досягнення збалансованості. Віднесення фінансової допомоги до власних доходів бюджетів нівелює гостроту проблеми низької самостійності місцевих бюджетів. Більш того, сам факт отримання фінансової допомоги з вищого бюджету виключає самостійність бюджету, так як бюджетний процес бюджету-отримувача фінансової допомоги автоматично підпадає під регламентацію та контроль вищого органу влади.

Під час віднесення доходів до власних, закріплених чи регулюючих важливого значення набуває питання про правове регулювання окремих видів доходів. Самостійність місцевого бюджету може бути досягнута тоді, коли відповідний орган влади має достатні власні джерела фінансових ресурсів і може вільно розпоряджатися ними відповідно до виконуваних функцій, несе повну відповідальність у встановленому законом порядку за ефективне й раціональне витрачання бюджетних коштів. Цей принцип може бути повністю реалізований

лише в умовах такого функціонування механізму розмежування доходів між органами влади кожного рівня, при якому на будь-якому рівні управління забезпечується відповідність доходів видаткам бюджету. В даний час самостійність органу місцевого самоврядування територіального рівня зводиться до обґрунтування бюджетних прав, але при цьому не оцінюється здатність територій до самозабезпечення, саморозвитку економічного потенціалу. Безумовно, що з розвитком інституту місцевого самоврядування змінюється зміст та роль місцевих бюджетів. Вони повинні виступати в якості економічного регулятора, що сприяє встановленню оптимальних пропорцій суспільного виробництва в територіальному масштабі, стимулюванню розвитку та структурної перебудови економіки, підвищенню інвестиційної активності суб'єктів господарювання, поживленню підприємництва на місцях. Відтак необхідно вдосконалювати та зміцнювати фінансову базу органів самоврядування, основу яких становлять місцеві бюджети.

Доходи місцевих бюджетів повинні забезпечувати надійний та стабільний фінансовий фундамент органів місцевого самоврядування. Якщо цей обсяг буде недостатнім, органи місцевого самоврядування не зможуть ефективно впливати на соціально-економічні процеси та належним чином реалізовувати делеговані, власні повноваження.

Таблиця 1.1

Наукові підходи до дефініції доходи бюджетів

<i>Автор</i>	<i>Зміст визначення</i>
Пасічник Ю. [7, с. 360], Федосов В. [8], Юрій С. [9], Дем'янишин В. [10], Карлін М. [11, с. 28], Огонь Ц. [12, с. 158], І. Сазонєць, Т. Гринько, Г. Придатко [13], І. Алексєєв, Н. Ярошевич, А. Чушак-Голобородько	система економічних відносин з приводу формування централізованого фонду грошових коштів
Василик О. [14, с. 64], Опарін В. [15]	інструмент перерозподілу фінансових ресурсів як у масштабах держави, так і у межах окремих її регіонів
автори Бюджетного кодексу України [5], Музика О. [16], Дем'янишин В. [3, с. 71]	податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України

У табл. 1.1. узагальнено розуміння науковцями змісту поняття «доходи бюджету», яке покладено в основу терміну «доходи місцевих бюджетів».

Бюджетний кодекс України по-різному трактує поняття «доходи бюджету» (рис. 1.4) та «надходження до бюджету», яке включає, окрім доходів бюджету, інші види надходжень, відтак, доходи бюджету є ширшим поняттям [5].

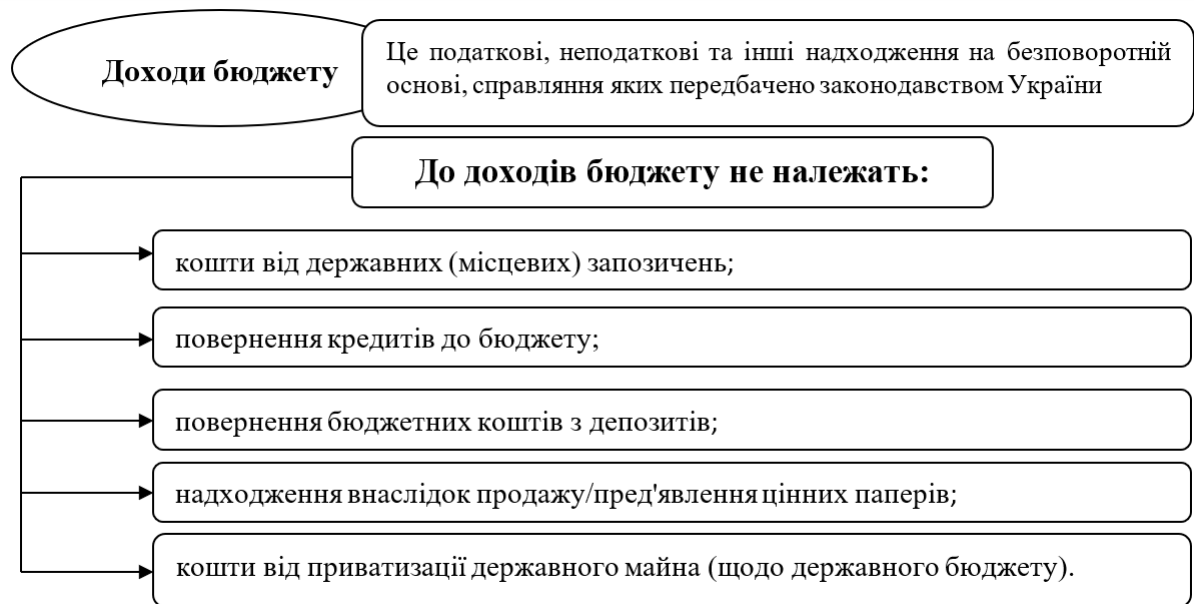


Рис. 1.4. Визначення терміну «доходи бюджету» у Бюджетному кодексі України *

* Складено автором на основі даних [5].

У Бюджетному кодексі України врегульовано структуру доходів різних місцевих бюджетів.

У контексті тенденції до децентралізації бюджетної системи та посилення повноважень органів місцевого самоврядування, науковці та практики зосередили увагу на питанні доходів місцевих бюджетів. З цього приводу В. Кравченко вважає, що «основними складовими моделі системи формування доходів місцевих бюджетів є розподіл і розмежування функцій, компетенцій, сфер відповідальності, дохідних баз і визначення фіскальних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування» [17, с. 16].

«Формування доходів – це процес перерозподілу ресурсів з приватного

сектору у державне використання для виконання державою своїх функцій, результатами якого є досягнення політичної та ринкової рівноваги» [11, с. 22].

«Доходи місцевих бюджетів формуються в результаті акумуляції та наповнення власних і закріплених коштів, а також трансфертів, грантів та запозичень, що використовуються для забезпечення фінансування соціально-культурних потреб органів місцевого самоврядування, які при цьому задовольняють бюджетні призначення адміністративно-територіальним одиницям окремого регіону» [18, с. 88].

Подібну точку зору поділяють Г. Лопушняк, З. Лободіна, С. Скибиляк, уточнюючи, що «запозичення швидше є джерелом формування надходжень місцевого бюджету, а не його доходів» [19, с. 132].

І. Луніна зазначає, що «процеси формування і розподілу доходів місцевих бюджетів мають базуватися на принципі еквівалентності та забезпечувати максимально можливу територіальну відповідність між фінансування наданих суспільних благ і сплачених податків економічними суб'єктами» [20, с. 68].

Як «сукупність форм і засобів мобілізації доходів до місцевих бюджетів, а також відносин, які виникають у процесі організації системи фінансування місцевих бюджетів, між органами управління, суб'єктами підприємницької діяльності та громадянами» трактує систему формування доходів місцевих бюджетів В. Макогон [21, с. 98].

В. Зубріліна формує комплексний підхід до розгляду системи формування доходів місцевих бюджетів: «як сукупність 1) методичних, нормативно-правових, організаційних заходів з визначення форм, методів та засобів планування і мобілізації доходів в процесі складання, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів для фінансування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування; 2) правових (процесуальних) відносин, які виникають на всіх стадіях бюджетного процесу між його учасниками; 3) економічних відносин, що виникають між місцевими органами влади, з однієї сторони, юридичними та фізичними особами, державним бюджетом, усередині місцевих бюджетів – з іншої на етапі виконання бюджету та зв'язані з

аккумуляцією, розподілом та використанні фінансових ресурсів місцевих бюджетів» [22, с. 3–4].

Формування місцевих бюджетів починається із складання і схвалення прогнозу місцевого бюджету, далі відбувається складання, розгляд та затвердження безпосередньо проєкту рішення про конкретний місцевий бюджет. Доходи місцевих бюджетів є фінансовою базою органів місцевого самоврядування, які вони отримують на безповоротній основі. Вони забезпечують фінансову незалежність місцевих органів самоврядування, стабільність бюджетів та фінансування видатків.

Доходи місцевих бюджетів включають податкові надходження, трансферти від ЄС, урядів іноземних держав, донорських установ, міжнародних організацій, органів державного управління, доходи від операцій з капіталом, неподаткові надходження та надходження до цільових фондів, утворених органами місцевого самоврядування і місцевої виконавчої влади. Податкові надходження є основним джерелом формування місцевих бюджетів, але міжбюджетні трансферти також відіграють важливу роль. Вони необхідні для вирішення проблем вертикальної та горизонтальної незбалансованості бюджетів.

Акумуляція доходів місцевих бюджетів має здійснюватися на основі певних принципів, які сприяють ефективному фінансовому забезпеченню реалізації як власних, так і делегованих повноважень. Дослідження доходів місцевих бюджетів неможливо без розуміння цих принципів.

Серед основних принципів формування доходів місцевих бюджетів виділяють фіскальну та економічну ефективність, соціальну справедливість, політичну доцільність, рівнонапруженість, поєднання гнучкості та стабільності, гласність, демократичність, відповідність доходів обсягам функцій, обов'язковість, повноту, реальність, системність, матеріальну зацікавленість, еквівалентність та фінансову самостійність органів місцевого самоврядування.

Оскільки особливості формування доходів місцевих бюджетів значною мірою залежать від розмежування повноважень між органами влади, то до них

також можна віднести принципи розмежування повноважень, фіскальної незалежності.

На жаль, більшість досліджень з проблем місцевих фінансів обмежуються лише визначенням поняття «видатки бюджету», не заглиблюються у зміст терміну «видатки місцевих бюджетів» (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Наукові підходи до дефініції видатки бюджетів

<i>Автор</i>	<i>Зміст визначення</i>
Федосов В., Юрій С. [8; 9], Дем'янишин В. [3; 9], Карлін М. [11], Романенко О., Лободіна З. [6], Малиняк Б. [27]	систему економічних відносин з приводу використання централізованого фонду грошових коштів
Василик О., Павлюк К. [14], Опарін В. [23]	інструмент розподілу централізованого фонду грошових коштів та реалізації соціально-економічної політики
автори Бюджетного кодексу України [11], Загорський В., Вовчак О., Благун І., Чуй І. [26], Булгакова С. [24], Пасічник Ю. [7], Старостенко Г, Булгаков Ю. [25], Архипенко С., Голобородько Т. [28]	кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених бюджетом

Ми вважаємо, що видатки бюджету можна розглядати як сукупність економічних відносин, що виникають у процесі розподілу централізованого грошового фонду. Оскільки видатки бюджету є складовою частиною бюджету, то вони визначають його розподільчий характер.

Соціально-економічна сутність видатків бюджету визначається функціями держави, які вони забезпечують. Видатки бюджету є інструментом використання централізованого грошового фонду для забезпечення суспільного добробуту.

Трактування видатків бюджету як коштів, які спрямовуються на досягнення певних цілей, є більш прагматичним, хоча і досить поширеним.

У Бюджетному кодексі України вживаються поняття «видатки бюджету» та «витрати бюджету», останнє з яких має більш широке значення (рис. 1.5).

Види видатків місцевих бюджетів визначаються природою і функціями держави, рівнем соціально-економічного розвитку країни, адміністративно-територіальним устроєм та іншими факторами.

Розподіл видатків за видами бюджетів визначений Бюджетним кодексом

України та має бути обґрунтованим і відповідати принципу субсидіарності.

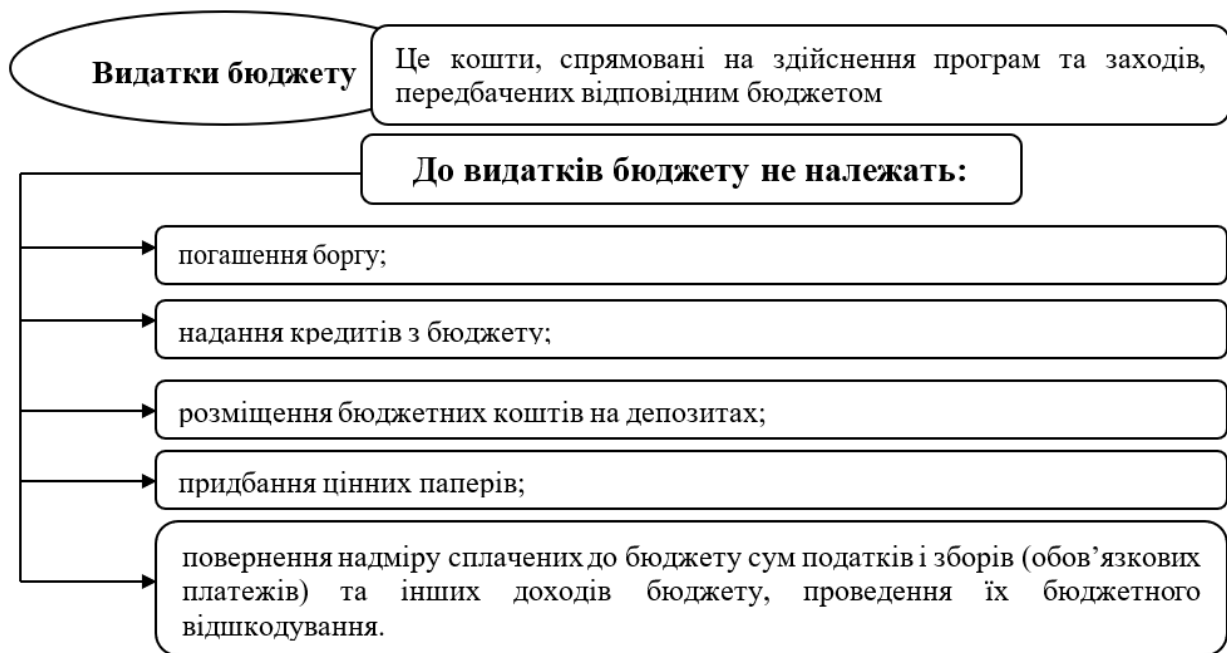


Рис. 1.5. Визначення терміну «видатки бюджету» у Бюджетному кодексі України *

* Складено автором на основі даних [5].

Бюджетний кодекс України не конкретизує джерела здійснення видатків місцевих бюджетів на реалізацію делегованих і власних функцій органів місцевого самоврядування, тому ускладнюється їх планування та виконання.

Місцеві бюджети є централізованими фондами, але вони не відповідають за бюджетні зобов'язання інших бюджетів. Самостійність місцевих бюджетів забезпечується, якщо за ними закріплені відповідні доходи.

Видатки місцевих бюджетів спрямовуються не тільки на фінансування власних функцій органів місцевого самоврядування, а й повноважень органів державної влади, які передані для реалізації місцевому самоврядуванню.

Видатки місцевих бюджетів здійснюються відповідно до принципів бюджетної системи України та інших принципів, таких як реальність, єдність, наукова обґрунтованість тощо.

В залежності від цілей бюджетної політики на регіональному / субнаціональному рівнях у складі місцевих бюджетів виділяють

поточний бюджет і бюджет розвитку (рис. 1.6). У практиці багатьох зарубіжних країн ці складові є окремими бюджетами.

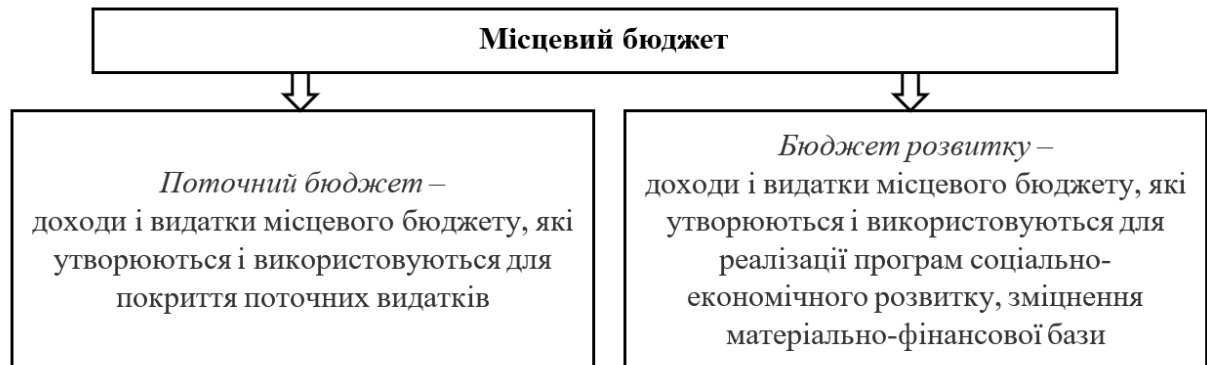


Рис. 1.6. Складові місцевого бюджету *

* Складено автором на основі даних [29].

Таким чином, переосмислення змісту доходів місцевих бюджетів та їх призначення сприятиме налагодженню ефективної системи наповнення бюджетів. Видатки місцевих бюджетів відображають пріоритети політики органів державної влади на місцях та місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 1

Основне завдання регіональної політики України – це зменшити нерівність у соціально-економічному розвитку територій. Це завдання реалізується, зокрема, через місцеві бюджети, які є визначальною ланкою публічних фінансів.

При розгляді сутності місцевих бюджетів використовуються різні підходи. На основі використання методологічного інструментарію діалектичного підходу до пізнання сутності місцевих бюджетів сформульовано комплексний науковий підхід до цієї дефініції, що дало змогу визначити місцеві бюджети за сутністю, як явище, за змістом та формою.

Ефективна фіскальна політика уряду, ціллю якої визначено стимулювання поступального розвитку територіальних громад і регіонів, є важливою умовою належного функціонування місцевих бюджетів як складової публічних фінансів та забезпечення реалізації повноважень місцевого самоврядування відповідним

потребі обсягом коштів.

Різноманіття фінансових методів, форм та інструментів акумулювання і витрачання ресурсів місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації та воєнного стану потребує перегляду підходів до удосконалення їхнього функціонування з урахуванням стратегії реформування системи управління публічними фінансами України.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНІ РЕАЛІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Вплив війни на функціонування місцевих бюджетів

Широкомасштабна війна росії проти України, яка почалася 24.02.2022 р., призвела до нових надзвичайних викликів для суспільства та економіки України. Війна спричинила руйнацію значної частини інфраструктури, житла та соціальних установ. Це негативно позначилося на бюджетах як на державному, так і місцевому.

З одного боку, надходження до бюджетів зменшилися через зниження податкоспроможності населення та бізнесу. З іншого боку, потреби в фінансуванні видатків зросли, оскільки держава та місцеві органи влади мали забезпечувати обороноздатність країни, підтримувати населення та економіку.

Публічні фінанси України опинилися в нових реаліях функціонування. Органи влади центрального і місцевого рівнів, місцевого самоврядування були змушені швидко адаптуватися до цих реалій.

Ось деякі конкретні зміни, які стосуються функціонування бюджетної системи України внаслідок війни:

- збільшено надходження до бюджетів за рахунок міжнародної допомоги;
- змінено структуру видатків бюджету, збільшивши фінансування обороноздатності, соціальних програм та відновлення інфраструктури;
- запроваджено нові фінансові інструменти, такі як військові облігації та гранти на відновлення;
- спрощено окремі процедури бюджетного процесу.

Ці зміни дозволили забезпечити функціонування центральних та місцевих органів влади в умовах війни.

«Воєнний стан в Україні зумовив багато викликів, з якими зіткнулись органи місцевого самоврядування, а також необхідність ухвалювати законні й

водночас швидкі рішення, які стосуються бюджетного процесу. Наприклад, необхідність закуповувати товари, роботи й послуги для забезпечення ВПО, територіальної оборони, соціального забезпечення населення. Водночас у багатьох ТГ робота була ускладнена неможливістю скликати засідання колегіальних органів, відсутністю доступу до документів через бойові дії та/або тимчасову окупацію РФ, пошкодження будівель установ, зміну режиму роботи на дистанційний тощо. Відповідно, на законодавчому рівні було ухвалено низку змін, які були покликані подолати негативні наслідки воєнного стану та регламентування роботи ОМС у нових умовах. Основними стали зміни до Бюджетного кодексу України, ухвалення постанови КМУ «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», а також затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану постановою КМУ від 09.06.2021 р. № 590» [31, с. 9].

У 2022 р. в законодавство України було внесено ряд змін, які стосувалися місцевих бюджетів. Однією з найважливіших змін було надання виконавчим комітетам місцевих рад, місцевим державним адміністраціям, військово-цивільним адміністраціям або військовим адміністраціям права вносити зміни до місцевих бюджетів без ухвалення відповідного рішення відповідними місцевими радами.

Ця зміна була введена в дію з метою забезпечення безперервності бюджетного процесу під час дії воєнного стану. Вона дозволила органам місцевого самоврядування оперативно реагувати на зміни, які відбувалися в економічній ситуації, та забезпечити фінансування важливих видатків, таких як оборона, соціальна допомога та відновлення інфраструктури.

У листопаді 2022 р. ця норма була скасована, і право затверджувати та змінювати місцеві бюджети було повернуто місцевим радам. Однак за час своєї дії вона допомогла забезпечити стабільність місцевих фінансів та захистити населення від негативних наслідків війни.

Крім того, в 2022 р. було внесено низку інших змін, які спростили

бюджетний процес. Зокрема, було скасовано деякі вимоги щодо публічності бюджетного процесу, спрощено процедуру подання звітності та змінено порядок погодження надання суб'єктам господарювання державної допомоги.

Ці зміни дозволили органам місцевого самоврядування зосередитися на виконанні своїх основних функцій та не витратити час і ресурси на дотримання бюрократичних процедур.

Війни в Україні стала причиною внесення змін до податкового законодавства і, зокрема, порядку нарахування і сплати податкових надходжень. Метою законодавця була одночасна підтримка господарюючих суб'єктів та фіскальна ціль – надходження податків і зборів до бюджетів.

З одного боку, були запроваджені заходи, які мали допомогти бізнесу пережити війну, наприклад, віднесення до платників третьої групи єдиного податку за ставкою 2% ФОП і юридичних осіб без обмеження щодо кількості у них найманих працівників із обсягом доходу до 10 млрд грн. Ця норма забезпечила збереження бізнесу та залучила додаткові кошти до бюджетів місцевого самоврядування.

З іншого боку, були запроваджені заходи, які призвели до зменшення надходжень до бюджетів, наприклад, встановлений законодавцем дозвіл не нараховувати й не сплачувати плату за землю, встановлення ставки акцизного податку для окремих видів палива – 0 євро за 1000 л, звільнення ФОПів – платників єдиного податку I та II груп від обов'язкової сплати єдиного податку.

Остання норма викликала неоднозначну реакцію, оскільки в деяких громадах, які постраждали від війни, ФОПи дійсно зазнали значних втрат, а в інших, які не постраждали, вони продовжували вести діяльність на рівні, не меншому ніж у попередні роки.

Крім того, на період дії воєнного стану дещо зазнав змін і порядок казначейського обслуговування бюджетів. Однією з найважливіших новацій для бюджетного процесу стали поділ видатків бюджетів на 3 групи і запровадження черговості їх здійснення органами Державної казначейської служби України залежно від групи (відкриття асигнувань з бюджету та здійснення платежів за

дорученням клієнтів з огляду на ресурсну забезпеченість єдиного казначейського рахунку).

Ці зміни дозволили забезпечити безперервність бюджетного процесу під час воєнного стану та забезпечити фінансування важливих видатків, таких як оборона, соціальна допомога та відновлення інфраструктури.

В умовах війни органам місцевого самоврядування необхідно оперативно та ефективно приймати рішення для забезпечення безперебійного функціонування суб'єктів господарювання та задоволення першочергових потреб населення. Тому функціонування місцевих бюджетів здійснюється з урахуванням особливостей, наведених у табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Особливості формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану *

<i>Особливості формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану</i>	
1.	органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації продовжують здійснювати бюджетні повноваження, а у разі утворення військових адміністрацій такі повноваження здійснюють військові адміністрації;
2.	військові адміністрації населених пунктів, обласні, районні та Київська міська військові адміністрації: <ul style="list-style-type: none"> • приймають за поданням місцевих фінансових органів рішення про внесення змін до рішень про місцеві бюджети; • здійснюють без погодження відповідною комісією місцевої ради передачу бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого, перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, включаючи резервний фонд бюджету, додаткові дотації та субвенції, у межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету) за бюджетною програмою; • можуть приймати рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації та з метою відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України і забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державної незалежності України, її територіальної цілісності; • затверджують місцеві (цільові) програми (вносять до них зміни); • можуть приймати рішення (кожна із сторін) про передачу коштів у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету; • здійснюють розподіл та перерозподіл обсягів трансфертів з державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам; • затверджують місцеві бюджети, складені місцевими фінансовими органами;

3.	органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, військові адміністрації здійснюють заходи з мобілізації додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів, забезпечують ефективне, економне та раціональне використання бюджетних коштів;
4.	Державна казначейська служба забезпечує розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів та складання звітності про виконання місцевих бюджетів із застосуванням електронних носіїв під час обміну інформацією та з урахуванням положень постанови Кабінету Міністрів України від 9.06.2021 р. № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану»; видатків бюджетів діляться на 3 групи і запроваджується черговість їх здійснення органами Державної казначейської служби України залежно від групи (відкриття асигнувань з бюджету та здійснення платежів за дорученням клієнтів з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунку);
5.	у період воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування на територіях, які після 24 лютого 2022 р. є тимчасово невідконтрольними українській владі, тимчасово окупованими або на яких ведуться бойові дії, під час виконання місцевих бюджетів розпорядження про виділення коштів загального фонду місцевих бюджетів може затверджуватися керівником місцевого фінансового органу;
6.	у період воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо передачі коштів із відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;
7.	проект рішення місцевої ради, військової адміністрації про передачу коштів у вигляді міжбюджетного трансферту (крім субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; субвенції на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування) до відповідного місцевого бюджету іншої області та/або м. Києва в обов'язковому порядку підлягає погодженню Міністерством фінансів шляхом надання відповідного листа;
8.	<p>На час дії воєнного стану скасовано вимоги Бюджетного кодексу України щодо:</p> <ul style="list-style-type: none"> • передачі коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету виключно в межах бюджетних призначень шляхом прийняття рішення про місцевий бюджет або про внесення змін до нього; • обов'язкової публікації не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту місцевих бюджетів - у газетах, визначених відповідними місцевими радами; • публічного представлення до 15 березня року, що настає за звітним, інформації про виконання бюджетних програм головними розпорядниками бюджетних коштів; • подання річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України, Президента України та Рахункової палати не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним; • складання та схвалення прогнозів місцевих бюджетів; • термінів подання Казначейством звітності про виконання місцевих бюджетів. <p>Дозволено спрямовувати залишки коштів за освітньою субвенцією та субвенцією особам з особливими освітніми потребами з державного бюджету місцевим бюджетам, збережені на рахунках місцевих бюджетів станом на 1 січня 2022 року, на заходи територіальної оборони, задоволення продовольчих потреб цивільного населення, евакуацію/вивезення/переміщення цивільного населення із місцевості, де</p>

	ведуться бойові дії, та небезпечних територій у безпечні місця, зокрема на оплату транспортних послуг, пально-мастильних матеріалів, облаштування місць розміщення громадян, які у зв'язку з бойовими діями залишили місце проживання/перебування, оплати інших заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного стану;
9.	<p>органи місцевого самоврядування або військові адміністрації можуть приймати рішення про:</p> <ul style="list-style-type: none"> • перерахування коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету з подальшим розподілом таких коштів Кабінетом Міністрів України на заходи територіальної оборони, задоволення продовольчих потреб цивільного населення, евакуацію/вивезення/переміщення цивільного населення із місцевості, де ведуться бойові дії, та небезпечних територій у безпечні місця, зокрема на оплату транспортних послуг, пально-мастильних матеріалів, облаштування місць розміщення громадян, які у зв'язку з бойовими діями залишили місце проживання/перебування, оплати інших заходів, спрямованих на підтримку цивільного населення в умовах воєнного стану, на заходи з ліквідації наслідків збройної агресії росії проти України; • здійснення видатків, не віднесених до відповідних місцевих бюджетів Бюджетним кодексом України, і видатків на утримання бюджетних установ одночасно з різних бюджетів (такі видатки здійснюються шляхом надання міжбюджетного трансферту з відповідного місцевого бюджету); • передачу коштів із спеціального фонду місцевого бюджету (крім власних надходжень бюджетних установ та міжбюджетних трансфертів) до загального фонду місцевого бюджету. У разі передачі коштів із спеціального фонду місцевого бюджету до загального фонду місцевого бюджету місцевий бюджет може затверджуватися з профіцитом за спеціальним фондом та з дефіцитом за загальним фондом шляхом внесення змін до рішення про місцевий бюджет;
10.	місцеві запозичення від міжнародних фінансових організацій можуть спрямовуватися на поточні видатки місцевих бюджетів та надання фінансової підтримки комунальним підприємствам для погашення ними кредитів, залучених у міжнародних фінансових організаціях у попередні періоди під місцеві гарантії, якщо таке цільове призначення передбачено умовами кредитних угод з міжнародними фінансовими організаціями;

* Складено автором на основі даних [5; 32; 33; 34].

Війна в Україні призвела до значних фінансових ризиків для здійснення бюджетного процесу на локальному рівні. Зокрема, працівники місцевих фінансових органів були змушені виконувати свої обов'язки в умовах воєнного стану, перебуваючи в окупації або в інших містах та країнах.

Однак, завдяки високому ступеню автоматизації бюджетного процесу, вдалося забезпечити його безперебійне функціонування.

«За рахунок міжнародного проекту технічної допомоги «ЄС для підсилення державних фінансових систем місцевих урядів» у 2020 році

розроблено та використовується Інформаційно-Аналітична Система «LOGICA». Саме впровадження ІАС «LOGICA» дозволило значною мірою змінити та покращити рівень автоматизації бюджетних процесів на місцевому рівні. Саме цей факт зумовило зміни до бізнес вимог та подальшу розробку та впровадження Інформаційно-програмного комплексу «Місцевий бюджет» як одного з програмних додатків, що використовується на рівні місцевих бюджетів. Саме завдяки такому рівню автоматизації вдалося не тільки виконати усі зобов'язання місцевих бюджетів, але й вчасно здійснити бюджетне планування та затвердити місцеві бюджети на 2023 рік. Середньострокове бюджетне планування на рівні місцевих бюджетів забезпечило швидкість планування в автоматичному режимі під час воєнного стану. Безперервне фінансове забезпечення дозволило створити умови для функціонування регіонів під час війни» [35, с. 275–276].

Таким чином, війна в Україні призвела до значних змін у фінансовому становищі місцевих бюджетів. Найбільше постраждали громади, на території яких тривають бої або які тимчасово окуповані.

Громади, які постраждали від бойових дій, зазнають значних втрат надходжень, оскільки знищуються підприємства, об'єкти інфраструктури та скорочується кількість платників податків. Покрити ці втрати можна лише шляхом стимулювання роботи бізнесу, що, в свою чергу, можливе лише за наявності безпекових умов.

Громади, які перебувають у тимчасовій окупації РФ, не отримують надходжень від місцевих податків і зборів, оскільки їх території контролюються російською окупаційною владою.

Наповнення бюджетів цих громад можливе лише після звільнення їх від окупації та відновлення економічної діяльності.

2.2. Аналіз та особливості формування місцевих бюджетів

Війна в Україні продовжується, і її негативні наслідки відчуються на всіх рівнях влади, у тому числі на місцевому. В умовах війни місцеве самоврядування

стикається з новими викликами, які вимагають адаптації системи планування місцевих бюджетів.

Щоб забезпечити ефективне бюджетне регулювання та відновлення фінансово-бюджетних показників, необхідно враховувати специфіку діяльності місцевого самоврядування в умовах війни. Це означає, що планування місцевих бюджетів має бути послідовним, адаптованим до несприятливих зовнішніх умов, а також ґрунтуватися на принципах ефективності, єдності підходів, інформаційної прозорості та відповідальності. Використання бюджетних ресурсів на місцевому рівні має здійснюватися ефективно і раціонально.

Міністерство фінансів України розробило інструкції для складання бюджетних запитів головними розпорядниками коштів державного бюджету, надало інформацію щодо граничних видатків державного бюджету та надання кредитів у найближчі три роки. Ці документи встановлюють організаційні вимоги, фінансові обмеження, які необхідно врахувати всім розпорядникам бюджетних коштів у процесі складання бюджетних запитів.

Також Мінфін розробив інформацію щодо особливостей підготовки проєктів місцевих бюджетів на наступний рік. Ці документи спрямовані на організацію складання проєктів місцевих бюджетів під час воєнного стану.

У листах Міністерства фінансів України головним розпорядникам бюджетних коштів «Про підготовку бюджетних запитів на 2024–2026 роки» від 07.08.2023 № 04110-08-2/21527 та обласним державним адміністраціям «Про особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік» від 16.08.2023 № 05110-08-6/22354 акцентовано увагу на декількох аспектах: «воєнний стан у країні, введений через повномасштабну збройну агресію російської федерації проти України, є ключовим викликом для бюджетної системи держави; від учасників бюджетного процесу вимагається надзвичайно зважений підхід до визначення напрямів використання бюджетного ресурсу; прийняття раціональних управлінських рішень у бюджетному процесі дасть змогу посилити українське військо у протистоянні агресору та виконати соціальні зобов'язання держави; бюджет – це дзеркало пріоритетів держави. Тому він має відображати

питання, що забезпечать ефективність механізмів і прозорість цілей витрачання коштів, сформує довіру і позитивні очікування в суспільстві» [38].

Зараз уряд України продовжує роботу над розробкою стратегічних цілей державної політики, які будуть закладені в бюджет на 2024 рік і середньострокову перспективу. Раніше затверджені документи, які визначали стратегічні економічні заходи, неактуальні через війну.

При формуванні місцевих бюджетів необхідно враховувати цілі та пріоритети, визначені у таких документах:

- Українській доктрині;
- Щорічному Посланні Президента України до ВРУ;
- Формулі миру, що представлена Президентом України;
- Плані України в рамках програм підтримки ЄС «Український фонд»;
- Державній стратегії забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Ці документи спрямовані на забезпечення безпеки, економічного розвитку та соціальної справедливості в Україні.

Основні пріоритети бюджетної політики, окреслені у проєкті Української доктрини на 2024 р. і середньострокову перспективу, які необхідно врахувати при формуванні бюджетних запитів та проєктів місцевих бюджетів, наведені на рис. 2.1.

«Відповідно до Програми в рамках Механізму розширеного фінансування від МВФ, метою якої є відновлення фіскальної та боргової стійкості з одночасним сприянням довгостроковому зростанню в контексті післявоєнної відбудови та на шляху України до вступу в ЄС, українська сторона взяла на себе зобов'язання щодо виконання низки заходів, зокрема в 2023 році не допускати зростання непрофільних категорій видатків з огляду на те, що пріоритетом спрямування коштів визначено ведення бойових дій; визначати джерела повного фінансування будь-яких нових ініціатив, які збільшують поточні видатки (або за рахунок нових ресурсів, або через компенсаційні фіскальні заходи); здійснювати суворий контроль за зобов'язаннями та подальший нагляд за виконанням

бюджету головними розпорядниками коштів державного бюджету; не допускати нарощення бюджетної заборгованості в поточному і наступних бюджетних періодах » [39; 41].

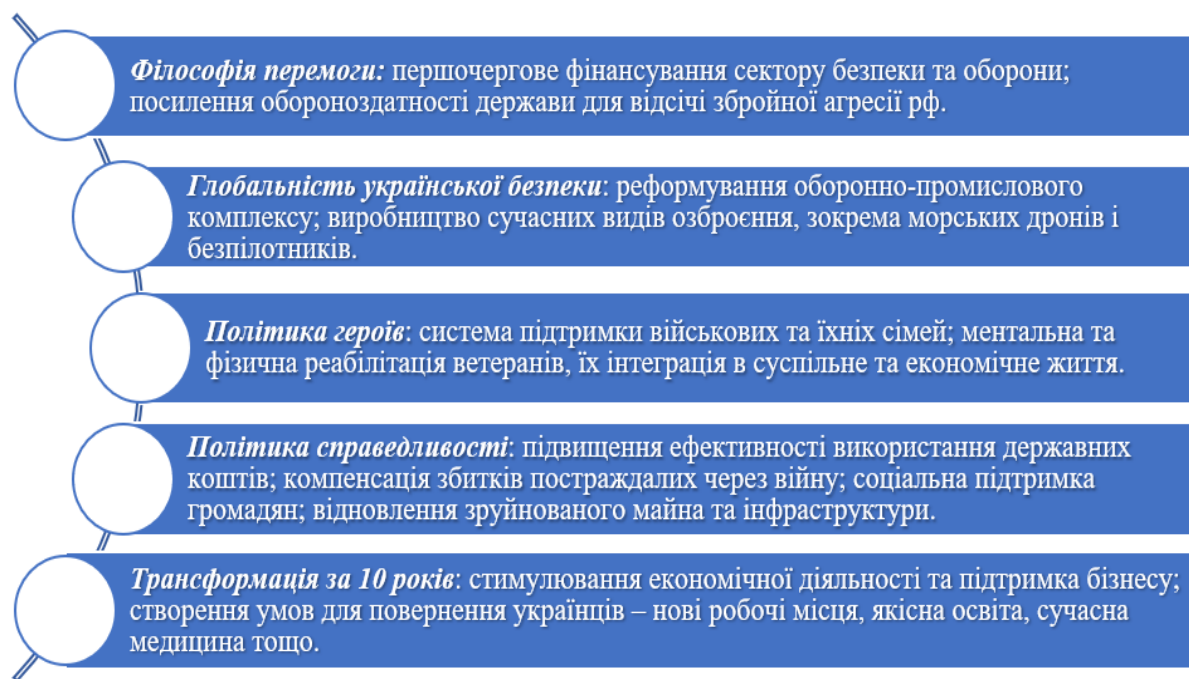


Рис. 2.1. Пріоритети бюджетної політики, окреслені у проєкті Української доктрини на 2024 рік та середньострокову перспективу *

* Складено автором на основі даних [40].

У 2023 р. не складаються бюджетні пропозиції головними розпорядниками бюджетних коштів, відповідно – не формуються прогнози місцевих бюджетів на наступні три роки (це відбудеться з 1 січня 2024 р.). Однак короткострокові пріоритети бюджетної політики не повинні суперечити стратегічним цілям держави.

Під час розроблення бюджетних запитів враховуються прогнозні показники соціально-економічного розвитку і необхідність зосередження ресурсів на головних заходах, які доцільно реалізувати для виконання повноважень розпорядника, наприклад протидіяти ризикам воєнного часу (рис. 2.2).

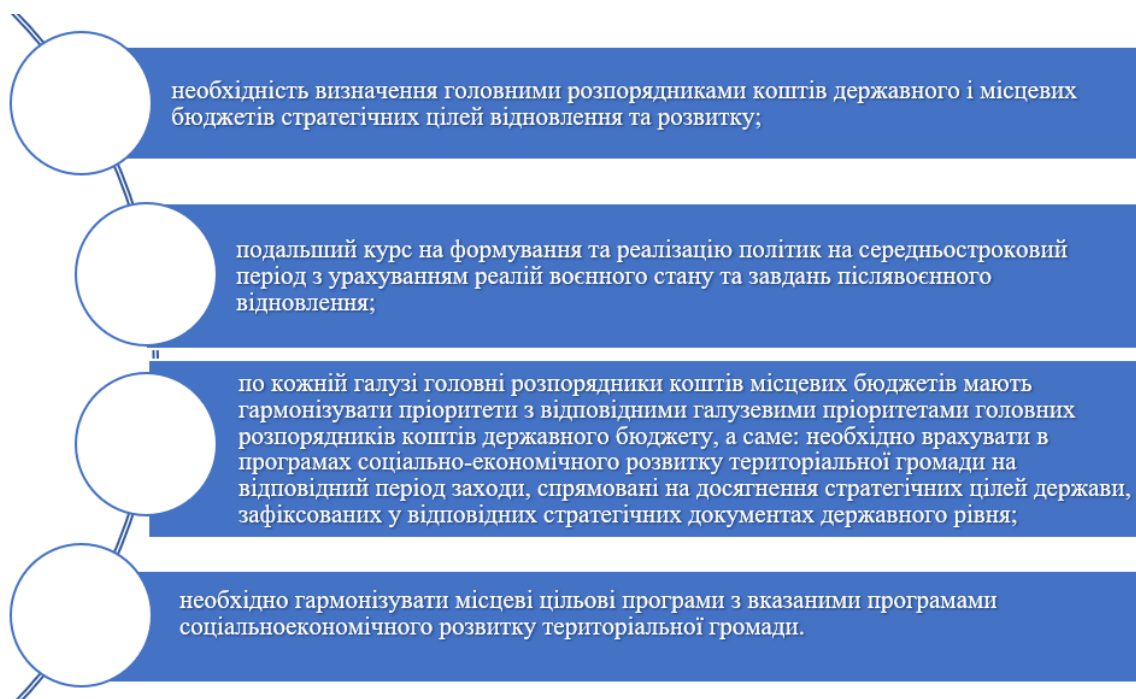


Рис. 2.2. Концептуальні імперативи Міністерства фінансів України при складанні бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів на 2024–2026 рр. *

* Складено автором на основі даних [38].

Очікується, що з 2024 р. відновиться практика використання в бюджетному процесі середньострокового бюджетного планування. З огляду на це, учасникам бюджетного процесу варто реалізувати заходи, спрямовані на гармонізацію таких видів діяльності і документів як стратегічне планування, економічне програмування та програмно-цільове бюджетування.

Під час розробки планів діяльності головних розпорядників коштів місцевих бюджетів на середньостроковий період необхідно враховувати домовленості з міжнародними партнерами, які стосуються відновлення постраждалих через війну регіонів і територій, і є базовими для співпраці з повоєнного відновлення України на найближчі роки.

План діяльності головного розпорядника є базою, яка дає змогу розподіляти граничні обсяги видатків місцевого бюджету і розраховувати показники, які відображаються в бюджетному запиті. Тому вони повинні бути

узгоджені з державними планами розвитку.

Для покращення функціонування місцевих бюджетів під час окреслення цілей місцевої політики можна використовувати способи формулювання цілей державної політики, передбачені у Наказі Міністерства фінансів України від 21.07.2022 № 207 «Про затвердження Інструкції з підготовки пропозицій до Бюджетної декларації». Ці підходи передбачають, що цілі повинні: «охоплювати усю діяльність головного розпорядника, в тому числі ту, яка здійснюється в межах бюджетних програм за загальнодержавними видатками та кредитуванням; спрямовуватись на досягнення певного результату; оцінюватись за допомогою показників досягнення цілей; давати розуміння кінцевого результату діяльності головного розпорядника у відповідній сфері, або чітко визначати напрям руху змін, спрямованих на покращення ситуації або вирішення проблем у сфері діяльності» [42].

Ці підходи допоможуть органам місцевого самоврядування розробити ефективні плани діяльності, які сприятимуть досягненню стратегічних цілей держави та покращенню життя громадян.

За даними пояснювальної записки до проекту Закону про Державний бюджет України на 2024 рік від 15.09.2023 р. № 10000 розрахунок обсягу фінансових ресурсів місцевих бюджетів на 2024 р. базувався на вимогах податкового і бюджетного законодавства, прогнозних макропоказниках соціального й економічного розвитку нашої держави. Ці показники є попередніми та можуть бути уточнені в майбутньому. У 2024 р. ресурс місцевих бюджетів становитиме 664,01 млрд грн, з яких: загальний фонд – 633,78 млрд грн; спеціальний фонд – 30,23 млрд грн. Прогнозна величина доходів місцевих бюджетів на 2024 р. становить 474,65 млрд грн, з яких: доходи загального фонду – 453,34 млрд грн; надходження спеціального фонду – 21,3 млрд грн [43].

Ці показники свідчать про те, що місцеві бюджети в 2024 р. будуть мати достатні ресурси для забезпечення життєдіяльності громад і регіонів та виконання покладених на них функцій.

У 2024 р. буде змінено порядок зарахування податку на доходи фізичних

осіб від оподаткування доходів військовослужбовців, поліцейських та осіб рядового і начальницького складу. Замість того, щоб розподілятися між обласним бюджетом, бюджетами місцевого самоврядування та державним бюджетом, податок буде надходити до спеціального фонду державного бюджету для здійснення видатків на оборонно-промисловий комплекс.

Це дасть змогу покращити обороноздатність держави, оборону, національну безпеку та активізує розвиток оборонно-промислового комплексу України. Вони дадуть можливість нарощувати виробництво високоефективного озброєння, сучасної військової та спеціальної техніки для Збройних Сил України.

У процесі горизонтального вирівнювання дохідної спроможності обласних бюджетів і бюджетів територіальних громад міст, селищ, сіл при розрахунку обсягу базової (реверсної) дотації враховуються надходження від: податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (по обласних бюджетах) та податку на доходи фізичних осіб (по обласних бюджетах і бюджетах місцевого самоврядування).

Горизонтальне вирівнювання дохідної спроможності обласних бюджетів здійснюється з використанням параметрів [5], поданих на рис. 2.3.

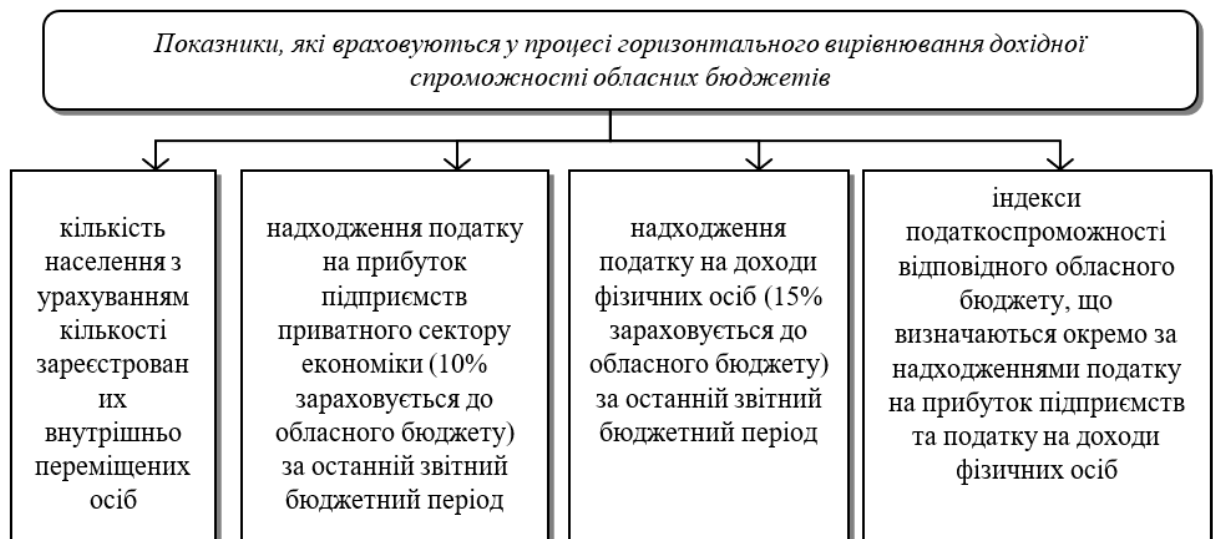


Рис. 2.3. Параметри, які враховуються при здійсненні горизонтального вирівнювання дохідної спроможності обласних бюджетів в умовах війни на 2023–2024 рр. [6, с. 303; 60]

Горизонтальне вирівнювання дохідної спроможності бюджетів місцевого самоврядування здійснюється з урахуванням параметрів [5], поданих на рис. 2.4.

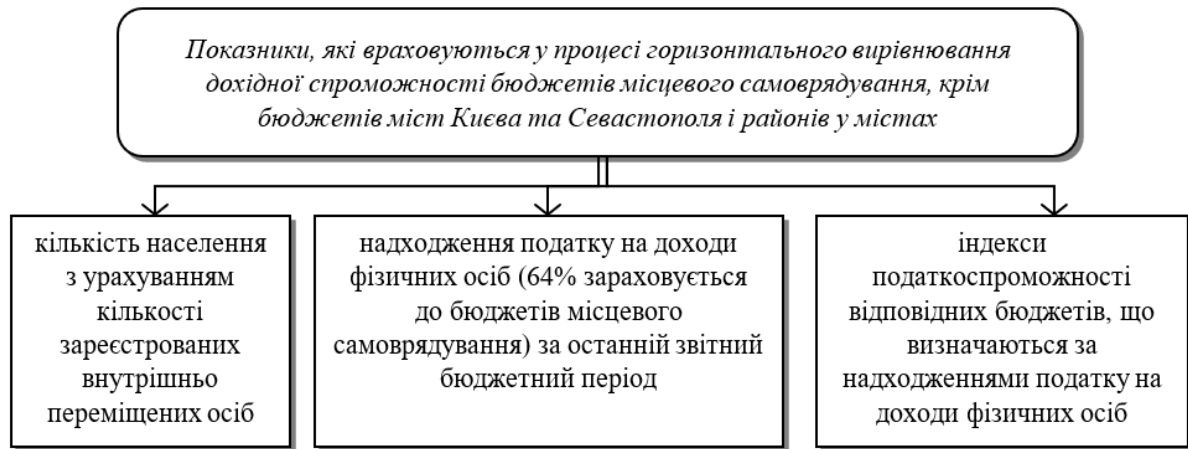


Рис. 2.4. Параметри, які враховуються при здійсненні горизонтального вирівнювання дохідної спроможності бюджетів місцевого самоврядування в умовах війни на 2023–2024 рр. [6, с. 303; 60]

Від значення індексу податкоспроможності місцевого бюджету залежить, чи буде здійснено горизонтальне вирівнювання дохідної спроможності бюджетів та який вид дотації (базова або реверсна) при цьому буде використовуватися.

«Якщо значення зазначеного індексу знаходиться в межах від 0,9 до 1,1, то вирівнювання не здійснюватиметься. При значенні індексу податкоспроможності місцевого бюджету менше 0,9 – бюджету буде перераховано з державного бюджету базову дотацію обсягом 80% від суми, необхідної для досягнення значення такого індексу відповідного бюджету 0,9. При значенні цього індексу більше 1,1 – з місцевого бюджету передається реверсна дотація до державного бюджету в обсязі 50% суми, що перевищує значення такого індексу 1,1» [5].

Горизонтальне вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів на 2024 р. проведено по 24 обласних бюджетах з урахуванням очікуваних надходжень у 2023 р. податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств; по 1 438 бюджетах територіальних громад з урахуванням очікуваних надходжень податку на доходи фізичних осіб у 2023 р. (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Параметри, з урахуванням яких здійснюється горизонтальне вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів на 2024 р. *

Показник	Звітна дата	Суб'єкт надання інформації	Значення
Чисельність наявного населення	Станом на 01.01.2022 р.	Державна служба статистики України	34,5 млн осіб
Кількість зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб з урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб, що вибули з адміністративно-територіальної одиниці	Станом на 25.08.2023 р.	Міністерство соціальної політики України	39,7 тис. осіб
Очікувані надходження у 2023 році податку на доходи фізичних осіб (без урахування податку на доходи фізичних осіб від оподаткування, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу), що зараховується до обласних бюджетів	за 2023 рік	Міністерство фінансів України	33 355,3 млн грн
Очікувані надходження у 2023 році податку на прибуток підприємств, що зараховується до обласних бюджетів	за 2023 рік	Міністерство фінансів України	6 200,0 млн грн
Очікувані надходження у 2023 році 60% податку на доходи фізичних осіб (без урахування податку на доходи фізичних осіб від оподаткування доходів, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу та податку на доходи фізичних осіб, що сплачується за результатами річного декларування у разі частки в структурі надходження податку на доходи фізичних осіб більше 15 відсотків), що зараховується до бюджетів територіальних громад	за 2023 рік	Міністерство фінансів України	134 018,1 млн грн

* Складено на основі даних [43].

Розрахунок очікуваних обсягів податку на доходи фізичних осіб і податку на прибуток підприємств проведено з урахуванням їх фактичних надходжень за січень – серпень 2023 р. та очікуваних надходжень за вересень – грудень 2023 р. та частки надходження цих податків за вересень – грудень 2022 р. у загальному обсязі надходження цих податків за 2022 рік. З огляду на це, середнє значення надходжень на 1 жителя, складе для:

- обласних бюджетів: ПДФО – 966,12 грн, податку на прибуток

підприємств – 179,58 грн;

– бюджетів територіальних громад: ПДФО – 3742,45 грн.

За результатами таких розрахунків, бюджети отримують базову дотацію у випадку, якщо індекс податкоспроможності не перевищує 0,9, або надходження на 1 жителя менше таких значень: ПДФО для бюджетів територіальних громад – 3368,21 грн; з ПДФО для обласних бюджетів – 869,51 грн; податок на прибуток підприємств для обласних бюджетів – 161,62 грн.

У 2024 р. з державного бюджету базова дотація на загальну суму 21117,7 млн грн надійде 1032 місцевим бюджетам, з них: 18 обласним бюджетам та 1014 бюджетам територіальних громад.

Місцеві бюджети передаватимуть до державного бюджету реверсну дотацію у випадку, якщо індекс податкоспроможності перевищує 1,1 або надходження на 1 жителя більше таких значень: для бюджетів територіальних громад – 4116,70 грн; ПДФО для обласних бюджетів – 1062,73 грн; податок на прибуток підприємств для обласних бюджетів – 197,54 грн.

239 місцевих бюджетів, зокрема 4 обласні бюджети та 235 бюджетів територіальних громад, у 2024 році до державного бюджету перерахують реверсну дотацію загальним обсягом 14 093,1 млн грн.

З огляду на те, що 8.11.2023 р. парламент схвалив нормативний акт, який передбачає, що «частина податку на доходи фізичних осіб від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території України та згідно із зазначеними нормами Бюджетного кодексу України належить до доходів загального фонду відповідних місцевих бюджетів, зараховується в повному обсязі до спеціального фонду Державного бюджету України» [43], у 2024 році реверсна дотація до державного бюджету не буде перераховуватися.

У 2024 р. місцевим бюджетам з державного бюджету буде передано 189,4 млрд грн міжбюджетних трансфертів, у тому числі за: загальним фондом –

180,4 млрд грн (зокрема, дотації – 57,9 млрд грн, субвенції – 122,5 млрд грн); спеціальним фондом – 8,9 млрд грн.

У складі доходів місцевих бюджетів основним бюджетоутворюючим показником залишатиметься ПДФО. Нормами законодавства передбачено, що у 2024 р. «до загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад буде зараховано 64% ПДФО (при цьому не менше 4% такого податку мають бути спрямовані на проведення розрахунків за електричну та теплову енергію, водопостачання, водовідведення, природний газ, інші енергоносії, що використовуються у процесі виробництва теплової енергії або іншого виду енергії, на підтримку підприємств з виробництва, транспортування, постачання теплової енергії, централізованого постачання холодної води та водовідведення)» [44].

Отже, в сучасних умовах, з огляду на необхідність реагування на ризики воєнного часу, змінюються підходи до функціонування місцевих бюджетів як важливої складової публічних фінансів.

2.3. Практика та проблематика виконання місцевих бюджетів

Місцеві бюджети – це важливий інструмент, який дозволяє органам місцевого самоврядування вирішувати різноманітні завдання, що мають значення для економіки та суспільства України. Вони спрямовуються на фінансування таких сфер, як енергетика, промисловість, агропромисловий комплекс, інфраструктура, освіта, соціальний захист, охорона здоров'я.

Російське вторгнення призвело до численних проблем для місцевого самоврядування, зокрема:

- недоотримання планових надходжень до місцевих бюджетів;
- руйнування інфраструктури;
- внутрішня міграція;
- релокація бізнесу.

Ці проблеми ускладнюють виконання повноважень місцевого самоврядування та стримують економічний розвиток громад.

Для подолання цих проблем необхідно забезпечити належне фінансування місцевих бюджетів та підтримку органів місцевого самоврядування.

Дослідження практики виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану є важливим для розробки ефективних заходів щодо підтримки місцевого самоврядування та відновлення економіки громад.

«Місцеве самоврядування було першим після Збройних Сил України, хто зустрівся з ворогом під час повномасштабного наступу. І навіть на тимчасово захоплених територіях і в регіонах, де тривають активні бойові дії, місцева влада до останнього продовжувала працювати. Громади, що перебувають у тимчасовій окупації, змогли змобілізувати харчові резерви, налаштувати логістику» [47].

Як влучно відзначають О. Західна та К. Закорко, «не зважаючи на економічні виклики, саме війна показала, наскільки стійким є місцеве самоврядування, зокрема і у фінансовій частині. Забезпечення діяльності територіальної оборони, допомога ЗСУ – це ті напрямки, які від початку вторгнення підтримували територіальні громади, забезпечуючи при цьому, безперебійне функціонування всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні (допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка релокованого бізнесу, організація укриттів, продовження надання послуг на належному рівні)» [48, с. 83].

Початок війни призвів до значних фінансових та матеріальних втрат для місцевих громад. Крім того, уряд впровадив податкові пільги для бізнесу, що додатково ускладнило становище ОМС. Однак, незважаючи на це, місцеве самоврядування змогло швидко адаптуватися до нових умов і в подальшому надало значну підтримку бізнесу.

У 2022 р. до місцевих бюджетів надійшло 555097 млн грн доходів, що порівняно з 2021 р. на 4,41% менше (табл. 2.3).

**Динаміка основних показників місцевих бюджетів у 2020–2022 рр.,
млн грн ***

Показники	Роки			Темп приросту, %	
	2020	2021	2022	2021/2020	2022/2021
Доходи	471479,9	580699,1	555097,0	23,17	-4,41
Видатки	478108,0	569428,2	484295,2	19,10	-14,95
Кредитування	220,1	241,7	928,0	9,81	283,95
Дефіцит (-) / Профіцит (+)	-6848,2	11029,1	69873,8	-261,05	533,54

* Складено і розраховано автором на основі даних [49].

Питома вага доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті характеризується висхідним трендом: 2020 р. – 22,6%, 2021 р. – 22,8%, 2022 р. – 24,4% (рис. 2.5). Таку тенденцію можна пояснити успішними результатами фіскальної децентралізації.

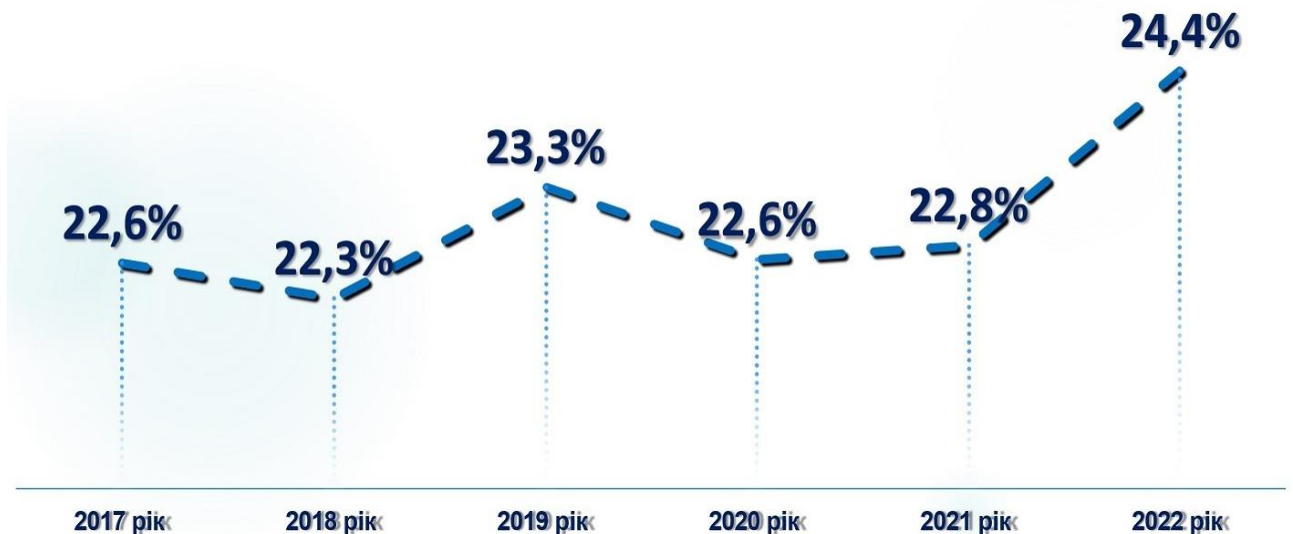


Рис. 2.5. Динаміка частки доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету у 2017–2022 рр., % *

* Складено і розраховано на основі даних [49].

У 2020–2022 рр. у складі місцевих бюджетів переважали податкові надходження з позитивною тенденцією до зростання від 56,04 % у 2020 р. до 69,47% у 2022 р. (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Структура доходів місцевих бюджетів у 2020–2022 рр., % *

(млн грн)

Показники	Роки			Абсолютний приріст, %	
	2020	2021	2022	2021/2020	2022/2021
Податкові надходження	56,04	56,98	69,47	0,94	12,49
Неподаткові надходження	4,21	4,47	3,89	0,26	-0,58
Доходи від операцій з капіталом	0,68	0,57	0,40	-0,11	-0,17
Офіційні трансферти	38,94	37,89	26,18	-1,04	-11,71
Цільові фонди	0,13	0,09	0,06	-0,03	-0,03

* Складено і розраховано автором на основі даних [49].

Частка міжбюджетних трансфертів у 2022 р. помітно знизилася – на 11,71% порівняно з 2021 р. до 26,18%. Однією із причин такої ситуації були зміни у трансфертній політиці уряду, зокрема зменшення обсягів переданих субвенцій до місцевих бюджетів – до 114582,5 млн грн або на 75,18% від уточненого планового показника на 2022 р., та зміна пріоритетів видатків державного бюджету у напрямку збільшення видатків на оборону.

Питома вага інших видів доходів місцевих бюджетів була незначною. Крім того, у 2022 р. недовиконано план надходжень до місцевих бюджетів за такими видами: доходи від операцій з капіталом – на 39,62%, надходження до цільових фондів – на 51,75%, неподаткові надходження – на 4,5%, що негативно вплинуло на фінансову базу органів місцевого самоврядування [59].

Місцеве самоврядування успішно пройшло через перші місяці війни, продемонструвавши свою здатність протистояти будь-яким викликам. Реформа децентралізації зміцнила фінансову основу територіальних громад і дала їм можливість швидко адаптуватися до нових умов.

Громади, на території яких не було бойових дій, змогли надати притулок внутрішньо переміщеним особам і забезпечити їх необхідними послугами.

Надходження до місцевих бюджетів цих громад дозволили підтримувати єдиний казначейський рахунок і наповнювати його на рівні минулого року.

Рис. 2.6 демонструє, що територіальні громади відіграють важливу роль у підтримці фінансового стану країни. Саме у бюджетах територіальних громад сконцентровано найбільше бюджетних ресурсів порівняно з іншими місцевими бюджетами – у 2022 р. 285,1 млрд грн з тенденцією до зростання.



Рис. 2.6. Динаміка доходів місцевих бюджетів у 2018–2022 рр. за видами місцевих бюджетів, млрд грн [50]

З іншого боку, громади несуть на собі значні витрати на виконання делегованих і власних повноважень. Однак саме бюджети територіальних громад є базовими у складі місцевих бюджетів.

Упродовж 2018–2022 р. щороку обсяг доходів бюджетів територіальних громад зростає швидше, ніж доходи бюджетів інших рівнів, порівняно з попереднім роком: 2019 р. – на 36,9%, 2020 р. – на 88,2%, 2021 р. – на 347,5%, 2022 р. – на 13,8% (рис. 2.7). Це свідчить про ефективність реформ децентралізації та результативність місцевого самоврядування.

Перебравши на себе повноваження районів, громади довели, що можуть

ефективно витратити отримані фінансові ресурси. Вони спрямовують їх на розвиток інфраструктури, соціальних послуг та інших сфер, що є важливими для громад.

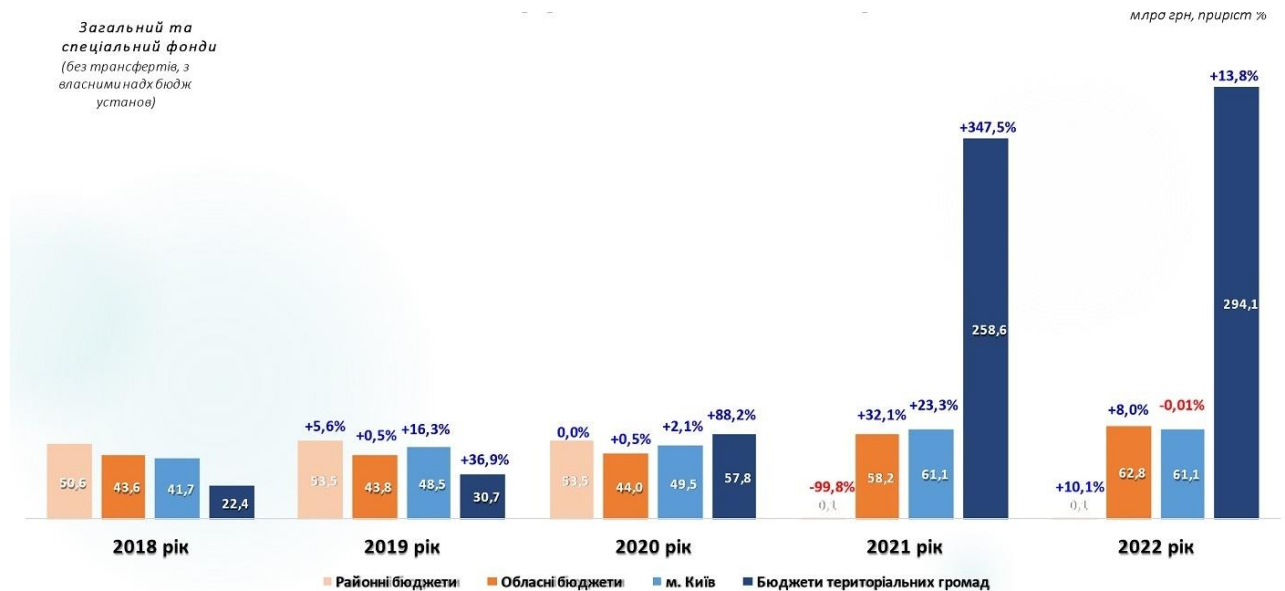


Рис. 2.7. Динаміка темпу приросту доходів місцевих бюджетів у 2018–2022 рр. за видами місцевих бюджетів, млрд грн [50]

Війна в Україні негативно вплинула на всі централізовані грошові фонди, але обласні бюджети зазнали менших втрат, ніж бюджети територіальних громад. Громади, в свою чергу, змогли швидко адаптуватися до нових умов і відновити зростання надходжень.

Обласні бюджети є важливим каналом перерозподілу коштів. Вони отримують значну частину коштів у вигляді субвенцій з державного бюджету.

Рис. 2.8 демонструє, що місцеві бюджети значною мірою залежать від трансфертів з державного бюджету. Зокрема, субвенції становлять 83% всіх трансфертів, а дотації – лише 17%.

Це дає підстави стверджувати, що місцеві бюджети не можуть повністю самостійно розпоряджатися коштами, одержаними з державного бюджету. Субвенції мають цільовий характер і не дають змоги органам місцевого самоврядування вільно розпоряджатися ними.

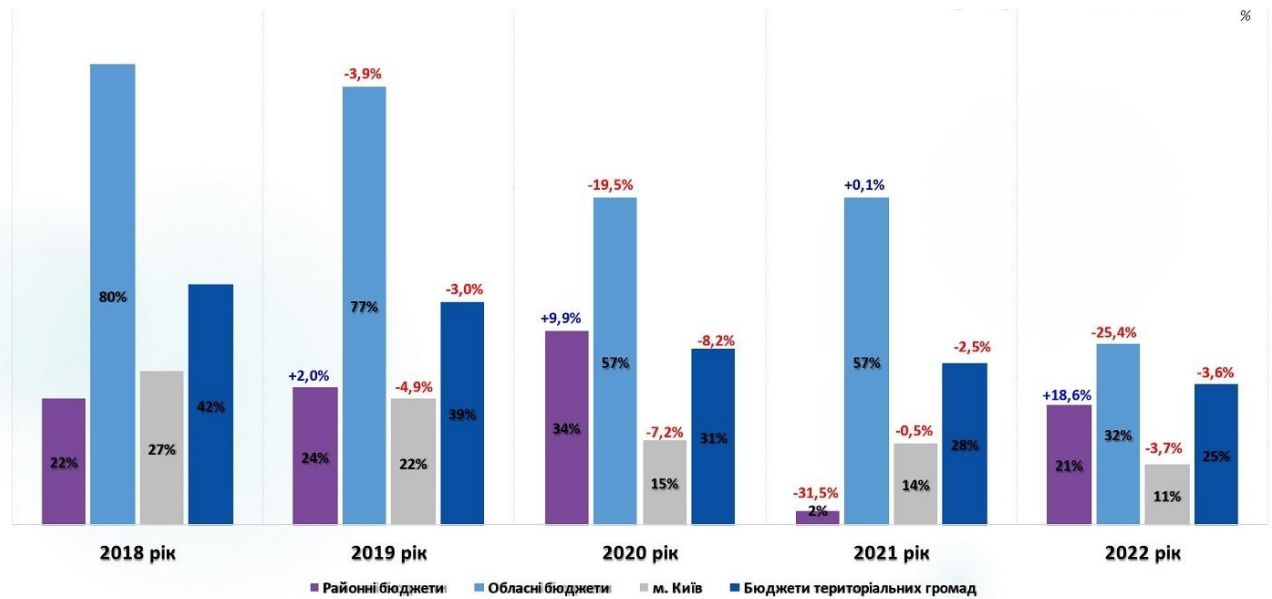


Рис. 2.8. Динаміка частки трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів у 2018–2022 рр. за видами місцевих бюджетів, % [50]

У 2022 р. обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів становив 398,1 млрд грн, що на 46,2 млрд грн (13,1%), ніж у 2021 р. (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Доходи загального фонду місцевих бюджетів за видами доходів у 2021 –2022 рр., млрд грн [51]

Показники	факт 2021 рік	затверджено на 2022 рік	факт 2022 рік	відхилення			Питома вага, %
				факт 2022 до факт 2021		виконання, %	
				сума	темп росту, %		
Всього доходи ЗФ	351,9	394,4	398,1	46,2	113,1	100,9	100,0
ПДФО	212,2	259,1	272,2	60,0	128,3	105,1	68,4
єдиний податок	46,2	49,0	47,2	1,0	102,1	96,3	11,8
плата за землю	35,3	34,5	29,6	-5,7	83,8	85,7	7,4
податок на майно	7,8	7,8	7,1	-0,7	91,0	91,4	1,8
акцизний податок	17,8	15,8	13,1	-4,8	73,3	82,8	3,3
плата за адмін послуги	3,6	3,4	3,3	-0,3	92,4	95,9	0,8
податок на прибуток	15,8	12,5	12,2	-3,5	77,5	97,5	3,2
інші	13,2	12,3	13,4	0,2	101,5	108,9	3,3

«Основним бюджетоутворюючим податком загального фонду місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб (68,4%), який надійшов в обсязі 272,2 млрд грн, що становить 128,3% проти 2021 р., надходження збільшилися на 60,0 млрд грн. Одним із факторів зростання цього податку є збільшення нормативу зарахування ПДФО до місцевих бюджетів – з 60% до 64% з початку 2022 р. Водночас, лєвова частка приросту ПДФО обумовлена значним зростанням надходжень податку з грошового забезпечення військовослужбовців (+70,3 млрд грн). Також забезпечено приріст надходжень єдиного податку по місцевих бюджетах порівняно з 2021 р. - +1,0 млрд грн (+2,1%) в результаті внесених змін до податкового законодавства, якими суб'єктам господарювання із значними доходами (великий бізнес) було надано право переходити на спрощену систему оподаткування: сплата єдиного податку в розмірі 2% замість сплати податку на прибуток (18%) та ПДВ. Податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки надійшло 12,2 млрд грн. Введений податок 2% від обороту для великого бізнесу (новий формат єдиного податку третьої групи), як альтернатива сплати ПДВ та податку на прибуток, спричинив недоотримання цього податку на 3,5 млрд грн (-22,5%)» [51].

Структура надходжень місцевих бюджетів зазнала значних змін (рис. 2.9). У 2022 р. найбільшу питому вагу в структурі надходжень загального фонду без трансфертів становив ПДФО – 68,4%. У доходах загального та спеціального фондів (із трансфертами) частка ПДФО становила 49%. Наступним за обсягом джерелом доходів місцевих бюджетів були субвенції з державного бюджету – 21% (114,6 млрд грн).

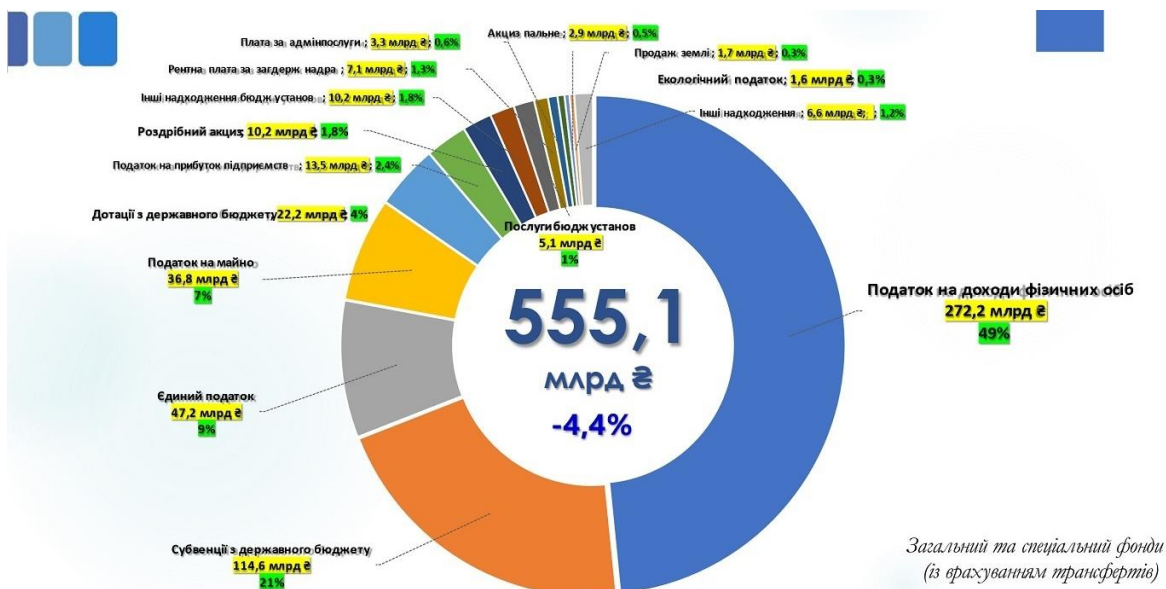


Рис. 2.9. Структура доходів місцевих бюджетів у 2022 р., % [50]

Місцеві бюджети в 2022 р. показали стабільно високий приріст. У серпні темпи приросту дещо сповільнилися, але в вересні знову зріс до майже 30%. Це свідчить про те, що громади ефективно розпоряджаються та нарощують отримані фінансові ресурси.

Загалом ситуація, характерна для виконання місцевих бюджетів за доходами у 2022 р., наведена на рис. 2.10.

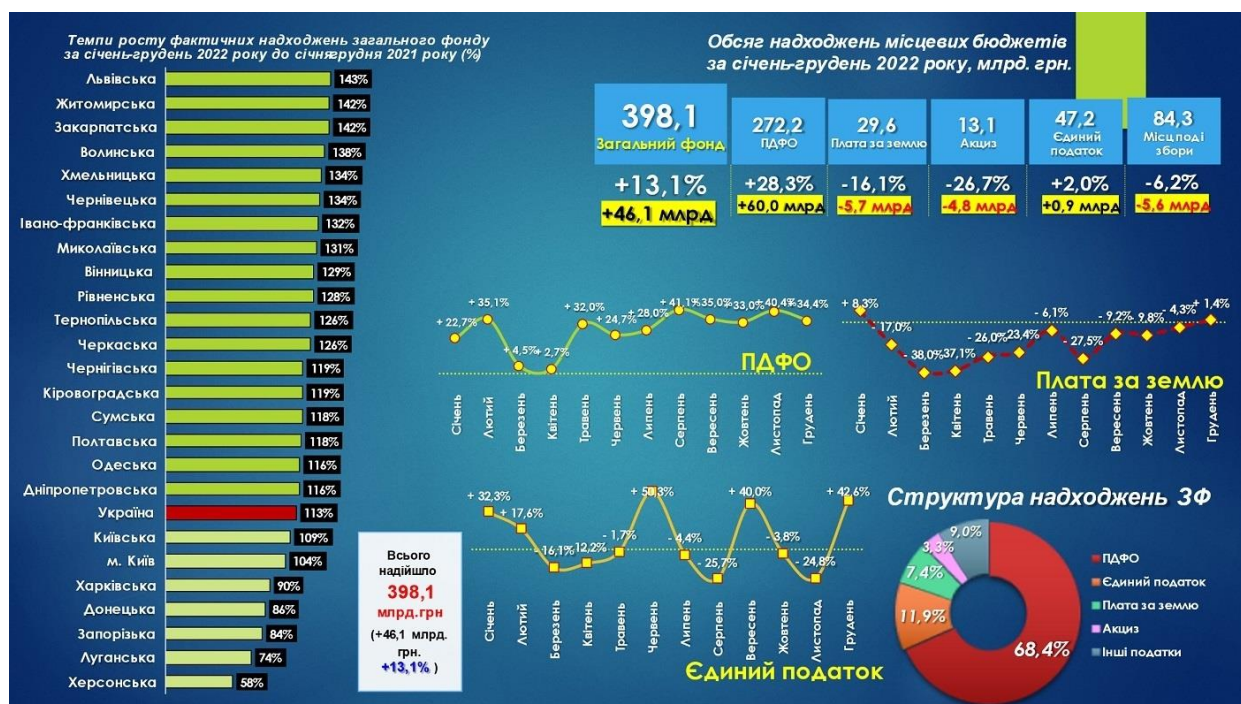


Рис. 2.10. Виконання доходів місцевих бюджетів у 2022 р. [50]

У 2022 р. обсяг видатків місцевих бюджетів становив 484295,2 млн грн, це на 14,95% менше, ніж у 2021 р. Питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті характеризується низхідним трендом: 2020 р. – 29,97%, 2021 р. – 30,87%, 2022 р. – 15,91%. Таку тенденцію можна пояснити значним зростанням видатків державного бюджету загалом (майже вдвічі порівняно із 2021 р.), зумовленим фінансуванням оборони, в основному за рахунок дефіцитного фінансування (дефіцит державного бюджету зріс у 4,6 разу).

Упродовж 2020–2022 рр. структура видатків місцевих бюджетів суттєво не змінилася (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією у 2020–2022 рр., % *

Показники	Роки			Абсолютний приріст, %	
	2020	2021	2022	2021/2020	2022/2021
Загальнодержавні функції	8,57	8,07	9,6	-0,5	1,53
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,38	0,31	2,29	-0,07	1,98
Економічна діяльність	19,65	19,73	12,61	0,08	-7,12
Охорона навколишнього природного середовища	0,51	0,43	0,11	-0,08	-0,32
Житлово-комунальне господарство	6,72	9,96	8,39	3,24	-1,57
Охорона здоров'я	10,63	5,81	6,4	-4,82	0,59
Духовний та фізичний розвиток	4,58	4,81	4,66	0,23	-0,15
Освіта	41,71	43,74	47,96	2,03	4,22
Соціальний захист та соціальне забезпечення	5,02	4,93	6,03	-0,09	1,1
Міжбюджетні трансферти	2,23	2,21	1,95	-0,02	-0,26

* Складено автором на основі даних [49].

Найбільше видатків місцевих бюджетів спрямовувалося на освіту – від 41,71% у 2020 р. до 47,96% (232,3 млрд грн) у 2022 р. з тенденцією до зростання. У складі видатків на освіту переважали видатки на загальну середню освіту – 62,36% та дошкільну освіту – 17,53%.

Другими за вагомістю є видатки місцевих бюджетів на економічну діяльність – у 2022 р. – 12,61% (61,1 млрд грн), серед яких 48,82% коштів спрямовувалося на транспорт, 44,35% – на іншу економічну діяльність. У 2022 р. їх питома вага у складі місцевих бюджетів знизилася на 7,12% порівняно із попереднім роком.

В умовах війни органи місцевого самоврядування зменшили непершочергові видатки, тому видатки спеціального фонду зменшилися на 63,5% (110,9 млрд. грн) порівняно з попереднім роком. Водночас, обсяг видатків загального фонду зріс на 2,2% (9,3 млрд грн).

Аналізуючи склад видатків місцевих бюджетів за видами бюджетів, можна констатувати, що у 2022 р. найбільше видатків здійснювалося з бюджетів місцевого самоврядування – 70,9%, з обласних бюджетів – майже у 4 рази менше – 17,03%. Власне, таке співвідношення є результатом реформи фіскальної децентралізації.

У 2022 р. місцеві бюджети виконані із значним профіцитом, який виник в основному за рахунок перевиконання надходження ПДФО із доходів, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу до місцевих бюджетів, зокрема бюджетів тих адміністративних територій, на яких зареєстровані військові частини – 180,25%. Це дало змогу додаткові бюджетні ресурси спрямувати на вирішення соціальних проблем жителів територіальних громад і ВПО, відновити або покращити інфраструктуру.

Висновки до розділу 2

Місцеві бюджети є важливою складовою публічних фінансів та дієвим інструментом забезпечення фінансової самодостатності, регулювання соціально-

економічного розвитку та стимулювання інвестиційної активності регіонів і територіальних громад.

Війна в Україні стала причиною появи значних фінансових ризиків для реалізації бюджетного процесу на локальному рівні та функціонування місцевих бюджетів загалом. Зокрема, спостерігається недоотримання планових надходжень до місцевих бюджетів; руйнування місцевої інфраструктури; внутрішня міграція; релокація бізнесу тощо.

Формування та виконання місцевих бюджетів як за доходами, так і за видатками за останні роки зазнало змін. З одного боку, надходження до бюджетів зменшилися через зниження податкоспроможності населення та бізнесу. З іншого боку, потреби в фінансуванні видатків зросли, оскільки держава та місцеві органи влади мали забезпечувати обороноздатність країни, підтримувати населення та економіку.

У структурі доходів місцевих бюджетів переважають податкові надходження, серед яких – податок на доходи фізичних осіб. Питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів знижується. Серед них переважають субвенції, але в умовах війни з метою покращення фінансового стану місцевого самоврядування базова / реверсна дотація є важливим інструментом бюджетного регулювання, однією із переваг якого є можливість використання зазначеного трансферту на цілі, які орган місцевого самоврядування визначає самостійно, що не обмежує його фінансову незалежність.

Бюджетні ресурси органи місцевого самоврядування витрачають на різні цілі. Найбільшу питому вагу займають видатки на освіту.

Суспільне призначення місцевих бюджетів під час дії воєнного стану дещо змінюється, оскільки з місцевих бюджетів можна фінансувати безпеку та оборону шляхом: передачі субвенції з місцевих бюджетів державному бюджету; фінансування місцевих цільових програм щодо організації заходів з територіальної оборони (забезпечення обороноздатності військових формувань).

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

3.1. Посилення ролі місцевих бюджетів у забезпеченні самодостатності територіальних громад

Однією із передумов стійкого інклюзивного соціально-економічного зростання держави, регіонів і, зокрема, територіальних громад та надання якісних публічних послуг населенню є формування ефективної системи управління публічними фінансами. Реформа системи управління публічними фінансами в комплексі з реформами державного управління, децентралізації належить до однієї із найважливіших реформ уряду – трансформацій, спрямованих на підвищення ефективності врядування. Її стратегічні цілі змінюються з огляду на масштабні виклики і загрози, які постають перед Україною на різних етапах трансформаційних процесів.

«За результатами оцінки стану управління державними фінансами відповідно до міжнародно визнаної методології Public Expenditure and Financial Accountability, яка проведена експертами Світового банку, відзначено поступовий прогрес України у таких компонентах системи управління державними фінансами, як запровадження середньострокового бюджетного планування, імплементація міжнародних стандартів бухгалтерського обліку у державному секторі, удосконалення інструментів макроекономічного та бюджетного прогнозування, підвищення рівня прозорості в управлінні державними фінансами шляхом створення порталу «Відкритий бюджет», управління фіскальними ризиками та поступове впровадження гендерно орієнтованого підходу у бюджетному процесі. Водночас визначено сфери, що потребують додаткової уваги та покращення, включаючи державне стратегічне планування, управління державними інвестиціями, управління ліквідністю та

управління публічними фінансами на місцевому рівні» [1].

З огляду на зазначене, не втрачає актуальності розроблення наукових підходів до удосконалення управління бюджетними ресурсами органів місцевого самоврядування, використання фінансових інструментів у стимулюванні повоєнного відновлення регіонів і адміністративних територій та посилення ролі місцевих бюджетів у забезпеченні самодостатності територіальних громад.

«Зміна адміністративно-територіального устрою на базовому рівні та реформування системи публічного управління в Україні у 2014–2020 рр. відбувалися з урахуванням досвіду країн ЄС. Перший етап реформування завершено: територіальні громади, як базові ланки адміністративно-територіального устрою, створені на усій території України, перерозподіл видаткових повноважень та дохідних джерел між різними рівнями управління відбувся, що дало змогу сформувати фінансову основу розвитку громад й окреслити сферу їх відповідальності. Тепер особливої значимості набувають питання забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад у довгостроковій перспективі» [52, с. 119].

Саме принцип організаційно-правової і фінансової спроможності місцевого самоврядування належить до важливих принципів реформування місцевого самоврядування, визначених у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [53]. У цьому документі визначено, що з метою покращення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування необхідно створити належні матеріальні, фінансові та організаційні умови. Це передбачає комплекс заходів та інструментів, які будуть спрямовані на підвищення ефективності управління місцевими ресурсами та реалізації органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень.

У науковій літературі сформовані різні дефініції фінансової спроможності територіальних громад. На думку І. Лютого і Н. Спасів, фінансова спроможність громади – це «здатність органів місцевого самоврядування такої громади самостійно, тобто за рахунок власних бюджетних коштів, та інших законодавчо

визначених джерел надходжень забезпечити необхідний рівень фінансових ресурсів, а отже, й фінансову автономність, що є умовою соціально-економічного розвитку території й підвищення добробуту кожного члена ОТГ» [54, с. 97].

Г. Михалів виокремлює такі змістовні характеристики фінансової спроможності регіону як «фінансова достатність, фінансова дієздатність і фінансова стійкість. Фінансова достатність визначається фінансовим потенціалом, фінансова дієздатність – результативністю фінансової політики, а фінансова стійкість – стабільністю фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіону» [55, с. 98].

Т. Куценко і Я. Сіренко конкретизують інструменти забезпечення фінансової спроможності територіальних громад (податки, збори, державні цільові програми, кредити, місцеві запозичення, краундфайдинг та ін.) за такими її компонентами як: «бюджетна, інвестиційна, грантова, кредитна, земельні ресурси, співробітництво територіальних громад» [56, с. 133–134].

Аналізуючи визначення фінансової спроможності територіальних громад, можна виділити основні аспекти, на яких акцентовано увагу науковців:

- Достатній обсяг фінансових ресурсів для реалізації функцій органів місцевого самоврядування та забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку громад. Громади повинні мати достатньо коштів для того, щоб забезпечувати надання якісних послуг населенню та виконувати свої повноваження в контексті забезпечення стійкого інклюзивного соціально-економічного розвитку.
- Оптимальний склад фінансових ресурсів та можливість самостійно ними розпоряджатися. Структура надходжень і видатків місцевих бюджетів повинна бути такою, щоб громади могли ефективно використовувати свої фінансові ресурси та спрямовувати їх на пріоритетні напрямки.
- Покращення добробуту жителів громад та здатність надання якісних і доступних публічних послуг. Фінансова спроможність громад повинна забезпечувати можливість надання якісних суспільних послуг населенню

та підвищення рівня його добробуту.

Ми погоджуємося із О. Кириленко, яка пропонує комплексний підхід до визначення фінансово самодостатньої територіальної громади, як такої, «яка одночасно характеризується двома ознаками: 1) самостійність і незалежність у прийнятті рішень щодо формування, розподілу і використання власних фінансових ресурсів; 2) обсяги фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження громади, повинні бути достатніми для виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Фінансово самодостатньою можна вважати територіальну громаду, що володіє достатніми фінансовими ресурсами, якими органи місцевого самоврядування мають змогу розпоряджатися самостійно на власний розсуд задля виконання своїх функцій і завдань, надання населенню високоякісних суспільних послуг, задоволення різноманітних місцевих потреб і забезпечення стабільного розвитку громади у коротко- і довгостроковій перспективі» [57, с. 73–74].

До основних компонент та умов забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в Україні відносяться елементи, наведені у табл. 3.1.

Обов'язковою умовою забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад є формування сприятливого середовища із інституційною, інформаційною, організаційною, фінансовою і кадровою компонентами.

Аналізуючи практику забезпечення фінансової спроможності територіальних громад у країнах ЄС, резюмуємо, що:

- Рівень децентралізації територіальних громад у різних країнах ЄС різниться. Це пов'язано з тим, що в різних країнах ЄС існують різні підходи до розподілу повноважень і фінансових ресурсів між державним та місцевим рівнями управління.
- Успіх реформи децентралізації в країнах ЄС є результатом загальноєвропейської політики підтримки розвитку територій. Ця політика передбачає надання фінансової та організаційної підтримки місцевому самоврядуванню.

Таблиця 3.1

Ключові компоненти і умови досягнення фінансової самодостатності територіальних громад [57, с. 76]

Компоненти	Умови забезпечення
Інституційна	Розмежування завдань між органами державної влади і місцевого самоврядування
	Узгоджена нормативно-правова база функціонування місцевого самоврядування
	Система протидії корупції
	Політичний плюралізм на місцевому рівні
	Співробітництво територіальних громад
	Участь громадян в управлінні фінансами територіальної громади
Організаційна	Науково обґрунтоване поточне і перспективне планування, зокрема у сфері бюджету
	Звітування органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед членами територіальної громади
	Система фінансового контролю на рівні територіальної громади
	Система оцінювання забезпечення потреб жителів територіальної громади в суспільних благах за рахунок коштів місцевих бюджетів
Фінансова	Розподіл доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами з врахуванням розмежування завдань між органами державної влади і місцевого самоврядування
	Достатній обсяг власних доходів місцевих бюджетів для виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування
	Самостійні права органів місцевого самоврядування у сфері місцевого оподаткування
	Ефективна система трансфертів місцевим бюджетам з державного бюджету з метою повного фінансування делегованих державних повноважень
	Актуальний кредитний рейтинг органу місцевого самоврядування
	Сприятливий інвестиційний клімат в територіальній громаді
Інформаційна	Інформування органами місцевого самоврядування громадськості про власну фінансову діяльність
	Наявність незалежних засобів масової інформації
	Рівень прозорості місцевого бюджету
	Ефективні комунікації місцевої влади з громадськістю
Кадрова	Наявність кваліфікованих фахівців з питань управління фінансами територіальної громади
	Безперервна система підвищення кваліфікації кадрів
	Стимулювання кращих результатів роботи фахівців
	Формування кадрового резерву

• Фінансова спроможність територіальних громад у країнах ЄС забезпечується шляхом надання їм достатніх фінансових ресурсів, які відповідають обсягу переданих повноважень. Ці ресурси повинні бути диверсифікованими, гнучкими та доступними для громад. «При цьому визначення джерел власних доходів громад ґрунтується на: забезпеченні оптимального охоплення джерел доходів; орієнтуванні на стягнення податків з

джерел на території громади; досягненні рівномірного розподілу на території країни джерел формування доходів бюджетів» [52, с. 130].

- У країнах ЄС для забезпечення фінансової спроможності територіальних громад використовують такі дієві інструменти:

- податки на економічну діяльність. Це податки, які сплачують підприємства та фізичні особи, які здійснюють економічну діяльність на території громади. До таких податків належать, наприклад, податок на доходи, податок на прибуток підприємств, майнові податки на комерційну нерухомість і землю, місцевий податок на підприємницьку діяльність;

- місцеві запозичення. Це позики, які громади можуть отримувати від фінансових установ для реалізації інвестиційних проектів.

Податки на економічну діяльність є важливим джерелом доходів для громад. Вони дозволяють громадам отримувати фінансові ресурси, які можна використовувати для фінансування соціально-економічного розвитку. Однак для того, щоб податки на економічну діяльність були ефективними, органи місцевого самоврядування повинні ефективно взаємодіяти з місцевим бізнесом.

Місцеві запозичення можуть бути використані для реалізації інвестиційних проектів, які потребують значних фінансових ресурсів. Однак при використанні місцевих запозичень важливо враховувати фінансові можливості громади та ризики, пов'язані з погашенням цих запозичень.

Покращення фінансової самодостатності територіальних громад у післявоєнний період потребує застосування комплексного підходу до управління місцевими фінансами. «Можливі шляхи зміцнення фінансової самостійності включають розширення бази місцевих податків та зборів, раціональне управління ресурсами, створення резервів для непередбачених витрат, підтримку розвитку місцевого бізнесу, ревізію податкової політики, перепрофілювання бюджету, збільшення контролю та прозорості в управлінні бюджетом та створення умов для залучення інвестицій для розвитку територій» [64] (рис. 3.1).

Фактори фінансової самодостатності територіальних громад	Доходи з місцевих джерел	Опис впливу на конкурентоспроможність територій в період після завершення війни	Шляхи покращення фінансової самодостатності і відновлення конкурентоспроможності територій
	Ефективність управління бюджетом	Раціональне управління ресурсами сприяє швидкому відновленню інфраструктури та бізнес-середовища після війни.	Запровадження ефективних фінансових інструментів та систем контролю бюджету для оптимального використання ресурсів.
	Резерви для непередбачених витрат	Забезпечують фінансову стабільність під час непередбачуваних витрат, що можуть виникнути як у воєнний час, так період повоєнного відновлення.	Створення резервного фонду для непередбачених витрат та розвиток фінансових інструментів для управління ризиками.
	Розвиток місцевого бізнесу	Створення нових робочих місць та залучення інвестицій допомагає відновити економіку після війни.	Підтримка стартапів та підприємств, надання податкових пільг та сприяння розвитку місцевого бізнесу.
	Рівень місцевих податків та зборів	Низькі податки можуть привернути інвесторів та бізнес на територію, допомагаючи відновленню економіки.	Ревізія податкової політики для залучення інвестицій, а також надання податкових пільг для нових підприємств.
	Структура доходів місцевого бюджету	Інвестування в інфраструктуру та освіту підвищує якість життя та створює умови для розвитку інновацій.	Перепрофілювання бюджету для активного інвестування в інфраструктуру та освіту, а також залучення грантів та фондів для підтримки проектів.
	Контроль та прозорість в управлінні бюджетом	Збільшує довіру інвесторів та бізнес-спільноти, що сприяє інвестиціям та розвитку проектів на території.	Запровадження системи моніторингу та звітності, яка забезпечує відкритість та прозорість у використанні бюджетних ресурсів.
	Можливість залучення інвестицій для розвитку	Визначає ініціативність та розвиток проектів на території, що сприяє покращенню інфраструктури та економічному розвитку.	Розробка інвестиційних проектів та вдосконалення механізмів залучення інвестицій для розвитку, включаючи приваблення інвесторів, укладання партнерських угод, та створення сприятливих умов для фінансування ініціатив.

Рис. 3.1. Напрями покращення фінансової самодостатності територіальних громад та відновлення конкурентоспроможності територій *

* Складено на основі даних [64].

Р. Бахл та Р. Берд вважають за доцільне дотримуватися таких принципів розподілу доходів між бюджетами органів місцевого самоврядування:

- місцеві податки не повинні надмірно впливати на розподіл ресурсів між територіальними громадами і регіонами;
- наскільки це можливо, органи влади на всіх рівнях повинні нести

значну відповідальність за фінансування видатків, які спрямовуються на виконання їхніх повноважень;

– в ідеалі власні доходи повинні бути достатніми для того, щоб дозволити принаймні найбагатшим місцевим органам влади фінансувати за рахунок власних ресурсів усі послуги, що надаються на місцевому рівні, і в першу чергу приносять користь місцевим жителям;

– наскільки це можливо, доходи місцевих бюджетів (надходження від місцевих податків) повинні «обтяжувати» місцевих мешканців, бажано, щоб це було пов'язано з тими вигодами, які вони отримують від публічних послуг, що надаються на місцевому рівні [72, с. 8].

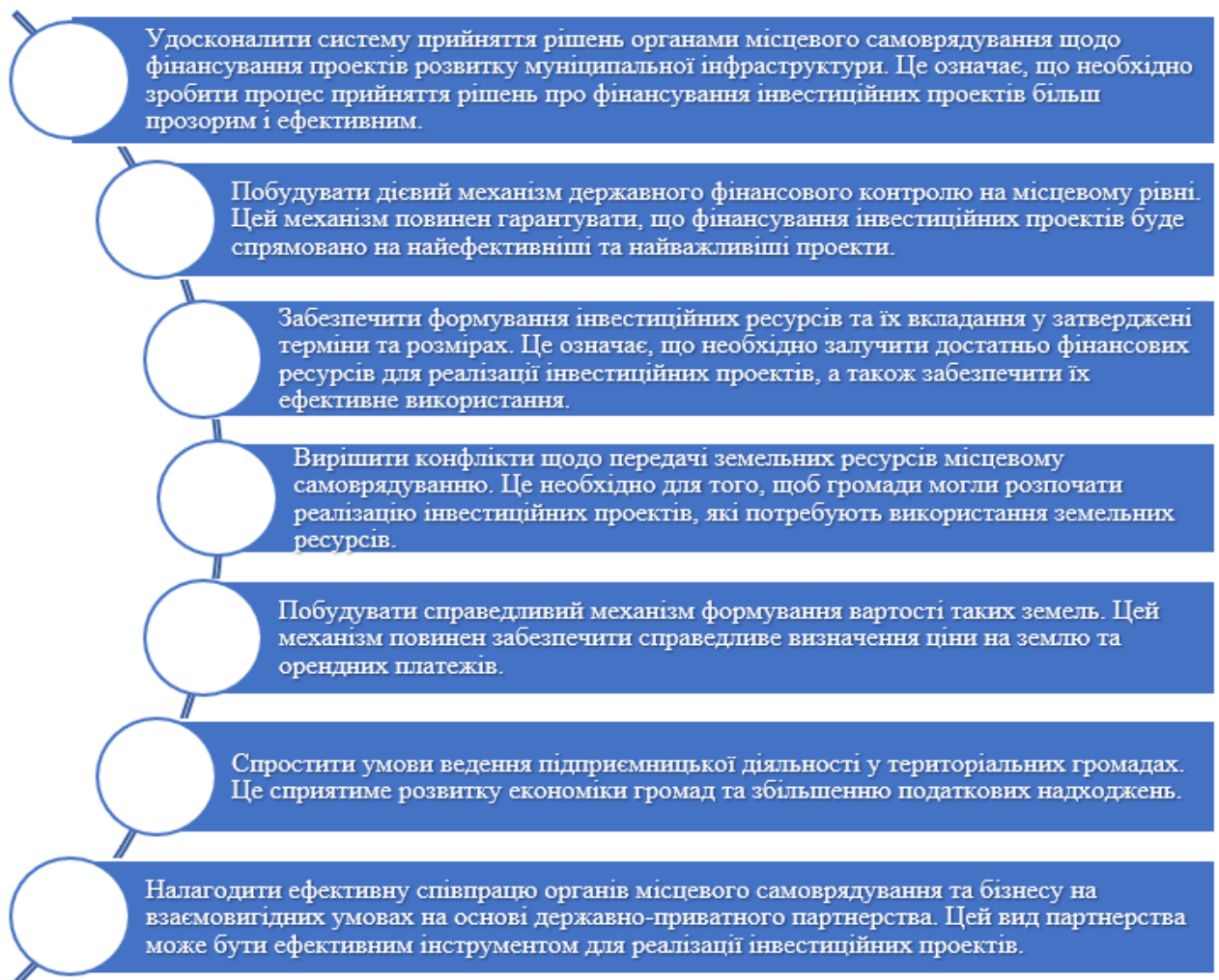


Рис. 3.2. Організаційні і фінансові передумови післявоєнного відновлення соціально-економічної інфраструктури територіальних громад *

* Складено на основі даних [58].

У післявоєнний період для України пріоритетним буде відновлення соціально-економічної інфраструктури та створення передумов для збільшення фіскального потенціалу регіонів, зокрема шляхом стимулювання економічної активності. У даному контексті заслуговують на увагу пропозиції Кульчицького М. І., Дропи Я. Б., Петик М. І. (рис. 3.2).

Провідну роль у стимулюванні економічної активності відіграє держава, яка може використовувати інструменти, у результаті взаємодії яких формується синергетичний ефект в економіці (це підтверджує практика повоєнної відбудови багатьох зарубіжних воюючих країн). До них відносять: «публічні інвестиції в пріоритетні види діяльності; державно-приватне партнерство – при відновленні інфраструктури; державні програми для підтримки бізнесу (регіональні програми підтримки бізнесу в умовах воєнного стану; державні гарантії за кредитами та компенсація відсоткових ставок; стимулювання імпортозаміщення та державне замовлення на закупівлю товарів і послуг тощо» [61].

«Розвиток системи місцевих фінансів в умовах реформи децентралізації влади в Україні, окрім створення спроможних територіальних громад, визначається тенденцією розширенням їх доступу до процесу перерозподілу фінансових ресурсів. Це можливе за допомогою механізму діджиталізації, тобто створення інформаційно-комунікаційних систем та платформ, які дають змогу жителям територіальних громад в режимі реального часу впливати на процеси формування місцевих бюджетів та здійснювати контроль за використанням їх коштів» [65].

Для того, щоб забезпечити ефективний контроль за використанням бюджетних коштів, доцільно деталізувати відображення інформації за плановими і фактичними значеннями показників у розрізі усіх видів бюджетних ресурсів в цих системах. Це дасть змогу на основі аналізу бюджетних показників забезпечити прийняття ефективних управлінських рішень.

З метою вдосконалення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні Загірняк Д., Глухова В., Кравченко Х. пропонують

комплекс заходів, перелік яких відображено на рис. 3.3.

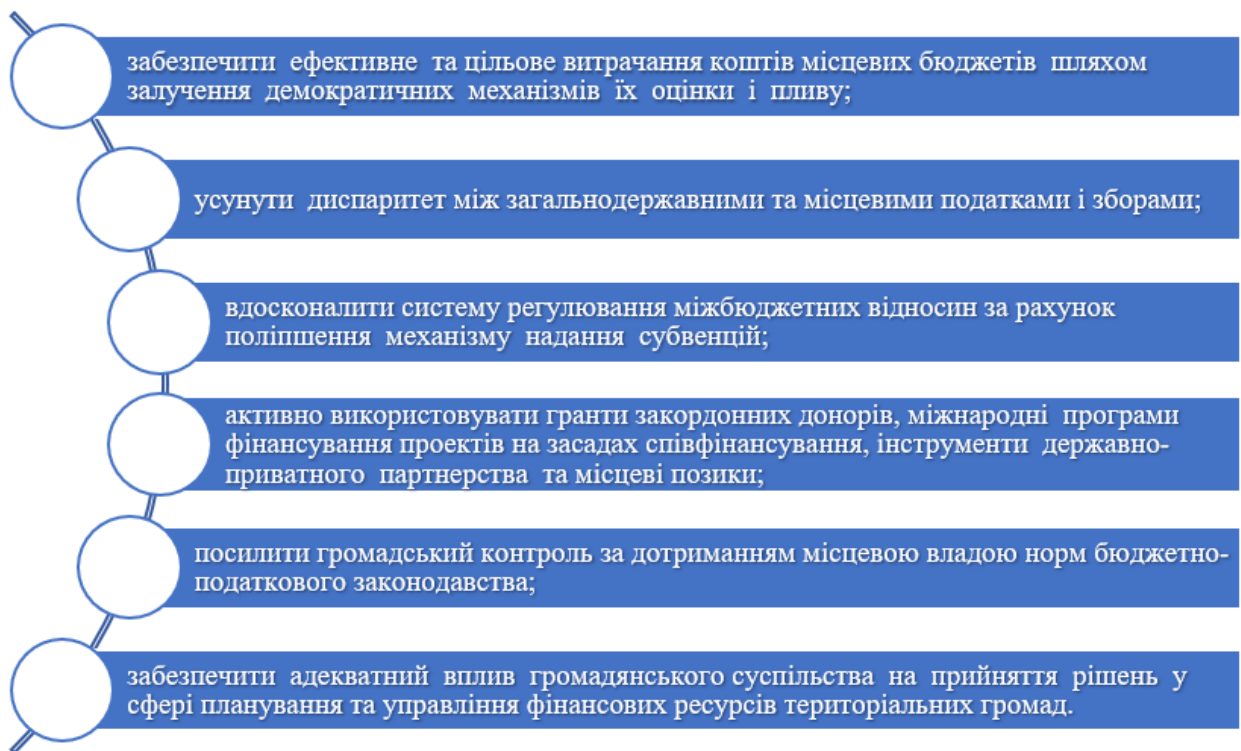


Рис. 3.3. Шляхи покращення формування фінансових ресурсів територіальних громад *

* Складено на основі даних [65].

Практичне впровадження окреслених заходів потребує змін у системі місцевих фінансів у контексті фіскальної децентралізації та розроблення стратегії фінансового розвитку територіальних громад з урахуванням викликів воєнного часу.

3.2. Перспективи удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні в сучасних реаліях

Необхідність реагування на виклики воєнного часу та виконання умов міжнародної спільноти для забезпечення майбутньої євроінтеграції потребують перегляду практики організації бюджетного процесу на місцевому рівні та вироблення нових підходів до удосконалення управління ним на кожній із

стадій.

«Від ефективності управління бюджетним процесом залежить забезпечення сталого розвитку країни, виконання державою соціальних зобов'язань перед суспільством, ефективне формування та використання фінансових ресурсів, створення достатньої фінансової основи для розвитку країни, реалізація функцій держави, оптимізація джерел бюджетних надходжень і видатків, поліпшення діяльності органів виконавчої та законодавчої влади в бюджетній сфері тощо» [66, с. 61].

Бюджетний кодекс України визначає «бюджетний процес як регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства» [5].

Здійснення бюджетного процесу на місцевому рівні передбачає такі стадії:

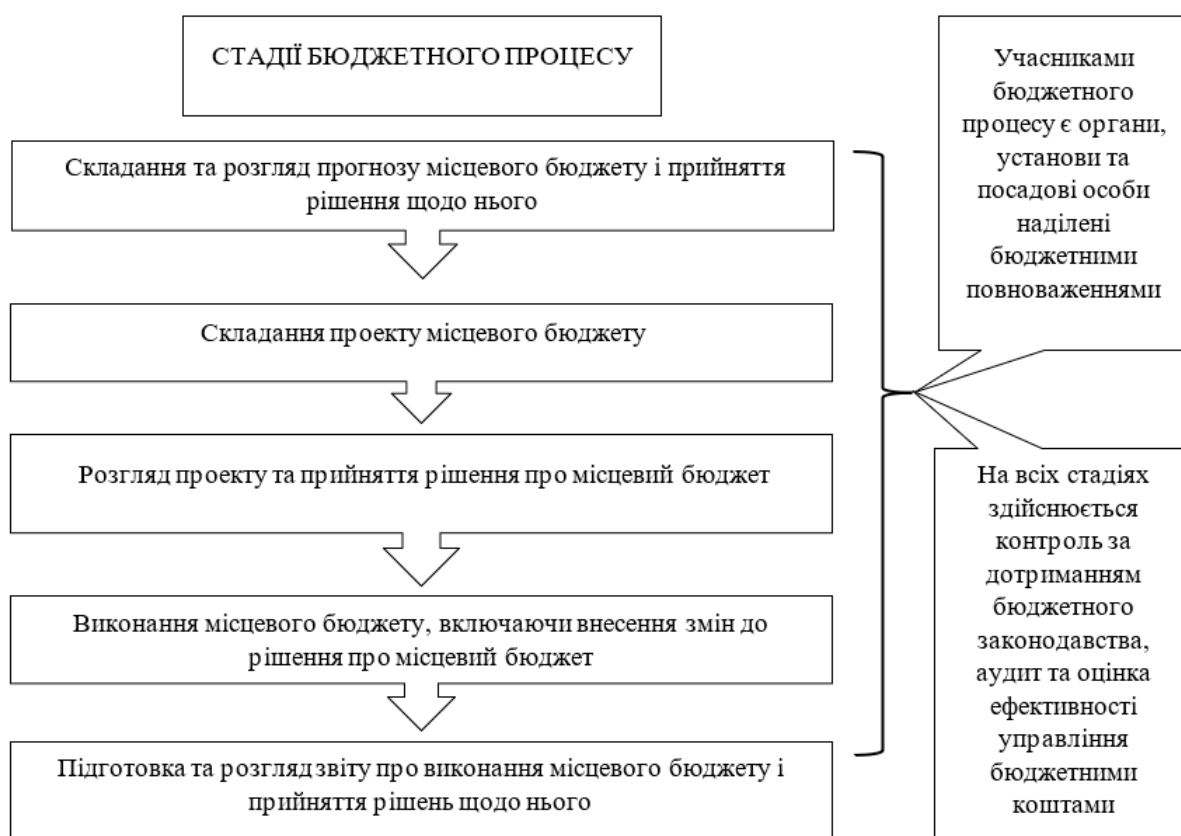


Рис. 3.4. Стадії бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні *

* Складено на основі даних [5]

Учасники бюджетного процесу на кожній із стадій виконують повноваження, характерні саме для конкретного етапу бюджетного процесу. Послідовність стадій не може змінюватися, оскільки буде порушена логічна послідовність управління бюджетними ресурсами.

З огляду на виокремлення у бюджетному процесі першої стадії, вважаємо за доцільне доповнити визначення бюджетного процесу. На наш погляд, поняття «бюджетний процес на місцевому рівні» варто трактувати як законодавчо регламентовану діяльність суб'єктів, наділених бюджетними повноваженнями, з складання, розгляду і прийняття рішення щодо прогнозу місцевого бюджету, складання проекту, розгляду і прийняття рішення про місцевий бюджет, виконання місцевого бюджету, звітування про його виконання та здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Таке трактування, на відміну від існуючих, враховує всі стадії бюджетного процесу, а не залишає поза увагою першу із них. Подібної позиції дотримується і К. Токарева [67], аналізуючи правове регулювання бюджетного процесу в умовах воєнного стану.

Введення в Україні особливого режиму воєнного стану вплинуло на організацію бюджетного процесу на місцевому рівні. Суб'єкти, наділені бюджетними повноваженнями, не реалізують свої функції в частині складання, розгляду і прийняття рішення щодо прогнозу місцевого бюджету (сподіваємося, що з 1.01.2024 р. така робота буде відновлена). Відбулися також зміни у повноваженнях учасників бюджетного процесу на інших його стадіях, про які детально велась мова у розділі 2 наукової роботи.

Стаття 347 глави 3 «Управління державними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль і зовнішній аудит» Угоди про асоціацію між Україною та ЄС визначає, що «бюджетна політика України повинна бути спрямована на розвиток системи середньострокового бюджетного прогнозування (планування), удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі й аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм, покращення обміну досвідом та інформацією з питань планування і виконання бюджету та стану державного боргу» [68]. З огляду на

це, в Україні запроваджено середньострокове бюджетне планування як необхідна умова реалізації ефективної фіскальної політики на державному і місцевому рівнях та успішного застосування технології програмно-цільового бюджетування.

Питання удосконалення бюджетного планування (стадії 1 і 2 бюджетного процесу), незважаючи на невизначеність та складності такої роботи в умовах макроекономічної нестабільності, воєнного часу, не повинні втрачати актуальності.

Як зазначають О. Посаднева і Я. Рибіцька, «якісне бюджетне планування вирішує низку загальноєкономічних завдань» [69], наведених на рис. 3.5.

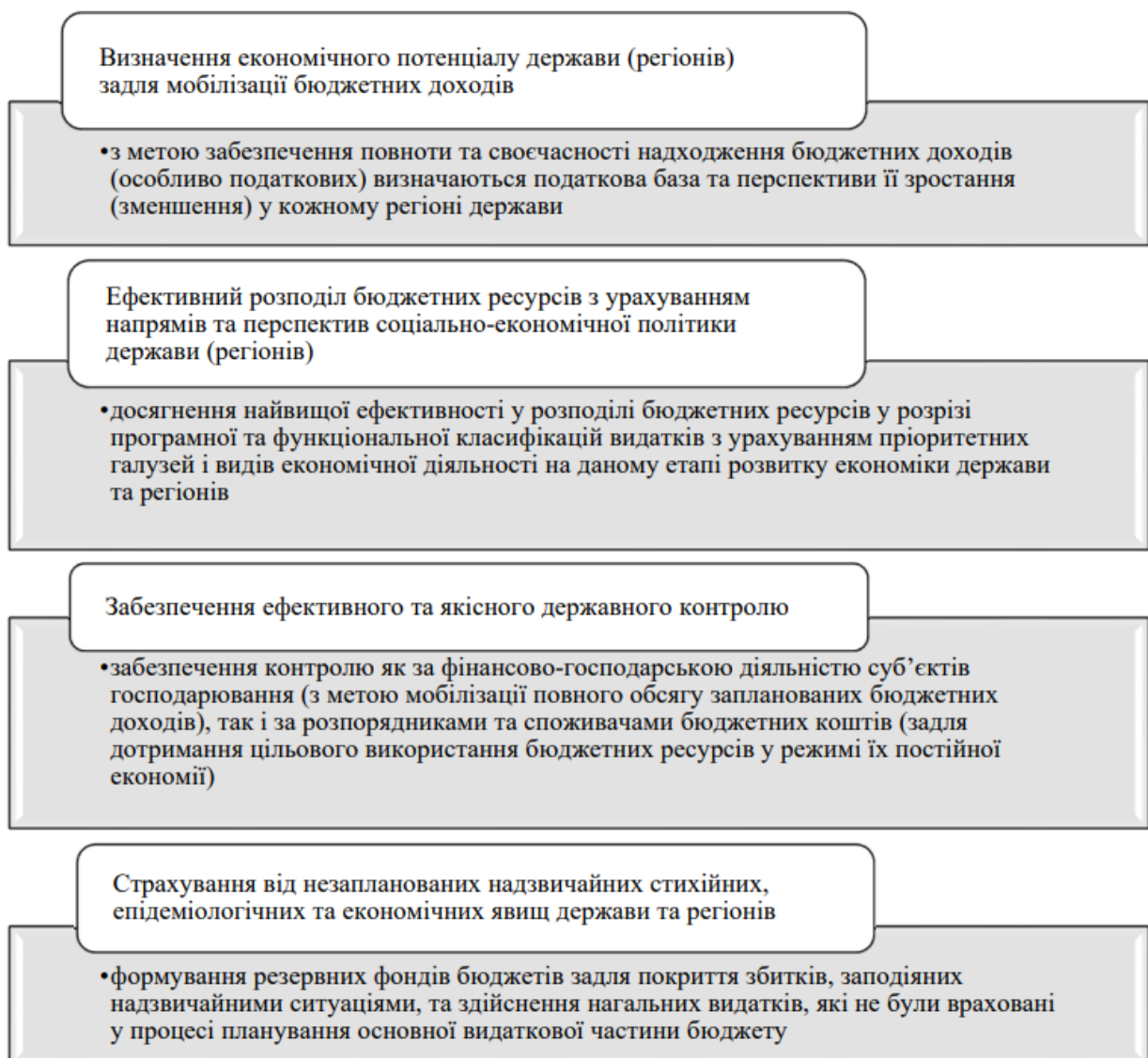


Рис. 3.5. Завдання бюджетного планування в контексті удосконалення бюджетного процесу [69, с. 123]

Тому, вже зараз учасникам бюджетного процесу варто реалізувати заходи, спрямовані на гармонізацію таких видів діяльності і документів як стратегічне планування, економічне програмування та програмно-цільове бюджетування (рис. 3.6).

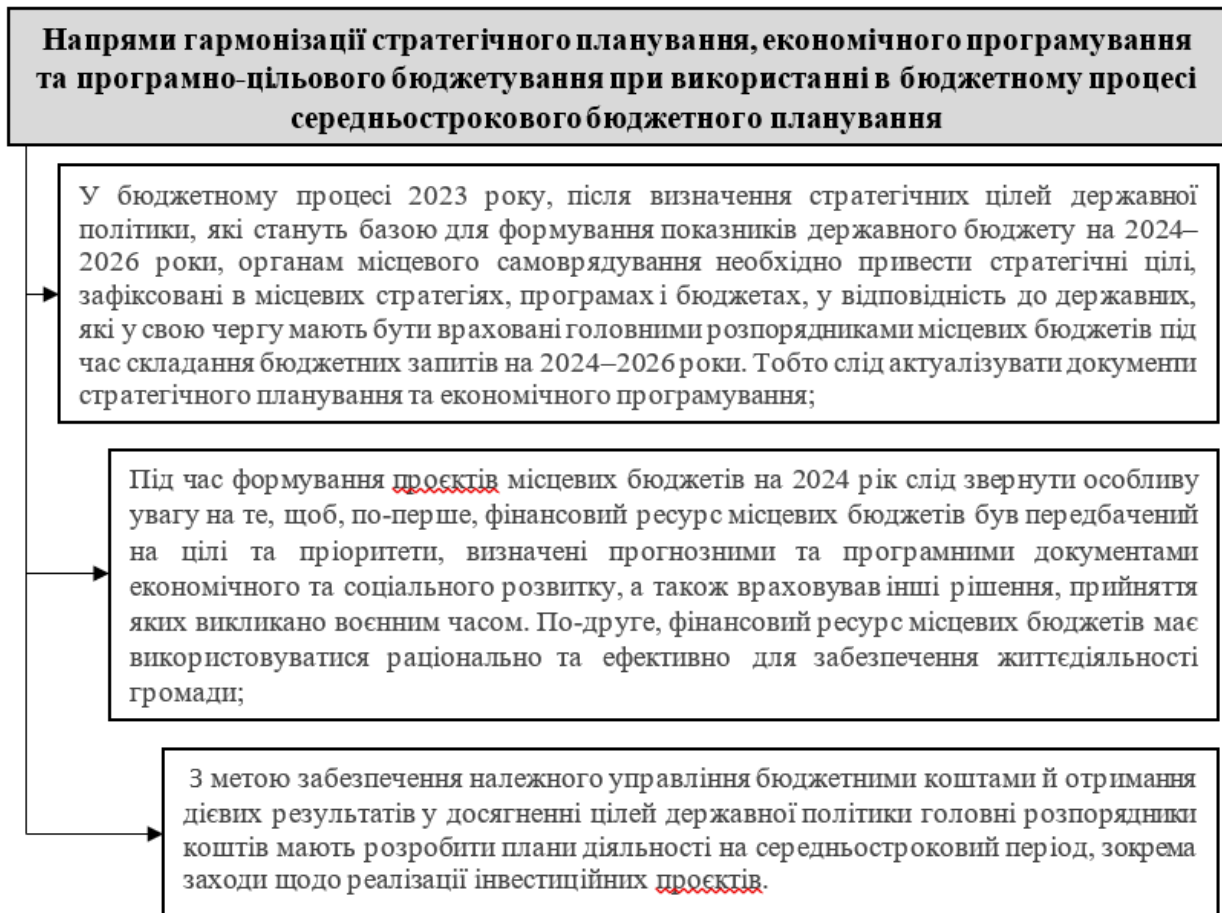


Рис. 3.6. Напрями гармонізації стратегічного планування, економічного програмування та програмно-цільового бюджетування при використанні з 2024 р. в бюджетному процесі середньострокового бюджетного планування *

* Складено автором на основі даних [38].

Це дасть змогу мінімізувати дію чинників, у результаті впливу яких ускладнюється складання проектів місцевих бюджетів:

- нестабільність макроекономічної ситуації, яка може призвести до помилок у розрахунку прогностичних показників та втрат доходів місцевих бюджетів;

- зниження темпів економічного зростання, що може обмежити можливості місцевого самоврядування щодо залучення додаткових ресурсів;
- дестабілізація джерел надходжень до бюджетів, зокрема податків і зборів, що може призвести до дефіциту бюджету;
- системні ризики у бюджетному процесі, які пов'язані з прогновною невизначеністю, можуть призвести до непередбачених витрат і порушень у бюджетному процесі.

Планування показників місцевих бюджетів має бути спрямоване на такі цілі:

- економічне відновлення, яке передбачає поступальний економічний розвиток регіонів і територій, створення нових робочих місць та підвищення рівня життя населення;
- збалансованість бюджетних позицій, яка означає, що витрати місцевих бюджетів повинні бути забезпечені відповідним обсягом надходжень бюджетних ресурсів;
- стійкість соціально-демографічних показників, яка передбачає покращення демографічної ситуації, здоров'я та добробуту населення;
- обґрунтованість, доцільність та послідовність при прийнятті управлінських рішень, які мають бути засновані на аналізі даних, відповідати потребам громади та бути узгодженими між собою.

З метою покращення бюджетного процесу на місцевому рівні його учасникам варто дотримуватися принципів бюджетного планування, наведених на рис. 3.7.

Як зазначають А. Олешко та І. Канцур, «ефективність програмно-цільового методу забезпечується середньостроковим плануванням бюджету та збільшенням ступеня прозорості інформації про бюджет. Однак одним із нових підходів до удосконалення та підвищення ефективності реалізації програмно-цільового методу управління бюджетним процесом може бути використання інструментів проектного менеджменту, що сприятиме ще більшій прозорості

складання бюджетів та підвищенню оперативності виконання відповідних дій в бюджетному процесі» [66].

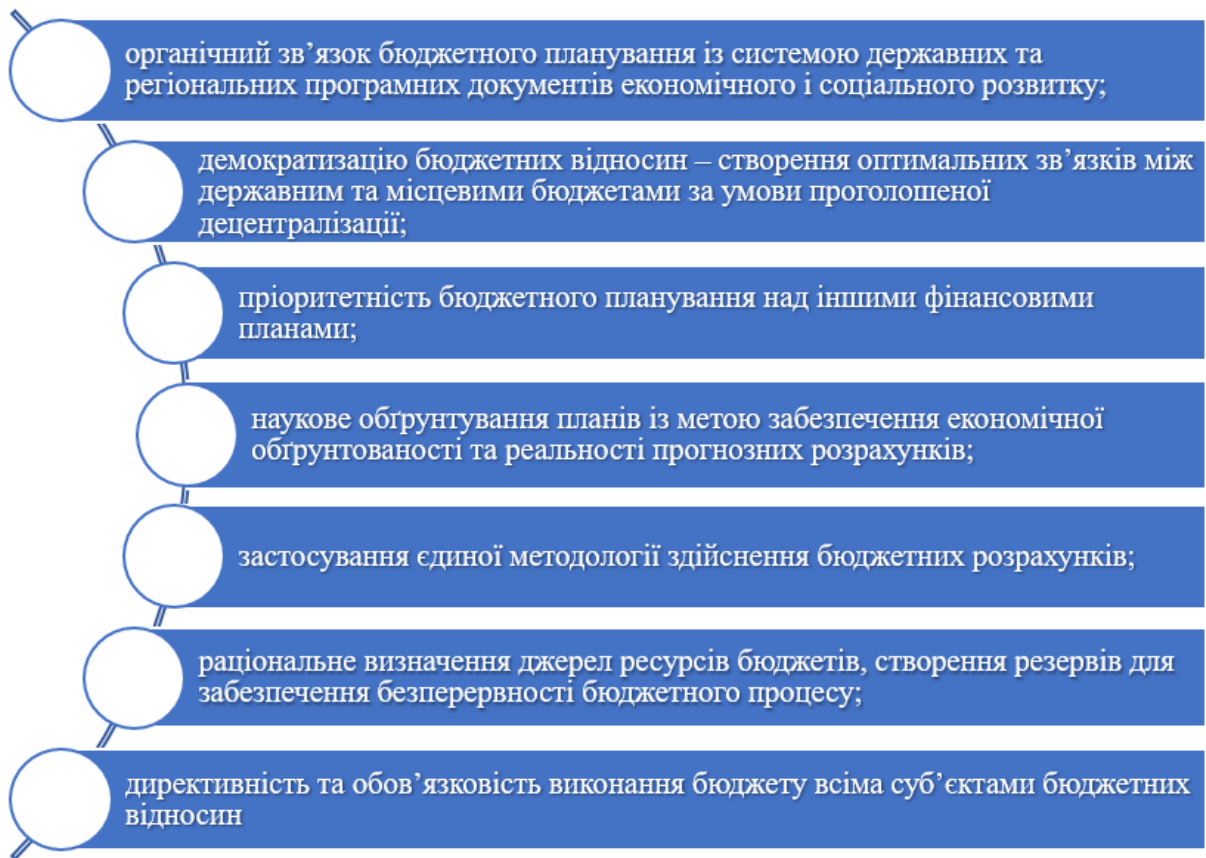


Рис. 3.7. Принципи бюджетного планування *

* Складено на основі даних [69; 70].

Щодо розгляду та затвердження бюджету (стадія 3 бюджетного процесу), то необхідно забезпечити вчасне прийняття (до 25 грудня року, що передує плановому) та реалістичність бюджету. Важливим є «удосконалення механізму врегулювання чіткого та обґрунтованого обсягу бюджетних коштів між головними розпорядниками державного бюджету і головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів та між фінансовими органами» [66]. Це дасть змогу підвищити прозорість розподілу бюджетних ресурсів, мінімізувати відмінності у обсягах бюджетних призначень та сприятиме підвищенню ефективності управління місцевими фінансами в умовах євроінтеграції.

Виконання місцевого бюджету – важливий етап бюджетного процесу, аналіз результатів якого дає змогу визначити, наскільки ефективно органи

місцевого самоврядування, місцевої виконавчої влади, розпорядники бюджетних коштів та інші учасники бюджетного процесу виконують свої повноваження. Від рівня компетентності учасників бюджетного процесу значною мірою залежить соціально-економічний розвиток регіонів і територій. Це питання є особливо важливим в необхідності ефективно витратити обмежені ресурси.

«На стадії звітування за виконанням бюджету в частині формування нових підходів до управління бюджетними ресурсами в умовах євроінтеграції доцільним є удосконалення нормативно-правової бази в контексті її адаптації до європейських норм та стандартів, а також удосконалення методології системи обліку державних фінансів, що сприятиме реальності та ефективності управління бюджетним процесом в сучасних умовах» [66, с. 64].

Контроль у сфері місцевих фінансів спрямований на ефективне і результативне управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування та «здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками» [5]. Напрями здійснення контролю і аудиту у бюджетному процесі на місцевому рівні наведено на рис. 3.8.

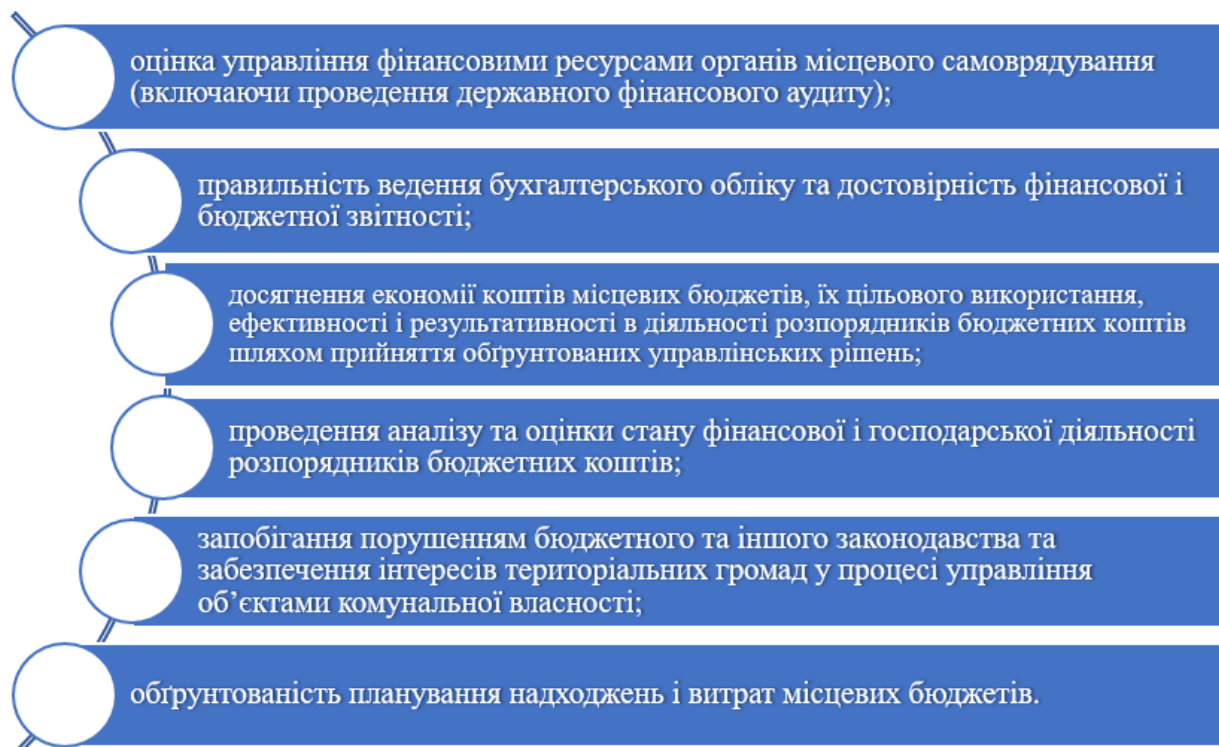


Рис. 3.8. Напрями здійснення контролю і аудиту у бюджетному процесі на місцевому рівні *

* Складено на основі даних [5].

З огляду на порушення фінансової дисципліни учасниками бюджетного процесу на місцевому рівні актуальними залишаються «упровадження внутрішнього контролю, спрямованого на посилення відповідальності керівників за управління і розвиток установи в цілому, та посилення ефективності, спроможності та незалежності внутрішнього аудиту; удосконалення системи державного фінансового контролю, яка сприятиме ефективному державному управлінню, попереджатиме порушення вимог законодавства та неефективне використання фінансових і матеріальних ресурсів на державному та місцевому рівні; посилення ролі та підвищення ефективності зовнішнього фінансового контролю відповідно до стандартів INTOSAI» [1].

Удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні, поряд із необхідністю впровадження визначено комплексу заходів на кожній із його стадій, передбачає і вдосконалення технологій бюджетування. Особливо актуальними на сьогодні залишається застосування інструментів програмно-цільового, гендерно зорієнтованого, партиципаторного та «зеленого» бюджетування.

Висновки до розділу 3

Реформа системи управління публічними фінансами в комплексі з реформами державного управління, децентралізації належить до однієї із найважливіших реформ уряду – трансформацій, спрямованих на підвищення ефективності врядування. Її стратегічні цілі змінюються з огляду на масштабні виклики і загрози, які постають перед Україною на різних етапах трансформаційних процесів, і стосуються значною мірою як регіонів і територіальних громад, так і місцевих бюджетів.

Покращення фінансової самодостатності територіальних громад у післявоєнний період потребує застосування комплексного підходу до управління місцевими фінансами.

Провідну роль у стимулюванні економічної активності в територіальних громадах відіграє держава, яка може використовувати інструменти, у результаті

взаємодії яких формується синергетичний ефект в економіці (це підтверджує практика повоєнної відбудови багатьох зарубіжних воюючих країн).

Ефективність бюджетної політики на місцевому рівні значною мірою залежить від якості виконання повноважень учасниками бюджетного процесу на кожній із його стадій. При цьому органи місцевого самоврядування, місцевої виконавчої влади, розпорядники бюджетних коштів та інші учасники бюджетного процесу на місцевому рівні повинні враховувати особливості воєнного часу та спрямованість нашої держави до євроінтеграції.

ВИСНОВКИ

Наукове дослідження спрямоване на вирішення актуального наукового завдання – визначення і обґрунтування напрямів удосконалення функціонування місцевих бюджетів в умовах реформування публічних фінансів та необхідності протидії ризикам воєнного часу. За результатами дослідження зроблено такі висновки.

Пандемія COVID-19 та війна росії проти України призвели до економічної нестабільності, загострили проблеми в системі державних та місцевих фінансів. Це, у свою чергу, негативно вплинуло на суспільний добробут, економічне зростання регіонів, територіальних громад та обмежило їхні можливості для стійкого розвитку.

Нестабільність у кризових умовах призводить до розвитку деструктивних процесів у соціально-економічних системах різних рівнів. У випадку України економічна турбулентність, обумовлена зовнішніми та внутрішніми факторами, стала однією із загроз погіршення фінансової стійкості регіонів, територій та фінансової самодостатності територіальних громад.

Для забезпечення відновлення поступального соціально-економічного розвитку регіонів і територій, протидії сучасним макроекономічним шокам та ризикам воєнного часу необхідно, щоб органи місцевого самоврядування були здатні адаптуватися та реагувати на зміни в процесі прийняття управлінських рішень, зокрема і у сфері управління фінансовими ресурсами.

Реформа децентралізації в Україні принесла важливі зміни у взаємодії між центральною та місцевою владою, зміст яких – у передачі з державного рівня на регіональний та місцевий рівні повноважень, відповідальності за їх реалізацію та фінансових ресурсів. У результаті цієї реформи зросла чисельність фінансово самодостатніх територіальних громад, підвищився рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, покращилась якість і доступність надання публічних послуг населенню, а місцеві бюджети стали пріоритетним інструментом для забезпечення розвитку регіонів і територій та

покращення фінансової самодостатності територіальних громад.

Місцеві бюджети є компонентом публічних фінансів загалом та бюджетної системи зокрема, функціонують вони відповідно до положень бюджетного законодавства. На основі використання методологічного інструментарію діалектичного підходу до пізнання сутності місцевих бюджетів сформульовано комплексний науковий підхід до цієї дефініції: за сутністю; як явище; за змістом; за формою.

Ефективна фіскальна політика уряду, ціллю якої визначено стимулювання поступального розвитку територіальних громад і регіонів, є важливою умовою належного функціонування місцевих бюджетів як складової публічних фінансів та забезпечення реалізації функцій органів місцевого самоврядування відповідним потреби обсягом коштів.

Різноманіття фінансових методів, форм та інструментів формування і використання коштів місцевих бюджетів в умовах фіскальної децентралізації та воєнного стану потребує перегляду підходів до удосконалення їхнього функціонування з урахуванням стратегії реформування системи управління публічними фінансами України.

Формування та виконання місцевих бюджетів як за доходами, так і за видатками за останні роки зазнало змін. Це зумовлено значною мірою впровадженням заходів у напрямку фіскальної децентралізації та необхідністю протидії ризикам, які виникли внаслідок пандемії Covid-19, повномасштабної війни, економічного спаду тощо. З огляду на це, у законодавчому порядку певною мірою були змінені засади формування та виконання місцевих бюджетів, що дало змогу органам місцевого самоврядування виконувати власні і делеговані повноваження.

З одного боку, надходження до бюджетів зменшилися через зниження податкоспроможності населення та бізнесу. З іншого боку, потреби в фінансуванні видатків зросли, оскільки держава та місцеві органи влади мали забезпечувати обороноздатність країни, підтримувати населення та економіку.

У 2022 р. до місцевих бюджетів надійшло 555097,0 млн грн доходів

(93,71% від запланованого обсягу), що на 4,41% менше порівняно з 2021 р. Відповідно, зменшився і обсяг видатків місцевих бюджетів – до 484295,2 млн грн (77,67% від запланованого обсягу) або на 14,95% порівняно із попереднім роком.

За результатами аналізу складу доходів місцевих бюджетів з'ясовано, що податкові надходження є найбільш важливим видом доходів цих бюджетів. Серед доходів місцевих бюджетів загалом та податкових надходжень зокрема найбільшою є питома вага податку на доходи фізичних осіб.

Дослідження доходів місцевих бюджетів України за видами бюджетів показало, що найбільший обсяг бюджетних коштів зосереджений у бюджетах територіальних громад – у 2022 р. 285,1 млрд грн (без урахування міжбюджетних трансфертів) з тенденцією до зростання.

Питома вага міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів знижується – до 24,6%. Серед них переважають субвенції, водночас з метою зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування використовується базова / реверсна дотація як важливий інструмент бюджетного регулювання, однією із переваг якого є можливість використання зазначеного трансферту на цілі, які орган місцевого самоврядування визначає самостійно, що не обмежує його фінансову незалежність.

Бюджетні ресурси органи місцевого самоврядування витрачають на різні цілі. Найбільшу питому вагу займають видатки на освіту з тенденцією до зростання – до 47,96 % у 2022 р. В умовах війни органи місцевого самоврядування зменшили непершочергові видатки, тому видатки спеціального фонду зменшилися на 63,5% (110,9 млрд грн) порівняно з попереднім роком. Водночас, обсяг видатків загального фонду зріс на 2,2% (9,3 млрд грн).

Аналізуючи склад видатків місцевих бюджетів за видами бюджетів, можна констатувати, що у 2022 р. найбільше видатків здійснювалося з бюджетів територіальних громад сіл, селищ і міст – 70,9%, з обласних бюджетів – майже у 4 рази менше – 17,03%. Власне, таке співвідношення є результатом реформи фіскальної децентралізації.

У 2022 р. місцеві бюджети виконані із значним профіцитом, який виник в

основному за рахунок перевиконання надходження ПДФО із доходів військовослужбовців до місцевих бюджетів, зокрема бюджетів тих адміністративних територій, на яких зареєстровані військові частини – 180,25%. Це дало змогу додаткові бюджетні ресурси спрямувати на вирішення соціальних проблем жителів територіальних громад і ВПО, відновити або покращити інфраструктуру.

Результати дослідження сучасної практики функціонування місцевих бюджетів, дало змогу резюмувати, що суспільне призначення місцевих бюджетів в умовах воєнного стану дещо змінилося, оскільки з місцевих бюджетів поряд із фінансуванням реалізації функцій органів місцевого самоврядування, здійснюється фінансування безпеки та оборони шляхом: передачі субвенції з місцевих бюджетів державному бюджету; фінансування місцевих цільових програм, де вказані відповідні цілі, завдання програми щодо безпеки і громадського порядку і, зокрема, територіальної оборони, або ж окремих місцевих цільових програм щодо організації заходів з територіальної оборони (забезпечення обороноздатності військових формувань).

Посилення ролі місцевих бюджетів у активізації регіонально розвитку неможливе без зміцнення їхньої самостійності через передачу органам місцевого самоврядування бюджетних ресурсів, підвищення ефективності системи міжбюджетних відносин і трансфертів для реалізації стратегічних проєктів, подолання диференціації при виконанні бюджетів органів місцевого самоврядування за доходами, формування стратегії розвитку територіальних громад на середньострокову перспективу, оптимізації розподілу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів та перерозподілу джерел бюджетних ресурсів.

Покращення фінансової самодостатності територіальних громад у післявоєнний період потребує застосування комплексного підходу до управління місцевими фінансами, який передбачає впровадження таких заходів:

– поряд з державними запроваджувати регіональні і місцеві програми підтримки бізнесу для стимулювання економічної активності суб'єктів

господарювання, підвищення офіційної зайнятості жителів громад;

- ефективно використовувати комунальне майно;
- формувати сприятливе інвестиційне середовище в громадах для залучення інвестицій у розвиток інфраструктури;
- активізувати роботу щодо: залучення грантів закордонних донорів, участі у міжнародних програмах фінансування проектів на засадах співфінансування, використання інструментів державно-приватного партнерства та місцевих позик;
- ефективно та прозоро використовувати залучені з різних джерел фінансові ресурси;
- ініціювати формування і використання інформаційно-комунікаційних систем, які дають змогу жителям територіальних громад шляхом їх персональної авторизації контролювати процеси формування та використання бюджетних ресурсів, вносити пропозиції.

З огляду на виокремлення у бюджетному процесі першої стадії «складання та розгляд прогнозу місцевого бюджету і прийняття рішення щодо нього», пропонуємо доповнити визначення бюджетного процесу, яке на відміну від існуючих, враховує всі стадії бюджетного процесу, а не залишає поза увагою першу із них.

Для удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні доцільно:

- учасникам бюджетного процесу реалізувати заходи, спрямовані на гармонізацію таких видів діяльності і документів як стратегічне планування, економічне програмування та програмно-цільове бюджетування;
- посилити дієвість зовнішнього і внутрішнього контролю за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів;
- застосовувати інструменти програмно-цільового, гендерно зорієнтованого, партиципаторного та «зеленого» бюджетування;
- розробляти управлінські рішення з урахуванням необхідності протидії ризикам воєнного часу та курсу на євроінтеграцію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки та плану заходів з її реалізації» від 29.12.2021 р. № 1805-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text>.
2. Ватаманюк-Зелінська У. З., Підручняк К. П. Оцінка виконання місцевих бюджетів як основного джерела фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2022_12_12.
3. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2008. 496 с.
4. Лободіна З. М. Діалектичний та інституціональний підходи до дослідження бюджетного механізму соціально-економічного розвитку держави. *Evropský časopis ekonomiky a managementu*. 2018. Svazek 4. S. 5–11.
5. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
6. Лободіна З. Бюджетний механізм: концептуальні засади та перспективи модернізації : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 412 с.
7. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навчальний посібник. К.: Знання-Прес, 2002. 495 с.
8. Фінанси: підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. 2-ге вид. переробл. і доповн. К.: Знання, 2012. 687 с.
9. Бюджетна система: підручник / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. Тернопіль : ТНЕУ, 2013. 624 с.
10. Дем'янишин В. Г. Концептуальні засади доходів бюджетів та їхнього розподілу між ланками бюджетної системи. *Фінансова система України: збірник наукових праць* / відп. ред. І. Д. Пасічник. Острог: Видавництво «Національний університет «Острозька академія»», 2006. Вип. 8. Ч. 1. С. 78–89.

11. Державні фінанси в транзитивній економіці: навчальний посібник / за заг. ред. д. е. н., проф. Карліна М. І. К.: Кондор, 2003. 220 с.
12. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія і практика: монографія. К.: Київ. нац. торг.-економ. ун-т, 2003. 580 с.
13. Сазонець І. Л., Гринько Т. В., Придатко Г. Ю. Управління місцевими фінансами: навчальний посібник для студ. вищ. навч. закл. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 261 с.
14. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України: підручник. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
15. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: монографія. К.: КНЕУ, 2002. 387 с.
16. Музика О. Поняття «доходи місцевих бюджетів» і відмежування його від суміжних бюджетно-правових категорій. *Право України*. 2004. № 10. С. 63–68.
17. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навчальний посібник. К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.
18. Савчук С. В. Теоретико-концептуальні засади визначення доходів бюджетів як об'єкта бюджетного планування. *Наука й економіка*. 2012. № 1. С. 81–88.
19. Лопушняк Г., Лободіна З., Скибиляк С. Формування доходів місцевих бюджетів. *Світ фінансів*. 2014. № 1. С. 131–142.
20. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія. К.: Наукова думка НАН України. 2006. 432 с.
21. Макогон В. Д. Методологічні аспекти формування доходів місцевих бюджетів. *Вісник КНТЕУ*. 2009. № 4. С. 92–99.
22. Зубріліна В. В. Формування і розподіл доходів та видатків місцевих бюджетів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит». Київ, 2015. 20 с.
23. Бюджетний менеджмент: підручник / за заг. ред. В.Федосова. К.: КНЕУ, 2004. 864 с.
24. Бюджетна система України: навчальний посібник / за ред. С. О. Булгакової.

- К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2002. 228 с.
25. Старостенко Г. Г., Булгаков Ю. В. Бюджетна система: навчальний посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 240 с.
 26. Фінанси: навчальний посібник / за ред. Загорського В. С., Вовчак О. Д., Благун І. Г., Чуй І. Р. 2-ге вид., стер. К. : Знання, 2008. 247 с.
 27. Малиняк Б. Потенціал діалектичного, інституційного та біхевіористичного методологічних підходів у дослідженні видатків бюджету. *Економічний аналіз*. 2021. Том 31. № 4. С. 149–162.
 28. Архипенко С., Голобородько Т. Сутність і види видатків місцевих бюджетів та конституційні права органів місцевого самоврядування щодо їх здійснення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2023. № 11. С. 132–137. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/1646/1658>
 29. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
 30. Катан Л. І., Качула С. В., Демчук Н. І. та ін. Формування місцевих бюджетів в умовах реформування суспільних фінансів України. *Агросвіт*. 2020. №3. С. 3–12. URL: http://www.agrosvit.info/pdf/3_2020/2.pdf
 31. Вплив війни на бюджети територіальних громад. Аналітичне дослідження показників бюджетів за 2021–2022 роки 60 територіальних громад партнерів Програми USAID DOBRE у 10 областях України. За заг. ред. Шубіної О. Київ, 2023. 127 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/876/WEB_Zvit_WAR_BUDG_TG_2023-1.pdf
 32. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» від 11.03.2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>
 33. Закон України «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів

- України» від 15 березня 2022 року № 2134-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-%D0%86%D0%A5#Text>
34. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» від 09.06.2021 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>
35. Гордей О., Рябокінь М., Новицька О., Котух Є., Блюма О. Практика подання бюджетних запитів в інформаційно-програмному комплексі «місцевий бюджет». *Економічний аналіз*. 2022. Том 32. №4. URL: <https://www.econa.org.ua/index.php/econa/issue/view/82>
36. Рябокінь М., Гордей О., Новицька О., Котух Є., Козій Н. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. *Економіка і регіон*. 2022. №4. С. 275–281. URL: <http://journals.nupp.edu.ua/eir/article/view/2809/2217>
37. Маршук Л. М., Мовчан Д. О., Покойовий О. О. Особливості фінансової системи в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*. 2022. Вип. 37. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-37-61>
38. Особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік – експертний огляд. Проєкт USAID «ГОВЕРЛА». 2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17132>
39. Лист Міністерства фінансів України головним розпорядникам бюджетних коштів «Про підготовку бюджетних запитів на 2024–2026 роки» від 07.08.2023 № 04110-08-2/21527. URL: https://oblikbudget.com.ua/files/2023/08-2023/budgetny_zapyt/Lyst_Minfinu_04110_budgetni_zapyty.pdf
40. Лист Міністерства фінансів України обласним державним адміністраціям та виконавчому органу Київської міської адміністрації «Про особливості складання проєктів місцевих бюджетів на 2024 рік» від 16.08.2023 № 05110-08-6/22354. URL: https://oblikbudget.com.ua/files/2023/08-2023/Lyst_Minfinu_osoblyvosti_Skladannia_proectiv_mistsevyh_budgetiv.pdf

41. МВФ-Україна: Лист про наміри та Меморандум про економічну та фінансову політику, 19 червня 2023 року. URL: <https://bank.gov.ua/ua/files/DUdEJEzFCgOrvDA>
42. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції з підготовки пропозицій до Бюджетної декларації» від 21.07.2022 № 207. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0882-22#Text>
43. Проект Закону про Державний бюджет України на 2024 рік від 15.09.2023 р. № 10000 з пояснювальною запискою та додатками. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42796>
44. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України» від 8.11.2023 р. № 3428-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-20#Text>
45. Ватаманюк-Зелінська У., Закорко К. Виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: нові тенденції та закономірності. *Innovation and Sustainability*. 2023. № 2. С. 38–45. <https://doi.org/10.31649/ins.2023.2.38.45>
46. Пилипчук В. Ю. Місцеві бюджети: виклики в умовах воєнного стану та пошуки шляхів їх подолання. *Молодий вчений: матеріали Всеукр. наук.-практ. інт.-конф.* (м. Київ, 17–28 лют. 2023 року). Київ, 2023. С. 25–29.
47. Україна 2.0: Віталій Безгін про те, як війна змінить регіональну політику в Україні. Офіційний сайт партії «Слуга народу». URL: <https://sluga-narodu.com/ukraina-2-0-vitaliy-bezghin-pro-te-iaк-viyna-zminyt-rehionalnu-polityku-v-ukraini/>
48. Західна О. Р., Закорко К. К. Функціонування об'єднаних територіальних громад в умовах воєнного стану. *Таврійський науковий вісник. Серія: Економіка: Науковий журнал*. Вип. 14. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 78–84.
49. Державний веб-портал бюджету для громадян Open Budget. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

50. Онищук І. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105?page=3>
51. Довідка щодо виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів за 2022 рік. Міністерство фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%94%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BA%D0%B0_%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B0_%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82_%D0%B7%D0%B0_2022_%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf
52. Коваль В. Забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад: досвід країн ЄС. Світ фінансів. 2022. № 2 (71). С. 119–132. URL: <http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/1518>
53. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>
54. Лютий І., Спасів Н. Оцінка фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. *Фінанси України*. 2019. № 7. С. 92–112.
55. Михалів Г. Фінансова спроможність соціально-економічного розвитку регіональних суспільних систем. *Економічний аналіз*. 2010. №7. С. 97–99.
56. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/handle/2010/30350?show=full>
57. Кириленко О. Фінансова самодостатність територіальних громад: сутність та умови забезпечення. *Світ фінансів*. 2022. № 4 (73). С. 68–80. URL: <http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/1559>
58. Кульчицький М. І., Дропа Я. Б., Петик М. І. Формування фінансового потенціалу місцевого самоврядування України в умовах бюджетної децентралізації. *Ефективна економіка*. 2022. № 9. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?n=2&y=2022>

59. Вітківський П., Миколайчук В., Хом'як В. Сучасні тенденції формування доходів місцевих бюджетів. *Фінансове забезпечення сталого розвитку: збірник наукових праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія Західноукраїнського національного університету*. Тернопіль: ЗУНУ, 2022. С. 52–55. URL: http://kaf-fin.wunu.edu.ua/?page_id=208
60. Лободіна З., Вітківський П., Миколайчук В., Вітреску І. Особливості горизонтального вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів в умовах війни. *Актуальні питання фінансової теорії та практики: збірн. матер. Десятої заоч.-дистанц. конф. студентів і молодих вчених (м. Тернопіль, 26 квіт. 2023 р.)*. Ч. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2023. С. 141–144.
61. Возняк Г. В., Сороковий Д. О. Виклики та орієнтири відновлення економічного зростання регіонів України. *Економіка та суспільство*. 2023. № 56. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2972/2890>
62. Варцаба В. І., Мулеса Е. В., Придко Р. О. Аналіз наповнення місцевих бюджетів України в умовах воєнного стану. *Сучасні тенденції розвитку економіки і культури в Україні та світі*. 2023. Вип. 1(1). С. 14–20.
63. Канєва Т. В., Карпенко М. Ю. Доходи місцевих бюджетів як інструмент забезпечення соціально-економічного розвитку території. *Проблеми економіки*. 2023. Т. 55. Вип. 1. С. 185–191.
64. Цимбалюк І., Павліха Н., Корнелюк О. Місцеві бюджети як основа фінансової самостійності та конкурентоспроможності територій. *Економіка та суспільство*. 2023. № 55. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-55-107>
65. Загірняк Д., Глухова В., Кравченко Х. Тенденції формування бюджетних ресурсів територіальних громад. *Економіка та суспільство*. 2023. № 53. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-53-74>
66. Олешко А. А., Канцур І. Г. Управління бюджетним процесом України в умовах євроінтеграції. *Держава та регіони*. Серія: економіка та

- підприємство. 2020. № 2 (113). С. 60–65. URL: http://www.econom.stateandregions.zp.ua/journal/2020/2_2020/12.pdf
67. Токаре́ва К. О. Правове регулювання бюджетного процесу в умовах воєнного стану. *Право і безпека*. 2022. № 3 (86). С. 26–36. URL: <https://doi.org/10.32631/pb.2022.3.02>
68. Угода про асоціацію між Україною та ЄС. Офіційний сайт. Євроінтеграційний портал. URL: <https://eu-ua.org/node/129/>
69. Посадне́ва О. М., Рибіцька Я. М. Проблематика бюджетного планування в умовах макроекономічної нестабільності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2021. Вип. 36. С. 123–129. URL: http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/36_2021ua/24.pdf
70. Панасюк М.Я. Бюджетне планування: теоретико-методологічний аспект. *Економіка та держава*. 2011. № 7. С. 132–134.
71. Дедушев І. В. Формування бюджетного процесу на місцевому рівні: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2021. Вип. 79. Ч. 2. С. 55–63. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/289452/282974>
72. Bahl R., Bird R. Subnational taxes in developing countries: The way forward. *Public Budgeting & Finance*. 2008. № 28 (4). P. 1–25.