

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

Роговський Ігор

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

спеціальність: 072 Фінанси, банківська справа та страхування
освітньо-наукова програма – Публічні фінанси

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи ФПФм-21
Роговський І.

Науковий керівник:
д.е.н., професор В. П. Горин

Кваліфікаційну роботу
Допущено до захисту:

"__" _____ 20__ р.

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

ТЕРНОПІЛЬ – 2024

ЗМІСТ

Вступ.....	3
Розділ 1. Теоретичні засади бюджетної політики органів місцевої влади.....	7
1.1. Сутність та специфіка бюджетної політики органів місцевої влади	8
1.2. Поняття ефективності бюджетної політики органу місцевої влади та методичні підходи до її оцінювання	14
Висновки до розділу 1.....	22
Розділ 2. Практика реалізації бюджетної політики органу місцевої влади (на прикладі Великоберезовицької селищної громади).....	24
2.1. Реалії та особливості політики формування бюджетних ресурсів	24
2.2. Реалії здійснення бюджетної політики використання бюджетних ресурсів на рівні органу місцевої влади	34
Висновки до розділу 2.....	44
Розділ 3. Ключові підходи до вдосконалення бюджетної політики місцевих органів влади в умовах війни.....	47
3.1. Напрями вдосконалення політики органів місцевого самоврядування щодо формування бюджетних ресурсів	47
3.2. Вдосконалення бюджетної політики у сфері видатків бюджетів та міжбюджетних відносин.....	54
Висновки до розділу 3.....	60
Висновки.....	63
Список використаних джерел.....	67

ВСТУП

Актуальність теми. В період системних загроз українській державності важливо забезпечити високий рівень ефективності функціонування усіх сфера та ланок фінансової системи. Реалізувати це завдання в усіх складових бюджетної системи стає можливим за умови проведення органами публічного управління виваженої та послідовної бюджетної політики, адже бюджет виступає головним джерелом фінансування найважливіших суспільних благ, в тому числі оборони країни від зовнішнього ворога, забезпечення національної безпеки. Не менш важливо проводити продуману бюджетну політику на місцевому рівні, адже від цього залежить рівень життя практично усього населення, доступність та якість для нього найважливіших благ.

Бюджетна політика формується під впливом широкого кола чинників різного походження, в першу чергу від рівня економічного розвитку країни в цілому та окремих регіонів, менталітету населення та суспільних очікувань, моделі економічної політики, яка домінує на конкретному етапі державного будівництва. Важливою умовою ефективності бюджетної політики є високий рівень її адаптивності до змін у зовнішньому середовищі, завдяки чому вона може найповніше відповідати як потребам суспільства, так і економічним та суспільно-політичним і безпековим реаліям. Орієнтиром для вироблення цілей бюджетної політики на усіх рівнях публічної влади є документи стратегічного розвитку, саме вони мають лягати в основу розроблення бюджетних програм. Від того, наскільки визначені у документах стратегічного розвитку цілі й завдання є актуальними й важливими для громади значною мірою залежить ефективність бюджетної політики органу місцевої влади.

Системні реформи у різних сферах суспільного життя призвели до значних змін у практиці розроблення й реалізації бюджетної політики на місцевому рівні. Реформа місцевого самоврядування суттєво розширила повноваження органів місцевої влади у забезпеченні місцевого розвитку, зміцнила базу формування доходів місцевих бюджетів та, водночас, посилила відповідальність органів

місцевої влади за проведення ефективної бюджетної політики. Питання теорії та практики проведення бюджетної політики на рівні місцевих органів влади отримали своє відображення у наукових працях багатьох науковців сучасності. Найбільш широко вони представлені у публікаціях таких вчених, як Г. Возняк, В. Горин, В. Дем'янишин, О. Кириленко, С. Коваль, З. Лободіна, І. Чугунов, Б. Малиняк, Ц. Огонь, І. Сидор, С. Юрій, Ф. Ярошенко та інші. Проте в період війни в Україні, коли перед органами влади на усіх рівнях управління постають небачені раніше виклики й загрози, питання адаптації теоретичного підґрунтя та методичних підходів до розроблення й реалізації бюджетної політики місцевими органами влади для мінімізації негативного впливу воєнного часу на становище громад потребують постійної уваги з боку вчених. Це визначає актуальність теми дослідження, формує її мету й завдання, об'єкт та предмет.

Мета дослідження передбачає поглиблення теоретичних засад розробки та реалізації бюджетної політики на рівні місцевих органів влади, підходів до оцінювання її ефективності, а також аналіз практики проведення бюджетної політики конкретного органу місцевої влади для вироблення обґрунтованих пропозицій щодо її вдосконалення та вирішення проблемних моментів.

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

- розкрити сутність та специфіку бюджетної політики органів місцевої влади;
- обґрунтувати поняття ефективності бюджетної політики органу місцевої влади та висвітлити методичні підходи до її оцінювання;
- проаналізувати реалії та виявити особливості політики формування бюджетних ресурсів;
- оцінити практику здійснення бюджетної політики використання бюджетних ресурсів на рівні органу місцевої влади;
- обґрунтувати шляхи вдосконалення політики органів місцевого самоврядування щодо формування бюджетних ресурсів;
- окреслити напрями вдосконалення бюджетної політики у сфері видатків бюджетів та міжбюджетних відносин.

Об'єктом дослідження виступає бюджетна політика місцевих органів влади на прикладі її проведення у Великоберезовицькій селищній громаді.

Предметом дослідження є теоретичні та прикладні аспекти розробки та здійснення бюджетної політики місцевих органів влади в сучасних умовах.

Методологічну базу дослідження забезпечує застосування діалектичного, системного та інституційного методологічних підходів до наукового пізнання, а також комплексу загально- та конкретнонаукових методів дослідження, а саме: термінологічного, компаративного методів, аналізу й синтезу, дедуктивного методу при поглибленні теоретичного базису бюджетної політики місцевих органів влади в частині уточнення змісту понять, принципів проведення та підходів до оцінювання ефективності; компаративного, структурно-динамічного аналізу, графічного і табличного представлення, факторного аналізу – у процесі розкриття реалій та проблем практики проведення бюджетної політики органу місцевої влади; методів порівняння, аналізу, абстрагування, експертних оцінок та інших – при обґрунтуванні пропозицій щодо вирішення проблемних питань та вдосконалення бюджетної політики формування і використання бюджетних ресурсів.

Теоретичну та інформаційну основу роботи утворюють нормативно-правові документи загальнодержавного та місцевого рівня, які врегульовують правові засади розроблення й реалізації бюджетної політики на рівні конкретної територіальної громади, аналітичні й статистичні дані про підсумки виконання Великоберезовицького селищного бюджету, відображені на офіційному веб-порталі відкритих даних OpenBudget.gov.ua, наукові праці українських та іноземних вчених за тематикою наукового дослідження.

Наукова новизна результатів дослідження полягає у тому, що у роботі поглиблені уже відомі наукові положення щодо розробки й реалізації бюджетної політики на місцевому рівні в частині уточнення базових понять, ознак класифікації та принципів її здійснення, підходів до оцінювання ефективності. Поряд з цим, аналіз практики бюджетної політики на прикладі конкретної громади дав підстави сформулювати об'єктивні висновки про її проблемні моменти, а

також обґрунтувати власне бачення щодо їх вирішення у контексті зміцнення фінансової спроможності громад у складний період державотворення.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що вони можуть бути корисними для вдосконалення практичних дій органів місцевої влади при розробленні й реалізації ними бюджетної політики в частині залучення до місцевого бюджету додаткових ресурсів, покращення структури використання коштів місцевого бюджету, вдосконалення міжбюджетних відносин. Особливий інтерес напрацьовані у роботі висновки можуть складати для органів влади Великоберезовицької селищної громади, дані якої стали інформаційною основою проведеного дослідження. Поряд цим, напрацювання автора можуть становити інтерес для вдосконалення навчальних дисциплін фінансового спрямування, які викладають у вищій школі при підготовці фахівців для фінансової сфери.

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

1. Горин В., Роговський І. Проблемні питання бюджетної політики органів місцевої влади у сфері видатків в умовах воєнного часу. *Актуальні питання фінансової науки та практики*: збірник наукових праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ЗУНУ. Вип. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2024.

2. Роговський І. Дискусійні підходи до тлумачення сутності бюджетної політики органів місцевої влади. *Фінансове забезпечення сталого розвитку*: збірник наукових праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія Західноукраїнського національного університету. Вип. 3. Т. 2. Тернопіль: ЗУНУ, 2023.

3. Роговський І. До питання про вдосконалення політики органів місцевої влади у сфері бюджетних видатків. *Актуальні питання фінансової науки та практики*: збірник наукових праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ЗУНУ. Вип. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2024.

Робота складається з вступу, 3-х розділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи складає 73 сторінок друкованого тексту. Основний зміст роботи викладений на 66 сторінках. У роботі 5 таблиць та 4 рисунки. Список використаних джерел налічує 65 позицій.

Розділ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

1.1. Сутність та специфіка бюджетної політики органів місцевої влади

Одним із найважливіших понять економічної науки є бюджетна політика, адже завдяки їй отримують своє матеріальне вираження об'єктивні бюджетні відносини. Від того, чи продуманим та обґрунтованим буде процес розроблення й реалізації бюджетної політики значною мірою залежить ефективність впливу бюджетних відносин на соціально-економічний розвиток країни на усіх рівнях управління. Бюджетна політика відіграє виняткову роль у стимулюванні усіх сфер економіки, вирішенні соціальних проблем, забезпеченні поступального розвитку держави. Ця властивість бюджетної політики зумовлює постійний інтерес до її пізнання з боку наукової спільноти. Попри те, що сутність цього явища економічної практики вивчається уже впродовж багатьох років, на цей час вироблено кілька підходів до її формулювання, а також принципів розроблення й реалізації бюджетної політики.

Відповідно до авторитетного енциклопедичного видання Макміллана, бюджетна політика визначається як «використання оподаткування та державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності» [57, с. 41]. Слід відмітити, що подібний підхід поділяє багато науковців, зводячи бюджетну політику до діяльності у царині оподаткування та державних витрат, що має на меті вплив на економічну діяльність (стимулювання зайнятості та економічного зростання). Проте, такий підхід до тлумачення бюджетної політики є надміру узагальненим та не відповідає принципу розмірності понять. Звісно, провідну роль у формуванні бюджетних ресурсів відіграє оподаткування, однак податки не є єдиним джерелом доходів бюджету. Відповідно, у частині формування ресурсів бюджету бюджетна політика охоплює значно ширше коло відносин, ніж питання

оподаткування. З іншого боку, функціональне призначення бюджетної політики не варто зводити виключно до регулювання економічних пропорцій, адже вона має важливе значення у реалізації інших функцій держави, насамперед соціальної та екологічної.

Зазначені проблемні моменти дефініції бюджетної політики виправляє її визначення в Енциклопедичному словнику С. Мочерного. Це видання пов'язує бюджетну політику з розподільчими процесами, з одного боку, та з процесами задоволення суспільних потреб і вирішення суспільних проблем, з іншого. За словами авторів Енциклопедичного словника, під бюджетною політикою слід розуміти «цілеспрямовану і планомірну діяльність держави щодо раціонального використання важелів бюджетного регулювання темпів частки одержавлення національного доходу, джерел його формування і вибору оптимальної структури витрат для підтримки стабільного економічного росту й досягнення стратегічних цілей суспільства» [40, с. 67-68].

У багатьох наукових працях бюджетну політику розглядають тенденційно, акцентуючи увагу тільки на її окремих аспектах. Для прикладу, О. Васирик та К. Павлюк визначають її як «сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного й соціального розвитку» [5, с. 53]. В Економічній енциклопедії С. Мочерного бюджетна політика – це «інструмент регулювання економіки для підтримання певного рівня ВВП, зайнятості і соціального забезпечення» [23, с. 123]. Обидва підходи до розуміння бюджетної політики невдалі. З одного боку, визначати об'єктом бюджетної політики усю сукупність фінансових відносин недоречно, адже він обмежується лише бюджетною складовою цих відносин. З іншого боку, характеризувати бюджетну політику як інструмент також недоречно, адже для її реалізації держава вибудовує цілий механізм, який об'єднує не тільки інструменти, але й форми та методи організації бюджетних відносин.

Формулювання дефініції бюджетної політики не доцільно подавати надто лаконічно, адже це може зумовити не повне розкриття її сутності. Для прикладу, В. Опарін визначає бюджетною «...політику щодо формування та збалансування

бюджету держави, а також розподіл бюджетних коштів» [51, с. 36]. Подібне визначення є надміру лаконічним, воно не розкриває суспільного призначення бюджетної політики, однак наголошує на важливості забезпечення балансу між обома складовими бюджету, а також раціонального розподілу видатків.

Однак, зважаючи на вітчизняну наукову традицію, більш імпонує підхід до розкриття бюджетної політики, який передбачає детальне висвітлення усіх її аспектів. Наприклад, І. Плужніков розглядає бюджетну політику як «системну сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів, конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для вирішення економічних та соціальних завдань країни» [27, с. 177]. Цінним у дефініції бюджетної політики є наголос на важливості наукової обґрунтованості її пріоритетів, їхньому зв'язку зі стратегічними завданнями розвитку держави, а також продуманості політики у сфері бюджету, яка має передбачати об'єднання усіх її заходів в рамках певної загальної мети. Подібний підхід до формулювання бюджетної політики бачимо у С. Булгакової, яка визначає це явище як «цілеспрямовану діяльність держави (органів державної влади і місцевого самоврядування) з регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні» [63, с. 93]. Попри те, що вчена обмежує цільову спрямованість бюджетної політики лише економічною сферою, позитивним моментом дефініції є чітке визначення її суб'єктів, якими є органи центральної та місцевої влади.

Тільки побіжне звернення до наукових поглядів на сутність бюджетної політики вказує на її складність та багато форм вияву. Відповідно до методології фінансової науки, бюджетну політику можна охарактеризувати з різних аспектів – як економічне поняття, організаційну та правову наукову формацію. Зокрема, за термінологічним підходом поняття бюджетної політики є комбінацією двох базових термінів «бюджет» та «політика», кожне із яких має своє змістовне наповнення. Політику характеризують як сукупність цілей та завдань, які ставить перед собою суб'єкт (у цьому випадку, держава в особі органів центральної та

місцевої влади), а також інструментарій для їхнього досягнення на практиці. З соціологічних позицій бюджетна політика – це соціальний інститут, через який виражається взаємодія між членами суспільства в процесі реалізації ними власних інтересів за участі бюджетних ресурсів. Як поняття управлінської науки, бюджетна політика являє собою «діяльність, що об'єднує такі логічно послідовні стадії: наукове обґрунтування цілей та завдань, який суб'єкт управління прагне досягти; обґрунтування засобів та методів, за допомогою яких передбачається досягти поставлених цілей і завдань; підбір кадрів та організація їх роботи з метою досягнення поставлених цілей та завдань» [24, с. 796-797].

Узагальнення розглянутих наукових підходів до розуміння бюджетної політики дає нам підстави визначати бюджетну політику органів місцевої влади як цілеспрямовану діяльність, яка передбачає розробку пріоритетів формування і використання бюджетних ресурсів на рівні територіальної громади. Цей процес має базуватись на врахуванні завдань, визначених документами стратегічного розвитку цих адміністративно-територіальних одиниць, об'єднувати заходи довго- і короткострокового характеру, спрямовані на вирішення важливих проблем економічного та соціального розвитку відповідної громади.

Ефективність бюджетної політики в першу чергу залежить від того, наслідки раціональними будуть поставлені перед нею завдання. Визначення завдань бюджетної політики органів місцевої влади відбувається під впливом багатьох чинників різного ступеня важливості та характеру дії. Комбінована дія цих чинників визначає як загальний перелік завдань бюджетної політики, так і ранжування їх реалізації. Однак, незважаючи на особливості поточної ситуації в громаді та загалом в країні, модель економічної системи та рівень централізації фінансових ресурсів економіки, бюджетна політика має вирішувати наступні завдання:

– визначати раціональні напрямки використання бюджетних відносин у рамках виконання пріоритетів соціально-економічного розвитку громади. Для цього у громаді насамперед мають бути розробленими документи стратегічного розвитку (не тільки стратегія розвитку або середньостроковий план розвитку

громади загалом, але й стратегії розвитку окремих сфер економіки чи соціальної сфери), які мають відповідати реальним інтересам мешканців громади;

– окреслювати ефективний інструментарій для досягнення завдань та цілей бюджетної політики у практичній площині. При цьому вирішують питання щодо визначення необхідного обсягу бюджетних ресурсів та найбільш ефективних методів їх формування, а також раціоналізації напрямів і обсягів використання цих бюджетних ресурсів у відповідності до визначених стратегічними планами завдань;

– ухвалення практичних рішень, спрямованих на формування доходів та здійснення видатків бюджету у відповідності до розроблених планів (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Концептуальна схема бюджетної політики місцевих органів влади

Джерело: розроблено автором самостійно

Теоретичні засади бюджетної політики передбачають крім розкриття її сутності, приділення уваги питанню класифікації видів цієї політики. У наукових публікаціях та навчальній літературі представлено багато різних ознак поділу бюджетної політики на окремі різновиди, а саме: відповідно строків виконання,

за ступенем деталізації, за функціями органу влади та ін. Такі ознаки збагачують теоретичний базис бюджетної політики, однак є малокорисними для бюджетної практики. З точки зору практичної цінності, важливими ознаками класифікації бюджетної політики є такі, як характер завдань, які вона вирішує, а також рівень реалізації. За першим критерієм бюджетну політику розмежовують на бюджетну стратегію і тактику.

Бюджетною стратегією визначають «довготривалий курс бюджетної політики, який реалізується з метою досягнення глобальних завдань розвитку, визначених стратегічними документами» [5, с. 53]. Такими цілями глобального значення при реалізації бюджетної стратегії можуть бути визначені розвиток бюджетного механізму, зміна принципів організації бюджетних відносин, трансформація підходів до формування і використання бюджетних ресурсів та ін. Зважаючи на масштабність цих завдань, органам влади важливо забезпечити їх комплексність, тобто щоб вони були узгодженими як між собою, так і з цілями стратегічного розвитку. Крім цього, за позицією Я. Жаліла, бюджетна стратегія має вибудовуватись з урахуванням усіх чинників внутрішнього та зовнішнього характеру, які впливають на перебіг бюджетних відносин [25, с. 22]. Бюджетна стратегія реалізується через «довгострокові бюджетні програми, які визначають стратегічні орієнтири розвитку певних сфер економіки чи соціальної сфери та обсяги бюджетних ресурсів, які необхідні для їх втілення» [19, с. 27].

Продовженням бюджетної стратегії є бюджетна тактика. У ній бюджетна стратегія отримує свою деталізацію в процесі виконання бюджетів у розрізі окремих років. Відповідно, менш масштабними є завдання, які постають перед бюджетною тактикою. Вони передбачають перетворення не усього бюджетного механізму, а лише окремих його елементів, зокрема методів формування доходів бюджету, підходів до використання цих коштів, перегрупування бюджетних ресурсів тощо. Завдання тактики – адаптувати бюджетні відносини до поточних реалій, забезпечити ефективний їх перебіг в нових умовах. Тому В. Дем'янишин одним із важливих параметрів бюджетної тактики визначає адаптивність рішень з питань бюджету, «пристосування бюджетних відносин до нових соціально-

економічних реалій для забезпечення їх відповідності завданням бюджетної стратегії» [19, с. 28]. На відміну від бюджетної стратегії, тактичні заходи бюджетної політики отримують відображення у бюджетному законодавстві.

Бюджетна політика реалізується на різних рівнях публічного управління. Після реформи децентралізації відбулося зміщення владних повноважень на користь низової ланки публічного управління – місцевого самоврядування, а районні державні адміністрації були ліквідовані. Самоврядування на районному рівні на теперішній час має фактично декоративний характер, оскільки районні ради практично позбавлені доходів та повноважень. Відповідно, в існуючих реаліях можемо виокремлювати бюджетну політику уряду та бюджетну політику органів місцевої влади, представлену бюджетними рішеннями органів місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради) та обласних рад. Місцева влада є головним суб'єктом управління місцевим розвитком за усіма його напрямками. Це дає підстави характеризувати управління місцевим розвитком як «складний механізм, який об'єднує діяльність місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на певній території, що є частиною єдиного механізму державного управління» [32]. Уся повнота влади у питаннях місцевого розвитку на рівні територіальних громад в теперішній час лежить місцевим радам та їх виконавчим органам. Відповідно, у подальших підрозділах роботи ми будемо ототожнювати органи місцевої влади з органами місцевого самоврядування.

Розкриття сутності бюджетної політики було б неповним без звернення уваги на функціональний підхід до її класифікації, адже таким чином найбільш повно відображається зміст управлінських рішень щодо бюджету. У науковій літературі ведеться полеміка щодо виокремлення складових бюджетної політики за функціональним критерієм. Ф. Ярошенко визначає їх у такому вигляді: «політика формування доходів бюджету; здійснення видатків; управління державним боргом; бюджетне регулювання та міжбюджетні відносини» [20, с. 105]. Таке бачення критикує В. Дем'янишин, який наголошує на важливості управління не стільки наслідками проблемного управління бюджетом, виявом чого є державний борг, але й безпосередньо бюджетним дефіцитом як проявом

незбалансованості поточних доходів і видатків бюджету. Поряд з цим, вчений додатково поглиблює декомпозицію складових бюджетної політики, деталізує її у розрізі методів формування бюджетних ресурсів та напрямів їх використання [19, с. 29].

Опираючись на розглянуті підходи до структуризації бюджетної політики за різними ознаками, вважаємо раціональним виокремлювати у її складі такі напрямки, як політика формування бюджетних ресурсів (охоплює питання щодо надходження доходів місцевого бюджету від оподаткування, неподаткового методу, трансфертів та з інших джерел) та політика використання бюджетних ресурсів (охоплює вирішення питань фінансування ключових напрямів соціально-економічного розвитку громад, а також обслуговування й погашення боргових зобов'язань органу місцевого самоврядування). Саме у такому контексті буде здійснене оцінювання практики реалізації бюджетної політики органу місцевої влади у наступних підрозділах кваліфікаційної роботи.

1.2. Поняття ефективності бюджетної політики органу місцевої влади та методичні підходи до її оцінювання

Розширення владних повноважень органів місцевого самоврядування, що стало наслідком реформи децентралізації, привертає все більшу увагу до питання забезпечення ефективного контролю за результатами діяльності органів місцевої влади, в тому числі щодо управління бюджетом і реалізації бюджетної політики. Особливий акцент щодо оцінювання ефективності бюджетної політики доцільно зробити на визначенні відповідності її пріоритетів цілям та інтересам населення, яке є основним бенефіціаром бюджетних благ.

Питання забезпечення об'єктивного оцінювання ефективності бюджетної політики є риторичним, оскільки з еволюцією сучасного суспільства, зміною уявлень про те, як має функціонувати система публічного управління, які функції має перебрати на себе держава, а які залишити населенню для самостійного

вирішення відповідь на нього може бути різною. Суспільне уявлення про те, яким чином розглядати бюджетну політику з точки зору її ефективності, значною мірою формується під впливом змін у суспільно-політичному та економічному середовищі. Для прикладу, у довоєнний період переважна більшість населення виступала за збільшення у складі місцевих бюджетів частки капітальних витрат, тобто пов'язаних із реалізацією проектів розвитку. Однак, в період масштабної війни з росією ініціативи щодо спрямування бюджетних ресурсів на потреби благоустрою, ремонт чи реконструкцію дорожньої інфраструктури, придбання нових фондів до бюджетних установ викликають у населення значний спротив. Практично одностайною є думка, що в цей складний час усі вільні бюджетні ресурси мають направлятись на потреби оборони країни, допомоги військовим. Тому якщо розглядати підходи до оцінювання ефективності бюджетної політики в довоєнний час і на сьогодні, вони радикально відрізняються. Однак, спільним у них є те, що найважливішим критерієм ефективності бюджетної політики є її відповідність суспільним інтересам.

У наукових публікаціях ефективність бюджетної політики пов'язують із її спроможністю дієво впливати на тенденції соціально-економічного розвитку, забезпечувати стабільне економічне зростання й підвищення рівня добробуту населення. Таке бачення цільового призначення бюджетної політики можна визначити як загальне, оскільки воно характеризує кінцеву мету функціонування бюджетних відносин. Натомість, більш приземлено ефективність бюджетної політики слід пов'язувати із належним забезпеченням потреб органів влади бюджетними ресурсами, оскільки ці ресурси є основою для організації надання населенню бюджетних благ і послуг, забезпечення їхньої якості й доступності. Двоїста природа суспільного призначення бюджетної політики має отримати відображення у методиці оцінювання її ефективності. За позицією Ц. Огня, який є прихильником більш вузького розуміння призначення бюджетної політики, головним критерієм її оцінювання слід вважати фіскальну ефективність з точки зору «оптимального узгодження й сприяння розвитку соціально-економічних інтересів в межах визначеної економічної стратегії» [41, с. 127]. У цій дефініції

зроблено акцент на двох важливих ознаках ефективності бюджетної політики, а саме її проведення з урахуванням інтересів учасників бюджетних відносин та відповідності певним стратегічним пріоритетам.

Розглядаючи ефективність бюджетної політики у широкому розумінні, С. Булгакова звертає увагу на два важливих моменти її оцінювання: по-перше, прийняття вихідного принципу оцінювання як порівняння фактичних значень індикаторів із запланованими (прогнозованими); по-друге, необхідність вибору найбільш прийнятних індикаторів, які б об'єктивно характеризували ефект від реалізації бюджетної політики. До таких індикаторів С. Булгакова зараховує: динаміку ВВП та промислового виробництва, рівень цін, валютний курс гривні, рівень зайнятості, показники доходів населення та ін. [63, с. 101]. Поділяючи думку вченої, що одним із можливих підходів до оцінювання ефективності будь-якої діяльності є порівняння фактичних і планових значень, все ж вважаємо такий підхід до вимірювання ефективності бюджетної політики недосконалим. На наш погляд, наведені індикатори надміру опосередковано залежать від специфіки реалізації бюджетної політики і можуть бути спричинені дією інших чинників економічного та неекономічного походження.

Проте, розглядаючи ефективність бюджетної політики у більш вузькій інтерпретації, С. Булгакова пропонує покласти в основу її оцінювання кілька напрямів: «мобілізація бюджетних доходів, виконання бюджетних зобов'язань, управління бюджетним дефіцитом та державним боргом» [63, с. 101]. Розвиваючи таку думку, вчена пропонує набір конкретних індикаторів для оцінювання рівня ефективності бюджетної політики: «рівень виконання плану формування доходів бюджету загалом та в частині податкових доходів; рівень виконання бюджетних зобов'язань (видатків); кредиторська заборгованість бюджету з грошових виплат через нестачу/відсутність бюджетного фінансування; обсяг бюджетного дефіциту і його рівень щодо необхідних видатків; кредиторська заборгованість бюджетних установ через нестачу/відсутність бюджетного фінансування» [63, с. 102]. Однак, ці показники на теперішній час значною мірою втратили актуальність, оскільки у

них надмірна увага приділена показникам кредиторської заборгованості бюджету, які не мають вирішального значення на сьогодні у бюджетній практиці.

Відповідно до широкого прочитання призначення бюджетної політики, Ф. Ярошенко визначає її ефективність тим, «чи здатна вона вирішувати соціальні завдання і створювати передумови для сталого економічного зростання» [65, с. 6]. В. Геєць упускає соціальну компоненту ефективності бюджетної політики, адже пов'язує її лише з ефектом від впливу бюджетних ресурсів на досягнення стійкого і збалансованого розвитку економіки [2, с. 17]. Передумовою для ефективності бюджетної політики вчений визначає урахування в процесі її реалізації головних економічних законів розвитку суспільства та економічних реалій. Деталізуючи свою наукову позицію, В. Геєць і Б. Кваснюк запропонували систему кількісних та якісних індикаторів для оцінювання ефективності бюджетної політики, а саме: «приріст доходів та видатків бюджету, приріст видатків на соціальну сферу, дефіцит бюджету (у % до ВВП), рівень перерозподілу ВВП через бюджет (у % до ВВП), питома вага місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, рівень державного (прямого та гарантованого) боргу, а також обсяг капітальної складової видатків» [2, с. 28-29]. Такий набір індикаторів ефективності бюджетної політики взагалі не прийнятний, адже більшість із них характеризують не ефект від її здійснення, а особливості проведення у країні з певною моделлю економічної системи.

Подібні методологічні недоліки вбачаємо у позиції Ю. Пасічника, який пов'язує ефективність бюджетної політики із забезпеченням добробуту людей. Попри раціональну загальну позицію до розуміння ефективності бюджетної політики, вчений пропонує для її вимірювання використовувати ряд індикаторів, а саме: «обсяг доходів і видатків бюджету; граничний розмір дефіциту бюджету; частка ВВП, яка перерозподілена через бюджет; обсяг та структура державного боргу; питома вага видатків, здійснених за рахунок міжбюджетних трансфертів; частка капітальних видатків у загальній структурі видаткової частини бюджету» [45, с. 254-257]. На наш погляд, більшість із цих індикаторів не мають стосунку до ефективності бюджетної політики, а відображають лише її особливості в певних соціально-економічних умовах.

Узагальнюючи наукову полеміку щодо вироблення методології оцінювання ефективності бюджетної політики, можемо констатувати, що серед науковців утвердились два ключових підходи до такого оцінювання: за першим підходом ефективність – це результат співставлення фактичних ресурсів із запланованими, тобто свідчення того, чи було повністю виконане поставлене завдання; за другим підходом, ефективність бюджетної політики вимірюється динамікою показників, які характеризують кінцевих результат від впливу бюджету на темпи соціально-економічного розвитку. Однак проблемним моментом другого підходу є те, що він вимагає об'єктивного визначення комплексу об'єктивних макроіндикаторів для того, щоб усебічно відобразити ефект від бюджетної політики.

Поділяючи раціональність обох підходів вважаємо, що в основу оцінювання ефективності бюджетної політики доцільно покласти функціональний принцип, за яким вимірювати ефективність політики формування бюджетних ресурсів та ефективність політики їхнього використання. Такий підхід дасть можливість подолати протиріччя між позиціями різних науковців, адже при оцінюванні ефективності формування бюджетних ресурсів головний акцент слід робити на визначенні відповідності між запланованими та досягнутими показниками; щодо оцінювання ефективності використання бюджетних ресурсів, то тут виконавська дисципліна як критерій ефективності не стільки важлива, скільки відповідність напрямів спрямування бюджетних коштів потребам та інтересам суспільства.

Для вироблення об'єктивних методичних засад оцінювання ефективності бюджетної політики не менш важливо, щоб вони базувались на несуперечливому тлумаченні термінологічного апарату, зокрема базового поняття «ефективності». В сучасній енциклопедичній літературі під ефективністю розуміють «здатність створювати ефект, результативність процесу чи проекту, яка визначається співвідношенням ефекту (результату) до витрат на його досягнення» [40, с. 217]. Отож, поряд із компаративним аналізом фактичних і планових показників, що характеризує рівень виконавської ефективності (результативності роботи), при оцінюванні ефективності бюджетної політики в частині бюджетних видатків більш важливим є їх порівняння з кінцевим продуктом цих витрат, тобто обсягом

бюджетних благ. У цьому контексті ефективність бюджетної політики можна оцінювати у два способи: за першим, якщо обсяг бюджетних витрат фіксований, то підвищення ефективності визначається збільшенням обсягу бюджетних благ, які вироблені за цей кошт; якщо результат бюджетних відносин наперед заданий, то ефективність вимагає мінімізації бюджетних витрат на його досягнення.

На наш погляд, при оцінюванні ефективності бюджетної політики можуть отримати застосування обидва наведені підходи до тлумачення ефективності, враховуючи контекст аналізу бюджетних відносин. Для прикладу, показники фінансування бюджетних програм зазвичай визначені уже в процесі складання й ухвалення відповідного бюджету, питання стоїть тільки в тому, щоб досягти максимізації продукту від їхнього виконання. Однак, якщо результат виконання бюджетної програми наперед заданий (наприклад, будівництво певного об'єкта чи придбання певного обладнання та ін.), то головним індикатором ефективності стане визначення того, чи було цього результату досягнуто при мінімально можливих витратах бюджетних коштів. Разом з тим, застосування жодного із цих підходів не дає відповіді на питання, наскільки ефективною є бюджетна політика з точки зору відповідності суспільним пріоритетам. Навіть якщо результат був отриманий за мінімальних витрат бюджетних коштів, але він суперечить запиту суспільства, він не може бути визначений як такий, що свідчить про ефективність бюджетної політики. Тобто правильність постановки бюджетних пріоритетів, їх вироблення на основі консенсусу усіх учасників бюджетних відносин є першою передумовою ефективності бюджетної політики.

Дотримання функціонального підходу в оцінюванні ефективності політики у сфері бюджету визначає, що ефективними мають бути усі її компоненти, тобто бюджетні рішення як при формуванні бюджетних ресурсів, так і при їхньому використанні. На думку Л. Лисяк, процес формування бюджетних ресурсів як практичне вираження відповідного напрямку бюджетної політики, має базуватись на реалізації дуального завдання: по-перше, повноцінне забезпечення потреб органів публічної влади у бюджетних ресурсах на виконання їхніх владних повноважень; по-друге, формування бюджетних ресурсів має бути нейтральним

щодо впливу на фінансове становище суб'єктів господарювання, які наповнюють бюджети різного рівня. Це дає вченій підстави стверджувати, що формування бюджетних ресурсів слід розглядати у контексті пошуку оптимального рівня податкового навантаження. Попри це, інтереси держави у цих процесах все ж мають превалювати, оскільки податкове навантаження не може бути визначене як оптимальне, якщо воно не забезпечує повного покриття потреб органів влади у коштах на реалізацію владних повноважень [33, с. 54].

Загалом поділяючи позицію Л. Лисяк щодо необхідності повноцінного забезпечення потреби держави в бюджетних ресурсах як критерію ефективності бюджетної політики, вважаємо за необхідне вказати на ризик такого підходу. За законом Енгеля про стійке зростання суспільних витрат, а також відповідно до ідей теорії суспільного вибору Дж. Б'юкенена, бюрократичний апарат держави прагне до постійного розширення власних повноважень, а отже контрольованих бюджетних ресурсів. Отже, не виправдане з раціонального погляду розширення владних повноважень органів публічного управління потребуватиме збільшення потреби у бюджетних коштах, чого можна досягти за рахунок підвищення рівня податкового тиску або нарощування боргових зобов'язань. Обидва способи для вирішення питання збалансування потреб і ресурсів можуть мати негативний вплив на економіку, гальмувати темпи її зростання, знижувати мотивацію до економічної діяльності. В умовах слабкості суспільних інституцій, покликаних контролювати раціональність та ефективність використання бюджетних коштів, збільшення потреби у коштах на фінансування бюджетних програм може бути також викликане корупційним чинником, бажанням чиновників задовольнити власні інтереси за бюджетний кошт.

Стосовно ефективності бюджетної політики при використанні бюджетних ресурсів, то головним критерієм цього є показники продукування суспільних благ в рамках виконання бюджетних програм. Проведення такого оцінювання на теперішній час характеризується значними труднощами, адже якісні та кількісні показники ефективності виконання значної частини бюджетних програм мають вагомий недолік – вони опосередковано характеризують кінцевий результат від

здійснених витрат. Поряд з цим, відкритим є питання, наскільки затребуваними є суспільні блага, які надаються населенню за рахунок бюджетних коштів, адже вони можуть не відповідати потребам людей. Подібні явища нерідко притаманні бюджетним програмам у соціальній сфері, коли у звітності можна простежити імітацію активної роботи – при вагомих показниках кількості проведених заходів чи реалізованих проектів інтерес до них з боку суспільства незначний. У цьому випадку за формальними ознаками можна зробити висновок про ефективність використання бюджетних ресурсів (оскільки забезпечено надання певних благ, доступ до яких має широке коло споживачів), але в реальності ефект від такої діяльності з точки зору задоволення потреб суспільства недостатній.

Узагальнюючи розглянуті підходи до оцінювання ефективності бюджетної політики можемо зауважити, що універсального бачення того, у який спосіб його здійснювати й на підставі яких критеріїв, зі застосуванням яких методів, поки немає. Але опираючись на прийняту нами позицію щодо виокремлення основних напрямів бюджетної політики органів місцевої влади, вважаємо за доцільне її ефективність визначати у розрізі таких складових:

- ефективність формування бюджетних ресурсів, яка охоплює оцінювання раціональності бюджетної політики щодо формування податкових надходжень (як наслідку ухвалення управлінських рішень щодо визначення складу місцевих податків та зборів, їхніх елементів, а також управління базою оподаткування за іншими фіскальними платежами), неподаткових надходжень (як результату дій органів місцевої влади з організації надання платних адміністративних послуг, управління комунальною власністю та ресурсами), в тому числі надходжень у формі грантів, цільових субвенцій та інших форм зовнішнього фінансування;

- ефективність використання бюджетних ресурсів, яка характеризується показниками виконання бюджетних програм, зокрема їх відповідності інтересам суспільства, узгодженості зі стратегічними пріоритетами розвитку громади та конкретної галузі місцевої економіки. Водночас, не менш важливо оцінювати управлінську ефективність використання бюджетних ресурсів через визначення відповідності між фактичними й плановими значеннями видатків. Це свідчить про

обґрунтованість показників бюджетного плану, а також відповідальність органу місцевої влади при його виконанні.

Висновки до розділу 1

Одним із найважливіших понять економічної науки є бюджетна політика, адже завдяки їй отримують своє матеріальне вираження об'єктивні бюджетні відносини. Бюджетна політика відіграє виняткову роль у стимулюванні усіх сфер економіки, вирішенні соціальних проблем, забезпеченні поступального розвитку держави. Сутність цього явища економічної практики вивчається уже впродовж багатьох років, на цей час вироблено кілька підходів до її формулювання, а також принципів розроблення й реалізації бюджетної політики.

Побіжне звернення до наукових поглядів на сутність бюджетної політики вказує на її складність й різні форми вияву. Відповідно до методології фінансової науки, бюджетну політику можна охарактеризувати з кількох аспектів – як економічне поняття, організаційну та правову наукову формацію. Узагальнення наукових підходів до розуміння бюджетної політики дало підстави визначати бюджетну політику органів місцевої влади як цілеспрямовану діяльність, яка передбачає розроблення пріоритетів формування і використання бюджетних ресурсів на рівні громади. Цей процес має базуватись на врахуванні завдань, визначених документами стратегічного розвитку громад, об'єднувати заходи довго- і короткострокового характеру, спрямовані на вирішення важливих проблем їх економічного та соціального розвитку.

У наукових публікаціях ефективність бюджетної політики пов'язують із її спроможністю дієво впливати на тенденції соціально-економічного розвитку, забезпечувати стабільне економічне зростання й підвищення рівня добробуту населення. Це бачення цільового призначення бюджетної політики є загальним, воно характеризує кінцеву мету бюджетних відносин. Спрощено ефективність бюджетної політики пов'язують з належним забезпеченням потреб органів влади

бюджетними ресурсами, оскільки ці ресурси є основою для організації надання населенню бюджетних благ і послуг, забезпечення їхньої якості й доступності.

Узагальнення наукової полеміки щодо вироблення методології оцінювання ефективності бюджетної політики засвідчило, що серед науковців утвердились два ключових підходи до такого оцінювання: за першим підходом ефективність – це результат співставлення фактичних ресурсів із запланованими, тобто свідчення того, чи було повністю виконане поставлене завдання; за другим підходом, ефективність бюджетної політики вимірюється динамікою показників, які характеризують кінцевих результат від впливу бюджету на темпи соціально-економічного розвитку. При оцінюванні ефективності бюджетної політики на рівні органів місцевої влади можуть отримати застосування обидва наведені підходи до тлумачення ефективності, із розмежуванням показників у розрізі двох ключових складових бюджетної політики – формування і використання ресурсів.

Розділ 2

ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНУ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ (НА ПРИКЛАДІ ВЕЛИКОБЕРЕЗОВИЦЬКОЇ СЕЛИЩНОЇ ГРОМАДИ)

2.1. Реалії та особливості політики формування бюджетних ресурсів

Особливості реалізації бюджетної політики органів місцевого влади найперше виявляються у практиці формування дохідної частини місцевих бюджетів, які виступають найважливішим джерелом бюджетних ресурсів. Обсяги формування доходів місцевого бюджету мають відповідати потребам органу місцевої влади, адже без належного фінансового забезпечення самоврядування, тобто самостійне ухвалення управлінських рішень з різних питань суспільного життя, стає неможливим. Бюджетна політика у частині формування бюджетних ресурсів виражається у двох аспектах: по-перше, у визначенні прогнозних обсягів цих ресурсів, які заплановано отримати до відповідного місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді (або на три наступних періоди у випадку складання бюджетного прогнозу); по-друге, у забезпеченні реального виконання запланованих показників формування бюджетних ресурсів за різними видами надходжень.

Правове забезпечення політики органів місцевої влади щодо формування доходів місцевих бюджетів передбачає, що в Україні усі бюджетні ресурси, які надходять у розпорядження органів місцевої влади, мають бути зараховані до складу відповідного місцевого бюджету, а формування позабюджетних фондів заборонене. Хоча такий досвід є в інших країнах, в Україні ця бюджетна норма була впроваджена з огляду на значні масштаби зловживань із позабюджетними коштами на місцевому рівні, а також для реалізації принципу єдності каси у побудові бюджетної системи. Конкретний перелік джерел доходів місцевих бюджетів визначає ст. 23 Бюджетного кодексу України [3]. Відповідно до норм

бюджетної класифікації, ці доходи розмежовують у розрізі кількох груп, а саме податкових та неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом і трансфертів. Цільові фонди, які можуть утворювати органи місцевої влади, повинні функціонувати тільки в межах бюджету.

Перш за все, бюджетна політика органів місцевої влади щодо формування бюджетних ресурсів виявляється у процесі планування їхніх обсягів. Розрахунок майбутніх надходжень до місцевого бюджету із застосуванням різних підходів та методів дає можливість з'ясувати питання, на який обсяг фінансових ресурсів може розраховувати влада в процесі реалізації владних повноважень. Водночас, процес розрахунку планових показників доходів може вказати на деформації у їхньому формуванні, виявити приховані резерви нарощування надходжень, а також стати підґрунтям для прийняття місцевою радою управлінських рішень щодо корегування ставок фіскальних платежів, бази оподаткування, організації дій з використання неподаткових способів наповнення бюджету та ін. Важливим моментом планування доходів місцевого бюджету має бути використання у цьому процесі наукових методів розрахунку показників, що передбачають врахування різних чинників, які можуть вплинути на їх параметри.

Фінансовою наукою напрацьовано багато методів планування показників доходів бюджету – аналітичний, прямого розрахунку, коефіцієнтний, аналітичний та інші, які застосовуються для різних видів бюджетних надходжень, а також на різних стадіях планування. Зокрема, при плануванні надходжень від податків та зборів використовують нормативний метод, який передбачає розрахунок обсягу майбутніх надходжень на основі визначеного законодавством нормативу (ставки фіскального платежу, ставки штрафних санкції та ін.) та прогнозованої бази оподаткування. Подібний метод використовують при плануванні частини інших бюджетних доходів, зокрема неподаткових надходжень. Але більш прийнятним для цього є метод коефіцієнтів, який передбачає використання коефіцієнтів прогнозованого приросту надходжень, які визначені з урахуванням дії зовнішніх чинників. Зокрема, відповідно до консервативного сценарію, за незмінності інших чинників, прогнозовані надходження за значною частиною неподаткових та інших

доходів бюджету корегують на темп інфляції, визначений урядом при ухваленні макроекономічних показників на наступний рік.

Застосування аналітичного методу в розрахунках показників бюджету має вагому перевагу, що полягає у високій точності планування. Він базується на використанні значних масивів звітних даних за попередні роки для прогнозування середньострокових тенденцій, а також корегуванні планових значень на рівень впливу чинників зовнішнього середовища. Однак, в періоди нестабільності й значних коливань економічної кон'юнктури застосування аналітичного методу не гарантує високої точності прогнозів. Це показав досвід останніх років, коли у зв'язку з війною податкова база суттєво змінилась, що було складно врахувати при плануванні бюджетних показників за допомогою аналітичного методу.

Для оцінювання ефективності бюджетної політики органу місцевої влади необхідно застосовувати комплекс якісних та кількісних показників, які усебічно характеризуватимуть її здійснення. Зокрема, для оцінювання якості планування бюджетних показників прийнятними є індикатори, які відображатимуть кількість внесених змін до місцевого бюджету, ступінь відхилення уточнених показників від початкових, а також рівень фактичного виконання запланованих доходів як загалом по дохідній частині бюджету, так і в розрізі окремих розділів та груп доходів. Моніторинг таких індикаторів дасть можливість оцінити не тільки якість роботи з планування бюджету, але й ефективність діяльності органів місцевої влади щодо виконання поставлених планів.

Крім кількісних показників, ефективність формування бюджетних ресурсів потребує оцінювання якісних характеристик виконання бюджету, якими на наш погляд, можуть стати: динаміка питомої ваги власних ресурсів у сукупних доходах бюджету (вказує на тенденцію до зміни рівня фінансової самостійності органу місцевої влади); наявність стійкої тенденції до зростання дохідної частини місцевого бюджету (свідчить про стійкість розвитку економіки та поступальне розширення податкової бази).

В сучасних умовах провідну роль у формуванні бюджетних ресурсів на усіх рівнях бюджетної системи відіграють податкові надходження, а тому об'єктивне

планування та належне виконання бюджету за доходами від оподаткування може вказувати на відповідний рівень ефективності бюджетної політики. З метою оцінювання практики формування бюджетних ресурсів використаємо звітні дані щодо виконання бюджету Великоберезовицької селищної ради Тернопільської області – однієї із найбільш успішних територіальних громад, наближеної до обласного центру. Для посилення об'єктивності аналізу розмежуємо податкові надходження у розрізі загальнодержавних та місцевих податків і зборів, оскільки вони по-різному відображають результати реалізації бюджетної політики органу місцевої влади.

Якщо звернути увагу на загальну якість планування та виконання доходів селищного бюджету, то вона може бути оцінена як достатня. В перший рік війни показники Великоберезовицького селищного бюджету на податковими доходами практично не зазнали корегування, а зміни до рішення про селищний бюджет основному стосувались перегляду обсягів міжбюджетних трансфертів. Натомість, у 2023 році уточнення показників селищного бюджету здійснювалось 6 разів, внаслідок чого планові значення доходів за найважливішими розділами дохідної частини зазнали значних змін. Однак, необхідність внесення змін до селищного бюджету була продиктована не стільки недоліками бюджетного планування, як рішеннями на рівні центральних органів законодавчої та виконавчої влади. Зокрема, у 2023 році було скасовано норми щодо надання тимчасових пільг з податків та зборів для окремих груп платників, пільговий режим сплати єдиного податку, пільги при здійсненні зовнішньоекономічних операцій. Оскільки такі зміни були ухвалені уже в ході бюджетного року, це стало підставою для внесення змін до показників селищного бюджету.

Попередні висновки стосовно якості планування селищного бюджету за доходами підтверджують показники табл. 2.1, де представлено обсяги планових і фактичних надходжень власних доходів. У 2022 році до Великоберезовицького селищного бюджету надійшло за цим підрозділом майже 125,1 млн грн, або 98,6% від індикативного плану. Найбільший внесок у відставання фактичних показників від запланованих мало невиконання плану з поступлення ПДФО та військового

збору – 73,4 млн грн проти 75,5 млн грн передбачених уточненим планом. Таким чином, бюджет недоотримав майже 2,2 млн грн при загальному невиконанні селищного бюджету на суму 1,8 млн грн. За іншими видами загальнодержавних податків та зборів динаміка була різною – від 1,7-разового перевиконання плану надходжень з рентної плати, 1,8-разового виконання плану за екологічним податком до відставання на 9% фактичних доходів від внутрішніх податків на товари і послуги і на 30% – за неподатковими надходженнями.

Таблиця 2.1

**Власні надходження Великобerezовицького
селищного бюджету у 2022-2023 рр., млн грн**

2022				2023			
План	Уточнений план	Факт	% викон. уточнен. плану	План	Уточнений план	Факт	% викон. уточнен. плану
ВСЬОГО ДОХОДІВ							
198,74	196,86	195,95	99,5	203,56	278,24	266,47	95,8
Податкові надходження, в т.ч.:							
126,88	126,88	125,09	98,6	119,70	164,79	173,28	105,2
Податок та збір на доходи фізичних осіб							
75,53	75,53	73,38	97,2	70,77	92,15	95,15	103,3
Рентна плата за використання природних ресурсів							
0,10	0,10	0,17	170,0	0,12	0,12	0,16	133,3
Внутрішні податки на товари і послуги							
6,35	6,35	5,77	90,9	4,84	7,81	9,34	119,6
Місцеві податки							
44,59	44,59	45,23	101,4	43,69	64,43	67,79	105,2
Екологічний податок							
0,30	0,30	0,54	180,0	0,29	0,29	0,83	286,2
Неподаткові надходження							
3,93	3,93	2,76	70,2	3,05	4,71	4,23	89,8
Доходи від операцій з капіталом							
3,50	5,51	7,54	136,8	1,00	1,00	0,13	13,0

Джерело: побудовано за даними [7]

У 2023 році невідповідність між фактичними та плановими показниками доходів значно посилилась. Загальний рівень виконання плану за податковими надходженнями склав 105,2%, селищний бюджет отримав додатково 8,5 млн грн.

Найбільший внесок у таке зростання здійснило переконавання плану з надходжень єдиного податку та податку на майно, від яких бюджет отримав 67,8 млн грн, або додатково 3,4 млн грн понад план. Від ПДФО та військового збору надійшло 95,2 млн грн, що на 3,0 млн грн більше запланованого. Ці показники підтверджують наш висновок про незалежні від органу місцевої влади причини зростання, адже приріст доходів від ПДФО та військового збору зумовлений релокацією на територію громади платника з територій, де відбуваються активні бойові дії, а також впровадженням норм щодо мінімального податкового зобов'язання для аграрного сектору; щодо приросту надходжень єдиного податку, то він пов'язаний із відміною податкових норм щодо пільгового режиму його сплати для великих та середніх підприємств. Натомість, в період воєнного стану орган місцевої влади значно зменшив масштаби операцій з капіталом (оренда та продаж комунального майна), що відповідним чином позначилось на обсягах надходжень від цього джерела. Подібні чинники лежать в основі невиконання плану з неподаткових надходжень.

Стосовно місцевих податків та зборів бюджетна політика органу місцевої влади полягає не тільки у забезпеченні належного планування їхніх надходжень, але й у корегуванні елементів цих фіскальних платежів. Законодавство поки не дає органам місцевої влади повної самостійності у визначенні усіх компонентів місцевих податків та зборів, однак вони можуть в певних межах встановлювати ставки цих платежів, корегувати базу оподаткування ними через затвердження її неоподатковуваної частини або надання пільг. Зазвичай норми щодо визначення ставок місцевих податків та зборів ухвалюються місцевими радами щорічно, однак якщо немає підстав вносити зміни до уже діючих положень, то вони можуть пролонговуватись на наступні роки. Наприклад, у Великоберезовицькій громаді на теперішній час продовжують діяти ставки єдиного податку, які затверджені рішенням селищної ради у середині 2022 року: для платників I групи – 10% від прожиткового мінімуму для працездатної особи, для платників II групи – 20% від мінімальної заробітної плати [48]. Незважаючи на те, що органом місцевої влади

не вносились зміни до ставок єдиного податку, розміри платежу збільшуються щорічно у зв'язку із переглядом базових соціальних стандартів.

При оподаткуванні майна у Великобerezовицькій громаді теж продовжують діяти ставки платежів, затверджені у 2022 році. Зокрема, для земельного податку ставки диференційовані залежно від того, чи було проведене грошове оцінювання вартості земельної ділянки, що є об'єктом оподаткування. Для тих ділянок, щодо яких вартість нормативно не визначена, ставка земельного податку складає 3-кратний розмір ставки, яка застосовується для землі з оцінною вартістю. Для земель, які перебувають під забудовою, ставка земельного податку визначена на рівні 0,1% від нормативної грошової вартості, а для земель, які використовуються суб'єктами господарювання для різних видів діяльності від 3% до 5%, залежно від наявності нормативної оцінки [49]. Таким чином, орган місцевої влади стимулює власників землі до проведення її нормативного оцінювання задля об'єктивного визначення бази оподаткування.

Щодо податку на нерухоме майно, що його ставки слабо диференційовані. Для житлової забудови, яка належить фізичним особам, ставка податку складає 0,1% від мінімальної зарплати в розрахунку на 1м² оподатковуваної площі. Щодо юридичних осіб, то ставки для більшості видів нерухомості визначені на рівні 1,0% від МЗП, а для складських приміщень, ігрових закладів та деяких інших об'єктів – 1,5% від МЗП. У рішенні про затвердження ставок цього податку також міститься широкий перелік випадків, коли нерухоме майно виключене зі складу об'єктів оподаткування [50].

Попри загальну позитивну динаміку надходжень від місцевих податків та зборів до Великобerezовицького селищного бюджету та перевиконання планів з їх поступлення, в розрізі окремих фіскальних платежів показники відзначаються значною диференціацією. Для прикладу, якщо загалом по групі місцевих податків та зборів у 2022 році спостерігалось незначене перевиконання плану надходжень, то з податку на майно індикативні розрахунки були виконані тільки на 88,9%, в тому числі із податку на житлову нерухомість – на 44,9%. Ці бюджетні втрати

були компенсовані перевищенням фактичних надходжень над розрахунковими за єдиним податком на 14,1% (понад 3,0 млн грн додатково) (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

**Надходження Великобerezовицького селищного бюджету
від місцевих податків та зборів у 2022-2023 рр., млн грн**

2022				2023			
План	Уточнений план	Факт	% викон. уточнен. плану	План	Уточнений план	Факт	% викон. уточнен. плану
Місцеві податки, в т.ч.:							
44,59	44,59	45,23	101,4	43,69	64,43	67,79	105,2
Податок на майно, в т.ч:							
22,85	22,85	20,32	88,9	20,94	37,40	39,66	106,0
Податок на нерухомість, в т.ч.:							
10,37	10,37	9,24	89,1	10,79	21,91	21,67	98,9
<i>Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (житлова нерухомість)</i>							
1,47	1,47	0,66	44,9	1,19	2,01	2,28	113,4
<i>Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (нежитлова нерухомість)</i>							
8,90	8,90	8,58	96,4	9,60	19,90	19,39	97,4
Земельний податок							
6,70	6,70	5,55	82,8	5,52	8,18	9,46	115,6
Орендна плата							
5,70	5,70	5,48	96,1	4,60	7,29	8,50	116,6
Транспортний податок							
0,08	0,08	0,05	62,5	0,03	0,03	0,03	100,0
Єдиний податок							
21,70	21,70	24,75	114,1	22,70	26,93	27,97	103,9

Джерело: побудовано за даними [7]

Натомість у 2023 році відновилась позитивна динаміка перевищення фактичних доходів над розрахунковими за більшістю видів місцевих податків та зборів. Зокрема, плани з надходжень від земельного податку та орендної плати були перевиконані на 15-16%, податку на житлову нерухомість – на 13%, з єдиного податку – майже на 4%. Єдиним пунктом, за яким спостерігалось певне невиконання плану в 2023 році стало надходження від податку на комерційну нерухомість, бюджетні втрати склали понад 0,5 млн грн. Однак, в цілому по податку на майно у 2023 році до Великобerezовицького селищного бюджету надійшло понад план майже 2,2 млн грн, від єдиного податку – більше 1,0 млн грн. Головною причиною такої динаміки по надходженнях від місцевих податків

і зборів стало відновлення економічної активності у 2023 році, а також відміна переважної частини податкових послаблень для бізнесу, які були введенні у перші місяці повномасштабної війни з росією.

Окрему увагу при оцінюванні політики формування бюджетних ресурсів слід приділити моніторингу показників міжбюджетних трансфертів. Примітно, що Великоберезовицька громада належить до числа тих, де спостерігається високий рівень залежності від трансфертних надходжень, які за останні роки складають близько 1/3 сукупних обсягів дохідної частини селищного бюджету. В абсолютному вимірі обсяг міжбюджетних трансфертів до селищного бюджету в 2023 році становив 88,8 млн грн, або в 1,5 рази більше показників 2022 року. Приріст зовнішнього фінансування з інших бюджетів склав у 2023 році понад 28,3 млн грн (рис. 2.1).

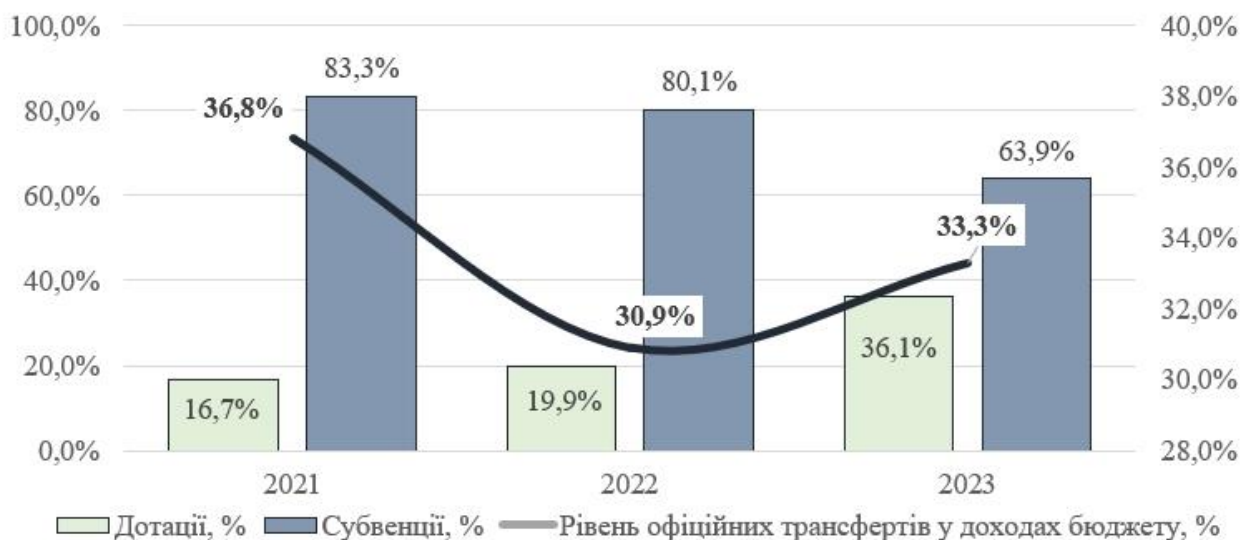


Рис. 2.1. Структура міжбюджетних трансфертів та їх питома вага у доходах Великоберезовицького селищного бюджету в 2021-2023 рр., %

Джерело: побудовано за даними [7]

Важливим з точки зору оцінювання бюджетної політики органу місцевої влади є відстеження структури міжбюджетних трансфертів та їх ролі у складі доходів відповідного бюджету. у бюджетній практиці трансферти прийнято розмежовувати відповідно до того, який вплив реципієнт трансферту здійснює на його обсяги та напрям використання. За цією ознакою трансферти поділяють

на дотації (не мають цільового призначення) та субвенції (цільові трансферти). З погляду провадження самостійної фінансової політики для органу місцевої влади більшу перевагу мають безцільові трансферти, які можуть бути використані на власний розсуд. Натомість, коли місцевий бюджет отримує трансферт у формі субвенції – це означає, що паралельно із передачею ресурсів орган місцевої влади отримує розпорядження від його надавача про визначене цільове спрямування цих коштів. У випадку, якщо кошти субвенції будуть використані не за цим призначенням, вони мають бути повернуті до того бюджету, з якого надійшли. Відповідно, при отриманні субвенцій орган місцевої влади, не маючи реальних важелів впливати на їхні обсяги та цільове призначення, виступає виключно як проміжна ланка в ланцюжку руху бюджетних ресурсів від їх реального надавача до реципієнта.

Дані рис. 2.1 свідчать про превалювання цільових трансфертів у складі зовнішнього фінансування Великоберезовицького селищного бюджету. Разом з тим, у 2023 році частка субвенцій у структурі трансфертів значно знизилась – до 60% проти 80-83% у попередні роки. Причини цього полягають у призупиненні більшості трансфертів інвестиційного призначення задля концентрації коштів бюджету на завданнях оборони країни від зовнішнього агресора. У 2023 році селищний бюджет отримав понад 56,7 млн грн субвенцій, що значно більше у порівнянні з 48,5 млн грн за 2022 рік. Основну роль у такому зростанні відіграло надання субвенцій на облаштування безпечних умов навчання у закладах освіти – 4,7 млн грн, а також певне збільшення субвенцій соціального спрямування. Щодо освітньої субвенції, то її обсяг у 2023 році був збільшений всього на 1,2% до 47,3 млн грн.

Після започаткування реформи децентралізації місцеве самоврядування може отримувати кілька видів дотацій, а саме базову та додаткову. Для громад, у яких спостерігається високий рівень фінансової спроможності, застосовують реверсну дотацію, яка являє собою вилучення коштів з місцевого бюджету до державного. Великоберезовицька громада належить до дотаційних, адже увесь період спостереження вона отримувала базову і додаткові дотації для того, щоб

збалансувати дохідну та видаткову частини селищного бюджету. У 2023 році обсяг такої дотації зріс в порівнянні з попереднім роком втричі до 31,8 млн грн, що свідчить про відставання показників фінансової спроможності громади від середньоукраїнських значень. Водночас, додаткова дотація у 2023 році склала всього 0,3 млн грн, що в 4 рази менше, ніж у попередньому році.

Підсумовуючи оцінювання бюджетної політики органу місцевої влади з формування бюджетних ресурсів на прикладі Великоберезовицького селищного бюджету слід відмітити, що провідним чинником, який визначає траєкторію зміни показників доходів бюджету та їхньої структури є ухвалені управлінські рішення на рівні центрального уряду, а також загальна економічна динаміка в умовах воєнного часу. Найбільші зрушення у структурі формування бюджетних ресурсів були зумовлені зниженням економічної активності на початковому етапі війни, ухваленням урядом комплексу заходів для підтримання бізнесу, а також рішеннями щодо перегрупування бюджетних трансфертів для реагування на виклики воєнного часу.

2.2. Реалії здійснення бюджетної політики використання бюджетних ресурсів на рівні органу місцевої влади

В умовах демократичного устрою головне значення у бюджетній політиці на усіх рівнях публічного управління відіграють рішення щодо використання бюджетних ресурсів. Такий висновок має раціональне пояснення, адже утворення доходів бюджету не може бути визначене як мета державної діяльності. Кошти, які надходять до бюджету, спрямовуються органами влади на реалізацію цілей соціально-економічного розвитку держави, регіонів та громад відповідно до рівня адміністративного устрою, надання найважливіших суспільних благ населенню, які визначають якість його життя. Бюджетні видатки надходять на продукування суспільних благ, тобто благ колективного споживання, які не можуть бути надані ринковими структурами з різних причин (відсутність інтересу через неможливість

виключити з числа споживачів тих, хто не має коштів на оплату вартості блага, низька прибутковість надання блага або взагалі збитковість тощо). Органи влади можуть організовувати надання бюджетних благ у два способи: за першим, орган місцевого самоврядування виступає засновником комунальних установ, які й надають відповідні бюджетні послуги для населення, отримуючи фінансування з бюджету; за другим способом, орган місцевої влади може на умовах конкурсу передати право на надання бюджетних послуг до структур ринкового сектору економіки, які зацікавлені у такій діяльності. У цьому випадку держава виступає як замовник благ, має можливість визначати параметри їхнього надання та вимоги до якості.

За будь-якої моделі організації публічної влади видатки бюджету являють собою об'єктивне явище, адже саме існування держави як суспільного інституту потребує коштів на її функціонування. Держава виступає організатором надання суспільних благ, виступає у ролі виразника інтересів населення як споживача у взаємодії з іншими суб'єктами економіки. В умовах демократичного ладу видатки бюджету є похідними від обсягу суспільних благ, які держава зобов'язується надати населенню взамін за сплачені податки. Такий обсяг благ є результатом консенсусного рішення усіх верств суспільства, яке отримує вираження через механізм виборів. Відповідно, обсяги та структура видатків бюджету виражають не тільки рівень економічного розвитку країни, але й пріоритети суспільства у питанні використання бюджетних ресурсів, ставлення людей до участі держави у забезпеченні їхньої життєдіяльності. Поряд з цим, важливим моментом аналізу бюджетної політики щодо використання бюджетних ресурсів є оцінювання рівня виконання видатків як загалом, так і за окремими розділами. Це вказує на рівень управлінської ефективності органів влади щодо виконання бюджету, ставлення їх до фінансування окремих напрямів соціально-економічного розвитку. Завдяки цьому можна зробити висновки про пріоритети у використанні бюджетних коштів та скласти уявлення про модель економічної політики, яка домінує у відповідному періоді історичного розвитку країни.

Через видатки бюджету виражається зв'язок бюджетної політики органу місцевої влади із стратегічними пріоритетами розвитку територіальної громади. В Україні уже впродовж багатьох років використовують програмно-цільовий метод виконання бюджетів, а тому ключові напрями розвитку громади, визначені у документах стратегічного планування (стратегія або середньостроковий план розвитку), мають отримувати відповідне вираження у бюджетних програмах. Паралельно із оцінюванням відповідності пріоритетів використання бюджетних ресурсів стратегічним цілям розвитку, аналіз бюджетної політики органу місцевої влади у сфері видатків має передбачати визначення показників їхнього відхилення в процесі уточнення (вказує на якість планування видатків), рівень виконання планів як загалом, так і в розрізі окремих напрямів видатків (характеризує управлінську ефективність місцевої влади), відстеження динаміки інвестиційної складової видатків тощо.

Між доходами і видатками бюджету є суттєва відмінність в обов'язковості виконання – якщо показники доходів бюджету є орієнтиром, прогнозом для того, щоб оцінити майбутні фінансові можливості органу місцевої влади, то видатки бюджету – це показники, обов'язкові для виконання. Невиконання бюджету за видатками вказує на недоотримання населенням певного обсягу бюджетних благ, що може позначитись на рівні життя суспільства. Важливість видатків висуває додаткові вимоги до якості їхнього планування, адже від цього залежить здатність органу влади забезпечити необхідні обсяги надання бюджетних благ.

Вітчизняна бюджетна традиція передбачає порядок планування бюджету, за якого складно досягти високої точності показників видатків. Найперша причина цього – у недоліках вітчизняної моделі міжбюджетних відносин, яка передбачає недосконалий механізм передання бюджетних трансфертів до місцевих бюджетів. Більшість органів місцевої влади заявляють про те, що обсяги таких трансфертів є недостатніми для повноцінного виконання делегованих повноважень, через що вони змушені спрямовувати на ці потреби власні ресурси місцевого бюджету. Це позбавляє органи місцевої влади бюджетного ресурсу на виконання власних

повноважень, що стає причиною регіональних відмінностей у наданні суспільних благ.

Додатковим чинником дестабілізації формування і виконання бюджетів за видатками є війна в Україні, яка змушує переглядати видаткові пріоритети та корегувати бюджетні показники в ході бюджетного року. Це підтверджують дані табл. 2.3 щодо виконання бюджету Великоберезовицької селищної громади за видатками. Зокрема, через особливості методики планування бюджету в Україні у 2022 році в процесі уточнення показників селищного бюджету його видатки були збільшені в 1,1 рази, у 2023 році – майже в 1,5 рази. Разом з тим, рівень виконання цих планових значень свідчить про недостатню обґрунтованість плану видатків селищного бюджету, оскільки за окремими напрямками відхилення фактичних обсягів видатків від запланованих виявилось надміру високим. Зокрема, у 2022 році взагалі не були профінансовані заплановані видатки на охорону довкілля, на менш, ніж 60% були виконані видатки на економічну діяльність, також більше 1/5 видатків на житлово-комунальне господарство залишились не закритими. Лише за напрямками соціальної сфери фактичне фінансування становило понад 90% від плану.

Подібна ситуація отримала продовження у наступному році, коли видатки на охорону довкілля взагалі не здійснювались, на економічну діяльність склали трохи більше, ніж 61% від плану, а найвищі рівні фінансування запланованого були за видатками на різні напрями соціальної сфери (крім охорони здоров'я). Втім, стійке недофінансування видатків за окремими напрямками діяльності не слід розглядати як наслідок непрофесійності планування бюджету. Впродовж останніх двох років ці зрушення були зумовлені необхідністю консолідації бюджетних ресурсів на завданнях оборони країни, через що більшість програм не соціального чи оборонного характеру були секвестровані або взагалі призупинені. Першими під скорочення потрапляють бюджетні програми у галузях економіки, житлово-комунального господарства та ін. Натомість, видатки на соціальну сферу належать до так званих захищених видатків, які зазнають мінімальних змін навіть в умовах складних викликів для бюджетної системи.

Таблиця 2.3

**Видатки Великоберезовицького селищного бюджету за розділами
функціональної класифікації у 2022-2023 рр., млн грн**

2022				2023			
План	Уточнений план	Факт	% викон. уточнен. плану	План	Уточнений план	Факт	% викон. уточнен. плану
Всього видатків							
199,35	218,11	192,72	88,4	206,93	302,07	255,12	84,5
Державне управління							
52,95	42,42	33,97	80,1	35,88	43,41	37,19	85,7
Економічна діяльність							
9,33	3,28	1,9	57,9	15,61	76,98	47,02	61,1
Охорона навколишнього природного середовища							
0,3	0,3	0,0	0,0	0,29	0,29	0,0	0,0
Житлово-комунальне господарство							
7,6	38,95	30,83	79,2	11,18	19,09	17,1	89,6
Охорона здоров'я							
0,87	1,53	1,48	96,7	1,72	1,92	1,39	72,4
Духовний і фізичний розвиток							
15,04	14,79	14,03	94,9	16,59	18,5	17,96	97,1
Освіта							
108,91	111,1	104,8	94,3	120,06	130,63	122,8	94,0
Соціальний захист та соціальне забезпечення							
4,35	5,74	5,7	99,3	5,61	11,26	10,66	94,7

Джерело: побудовано за даними [8]

Реформа місцевого самоврядування та інші реформи останнього часу мали значний вплив на структуру видаткової частини місцевих бюджетів. З одного боку, розширення повноважень та дохідних джерел місцевого самоврядування стимулювало збільшення питомої ваги видатків інвестиційного спрямування, на реалізацію проектів розвитку в різних сферах діяльності. З іншого боку, через продовження медичної реформи органи місцевої влади практично втратили вплив на фінансову складову діяльності закладів охорони здоров'я, оскільки нова схема фінансування медичних послуг за посередництва Національної служби здоров'я України не потребує передання медичної субвенції до місцевих бюджетів. Тепер органи місцевої влади мають лише повноваження щодо фінансування розвитку мережі установ охорони здоров'я та оплати поточних витрат на їхню діяльність (комунальні послуги, енергоносії та ін.). Також радикально знизилась органів

місцевого самоврядування у реалізації соціальних програм, оскільки рішенням уряду схема фінансування найважливіших соціальних трансфертів населенню була зміна шляхом переходу від надання субвенцій на їхню виплату до прямого фінансування цільових програм з державного бюджету.

Зазначені трансформації призвели до зміни структури видатків місцевих бюджетів, у яких на теперішній час переконливо домінує фінансування освіти. У Великобerezовицькій селищній громаді на фінансування різних рівнів освіти у 2023 році було спрямовано понад 48,1% сукупних видатків селищного бюджету. Помітну роль відіграють видатки економічного спрямування, до яких зараховуємо фінансування економічної діяльності та житлово-комунального господарства. Сукупно ці напрямки видатків охоплюють більше чверті усіх видатків бюджету Великобerezовицької громади. Помірними показниками характеризується частка видатків на забезпечення діяльності органу місцевого самоврядування та його виконавчих підрозділів – 14,6%, що значно нижче, ніж у багатьох громадах Тернопільської області (рис. 2.2).

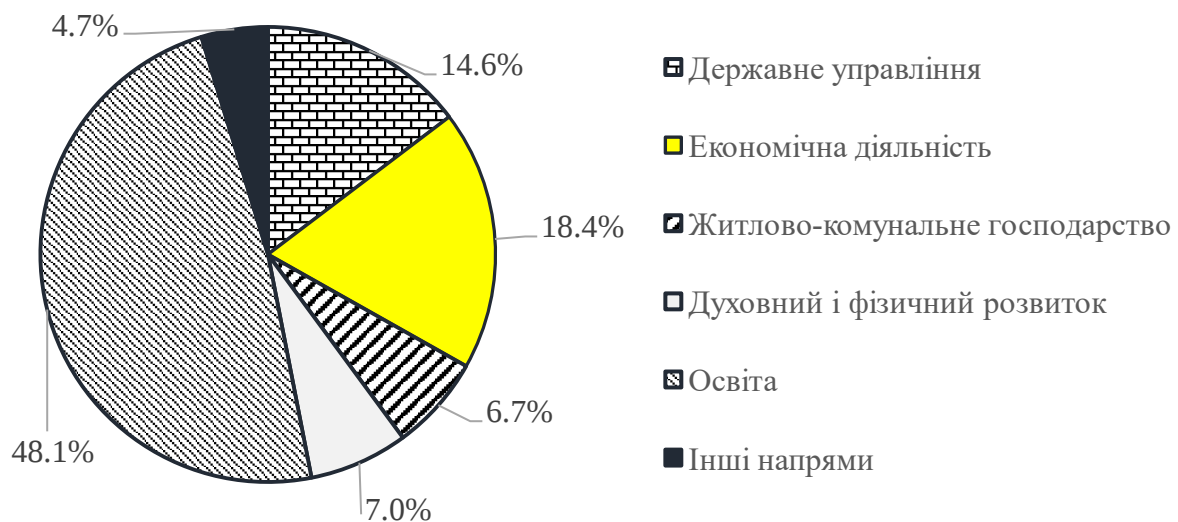


Рис. 2.2. Структура видатків Великобerezовицького селищного бюджету за функціональною ознакою у 2023 році, %

Джерело: побудовано за даними [8]

Згідно положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачене розмежування повноважень органів місцевої влади на власні та делеговані. До першої групи владних повноважень належить реалізація заходів

щодо розвитку місцевої економіки, соціальної інфраструктури та житлово-комунального господарства, забезпечення благоустрою населених пунктів та ін. Власні повноваження передбачають також реалізацію місцевих програм у сфері духовно-культурного розвитку, молодіжної політики, соціального забезпечення та ін. Щодо делегованих повноважень, то вони об'єднують заходи фінансування найважливіших суспільних благ, таких як освіта, охорона здоров'я, культурний розвиток та ін. Переважна частина цих благ надається за рахунок трансфертів, які місцеві бюджети отримують із бюджетів вищого рівня, в першу чергу з державного бюджету.

Близько 1/4 видатків Великобerezовицького селищного бюджету складає фінансування бюджетних програм економічного спрямування. За останні роки динаміка та структура фінансування цих програм зазнають значних коливань, що зумовлене впливом війни на бюджетну систему. Зокрема, у 2022 році практично на 9/10 було скорочене фінансування програми утримання й розвитку мережі автомобільних доріг, яка у довоєнний період належала до найбільших серед усіх бюджетних програм економічного спрямування. У 2023 році видатки за цією програмою знову були збільшені в 25,5 рази й сягнули 29,1 млн грн. Однак, у 2022 році фінансування ремонтів доріг не було скорочене до мінімуму. Для того, щоб «обійти» негласну заборону уряду на використання бюджетних коштів для цих потреб, фінансування доріг було переведене у розділ поточних видатків на організацію благоустрою населених пунктів. Це підтверджують показники табл. 2.4, де у 2022 році видатки на цю бюджетну програму зросли в 4 рази, з 7,6 до 29,9 млн грн. Після послаблення урядом вимог щодо спрямування коштів на дорожнє будівництво та ремонт, фінансування програми благоустрою знову в 2023 році скоротилось вдвічі. Зауважимо, що в період активної фази війни в Україні використання коштів на ремонтні роботи чи реконструкцію дорожньої мережі вкрай негативно сприймаються суспільством, а тому такі показники свідчать про ігнорування органом місцевої влади суспільних настроїв та слабку комунікацію між владою та населенням. Однак, позитивним моментом 2023 року є виділення у селищному бюджеті майже 13,1 млн грн на бюджету програму з

енергозбереження, яка спрямована на підготовку закладів соціальної сфери до роботи в кризових умовах відключення електроенергії.

Таблиця 2.4

Видатки на найбільші бюджетні програми у галузях управління та економічної діяльності Великоберезовицького селищного бюджету у 2021-2023 рр., млн грн

Показники	2021	2022			2023		
		млн грн	До поп. року		млн грн	До поп. року	
			млн грн	%		млн грн	%
Забезпечення діяльності органів влади	25,21	27,53	2,32	9,2	30,17	2,64	9,6
Організація благоустрою населених пунктів	7,61	29,89	22,28	292,8	16,00	-13,89	-46,5
Будівництво інших закладів комунальної власності	2,63	0,05	-2,58	-98,1	1,27	1,22	2440,0
Утримання та розвиток автомобільних доріг і дорожньої інфраструктури	15,85	1,14	-14,71	-92,8	29,10	27,96	2452,6
Виконання інвестиційних проектів в рамках заходів із соціально-економічного розвитку	6,33	0,00	-6,33	-100,0	0,10	0,10	—
Заходи з енергозбереження	0,00	0,20	0,20	—	13,07	12,87	6435,0
Заходи із землеустрою	0,62	0,00	-0,62	-100,0	1,84	1,84	—

Джерело: побудовано за даними [8]

Серед напрямів фінансування з селищного бюджету Великоберезовицької громади її соціально-гуманітарного розвитку першість займає освіта. Виділення коштів з селищного бюджету на її потреби здійснюється у розрізі кількох бюджетних програм, відповідно до функціонального підходу та джерела коштів. Зокрема, у 2023 році на програму надання дошкільної освіти було спрямовано 25,7 млн грн, що в 1,2 рази більше показників попереднього року. У видатках на загальну середню освіту можемо помітити підтвердження висловлених раніше припущень щодо нестачі переданих коштів на повноцінне фінансування освіти. Так, у 2023 році за програмою надання загальної середньої освіти з селищного бюджету було виділено на 35,2% більше коштів, ніж роком раніше, тоді як з державного бюджету обсяг освітньої субвенції скоротився на 1,7% (табл. 2.5). Отож, внесок селищного бюджету у фінансування загальної середньої освіти

перевищив у 2023 році 41% від підсумку, хоча цей забезпечення цього напрямку освіти належить до делегованих повноважень місцевого самоврядування. Серед важливих моментів бюджетної політики у соціальній сфері є виділення коштів на облаштування безпечних умов навчання за рахунок відповідної субвенції з державного бюджету в обсязі 4,8 млн грн, що важливо в період постійної ракетної загрози з боку російських агресорів.

Таблиця 2.5

**Видатки на найбільші бюджетні програми у галузях соціальної сфери
Великобerezовицького селищного бюджету у 2021-2023 рр., млн грн**

Показники	2021	2022			2023		
		млн грн	До поп. року		млн грн	До поп. року	
			млн грн	%		млн грн	%
Надання дошкільної освіти	22,24	21,57	-0,67	-3,0	25,72	4,15	19,2
Надання загальної середньої освіти (місцевий бюджет)	23,05	25,84	2,79	12,1	34,94	9,10	35,2
Надання загальної середньої освіти (освітня субвенція)	50,22	48,16	-2,06	-4,1	47,33	-0,83	-1,7
Надання спеціалізованої освіти мистецькими школами	4,70	4,92	0,22	4,7	4,93	0,01	0,2
Виконання заходів з облаштування безпечних умов у закладах освіти (субвенція)	0,00	0,00	0,00	—	4,75	4,75	—
Забезпечення діяльності інклюзивно-ресурсних центрів	1,11	1,14	0,03	2,7	1,13	-0,01	-0,88
Заходи за програмою «Нова українська школа»	1,03	0,00	-1,03	-100,0	0,00	0,00	—
Первинна медична допомога населенню	1,93	1,19	-0,74	-38,3	0,47	-0,72	-60,5
Забезпечення діяльності палаців і будинків культури, клубів, центрів дозвілля	6,93	7,93	1,00	14,4	9,73	1,80	22,7
Забезпечення діяльності бібліотек	2,05	1,90	-0,15	-7,3	2,32	0,42	22,1
Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань з олімпійських видів спорту	1,77	1,32	-0,45	-25,4	1,95	0,63	47,7
Утримання і навчально-тренувальна робота ДЮСШ	1,48	2,00	0,52	35,1	2,99	0,99	49,5

Джерело: побудовано за даними [8]

Серед інших напрямів фінансування соціальної сфери помітні зрушення відбулись у видатках на охорону здоров'я. За останні три роки фінансування з селищного бюджету первинної медичної допомоги зменшилось вчетверо, з 1,9

до 0,5 млн грн. Це пов'язане із поступальним переходом фінансування охорони здоров'я на прямі відносини з Національною службою здоров'я України. Після невизначеності ситуації у першому році війни, у 2023 році в 1,2 рази зросло фінансування бюджетних програм у галузі культури і мистецтва. Сумарно на дві бюджетні програми надання послуг культури у 2023 році виділено понад 12,0 млн грн коштів селищного бюджету. «Важливість цього напрямку гуманітарної роботи при проведенні бюджетної політики пояснюється винятковим значенням культури в житті сучасного суспільства. Задоволення духовно-культурних потреб є не тільки одним із аспектів формування якості життя населення, але й чинником національної безпеки» [13]. Відповідно до загальної тенденції щодо збільшення фінансування спорту в Україні, у 2023 році в 1,5 рази зросли видатки на реалізацію бюджетних програм розвитку спорту та спортивної освіти. Загалом на ці програми було виділено понад 4,9 млн грн проти 3,3 млн грн у 2022 році.

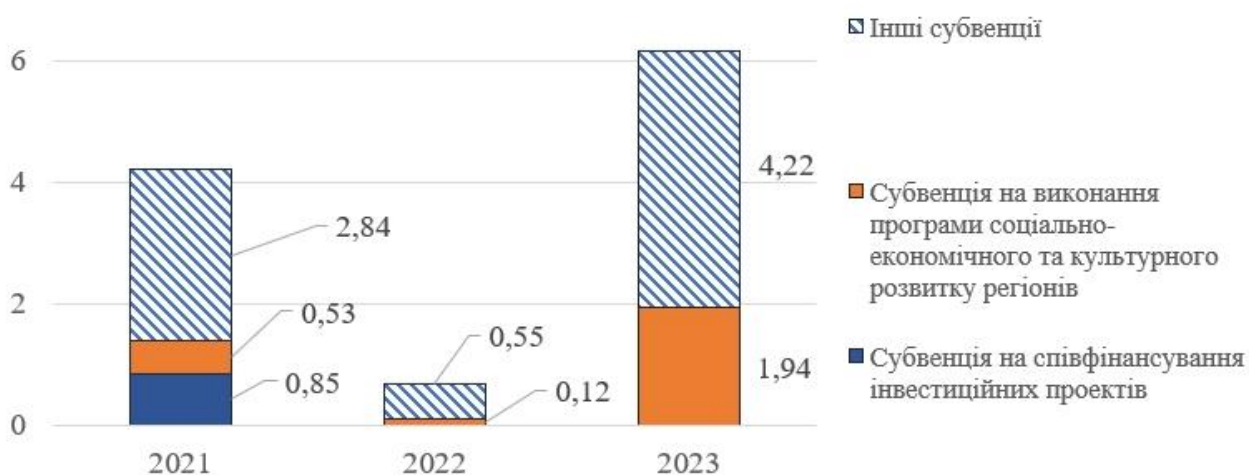


Рис. 2.3. Бюджетні трансфerti з Великоберезовицького селищного бюджету до інших бюджетів у 2021-2023 рр., млн грн

Джерело: побудовано за даними [8]

Значних змін за останні три роки зазнала також структура бюджетних трансфертів, які передаються з селищного бюджету до бюджетів іншого рівня. Якщо у довоєнний період вагоме місце у складі таких трансфертів відігравали трансфери як складова співфінансування інвестиційних проектів, то у воєнний час практично усі такі проекти були «заморожені». Внаслідок цього, у 2022-

2023 рр. видатки за цим напрямом були зведені до нуля. Натомість, у 2023 році можемо простежити зростання за напрямом інших субвенцій, до яких належить допомога місцевих органів влади забезпечувати потреби Збройних сил України у протидії зовнішньому агресору. У 2023 році на допомогу армії та інші напрями діяльності держави з селищного бюджету до інших бюджетів було перераховано 4,2 млн грн субвенцій, ще 1,9 млн грн було спрямовано до державного бюджету на реалізацію програми соціально-економічного й культурного розвитку регіону. Загалом за 2023 році обсяг трансфертів, переданих з селищного бюджету до інших бюджетів збільшився у 9,2 рази й сягнув 6,2 млн грн (рис. 2.3).

Підсумовуючи оцінювання бюджетної політики у Великобerezовицькій громаді можемо констатувати, що вона відзначена суперечливими тенденціями. Якість планування показників селищного бюджету за доходами та видатками є недостатньою, однак на це впливають більшою мірою зовнішні, ніж внутрішні чинники. Щодо видатків бюджету спостерігаються значні відхилення фактичних обсягів виконання не тільки від значень, визначених при ухваленні бюджету, але й порівняно з уточненими бюджетними показниками. Найбільший вплив на динаміку й структуру видаткової частини селищного бюджету справляє війна в Україні, яка змушує перерозподіляти бюджетні ресурси на найбільш важливих напрямках діяльності, тимчасово відмовлятись від фінансування важливих, але не першочергових потреб громади.

Висновки до розділу 2

Особливості реалізації бюджетної політики органів місцевого влади найперше виявляються у практиці формування доходів місцевих бюджетів, які є головним джерелом бюджетних ресурсів. Політика формування бюджетних ресурсів виражається у двох аспектах: по-перше, у визначенні прогнозних обсягів цих ресурсів, які заплановано отримати до місцевого бюджету в наступному році (або на три наступних періоди у випадку складання бюджетного прогнозу); по-

друге, у забезпеченні реального виконання запланованих показників формування бюджетних ресурсів за різними видами надходжень.

Перш за все, бюджетна політика органів місцевої влади щодо формування бюджетних ресурсів виявляється у процесі планування їхніх обсягів. Розрахунок планових показників доходів може вказати на деформації у їхньому формуванні, виявити приховані резерви нарощування надходжень, а також стати підґрунтям для прийняття місцевою радою управлінських рішень щодо корегування ставок фіскальних платежів, бази оподаткування, використання неподаткових способів наповнення бюджету тощо. Оцінювання реалій формування бюджетних ресурсів на прикладі Великобerezовицького селищного бюджету засвідчило, що на даний час проблеми бюджетного планування мають переважно зовнішнє походження і пов'язані з недоліками методики планування бюджетних показників. Більшість випадків внесення змін до бюджету були зумовлені реагуванням на рішення центральних органів влади.

У 2022-2023 рр. спостерігалось значне відхилення фактичних обсягів надходження власних доходів селищного бюджету від їхніх планових значень, яке пов'язане із введенням/скасуванням урядом пільг за окремими видами фіскальних платежів, мінімального податкового зобов'язання для суб'єктів аграрного сектору та ін. Щодо місцевих податків та зборів, то у 2022-2023 рр. змін до нормативної бази їхнього справляння не було, а динаміка доходів селищного бюджету від їх сплати визначалась впливом підвищення соціальних стандартів (як бази для розрахунку сум податкового зобов'язання) та активізацією економічних процесів. Значну роль у формуванні бюджетних ресурсів селищного бюджету відіграють бюджетні трансферти, у складі яких за останні роки значно посилилась роль дотацій, а субвенції інвестиційного призначення практично згорнуті до мінімуму.

В умовах демократичного устрою головне значення у бюджетній політиці на усіх рівнях публічного управління відіграють рішення щодо використання бюджетних ресурсів. Через видатки бюджету виражається зв'язок бюджетної політики органу місцевої влади із стратегічними пріоритетами розвитку громади. Обсяги та структура видатків селищного бюджету за останні роки зазнали значних

змін, зумовлених тенденціями у розвитку місцевої економіки, продовженням реформи децентралізації, медичної реформи, зміни моделі фінансування програм соціального забезпечення. Найважливішим чинником дестабілізації формування і виконання бюджетів за видатками є війна в Україні, яка змушує переглядати видаткові пріоритети та корегувати бюджетні показники в ході бюджетного року. Внаслідок цього головним напрямом фінансування суспільних благ з селищного бюджету є освіта, а його значення у фінансуванні охорони здоров'я та соціального забезпечення зведена до мінімуму. Структура видатків бюджету на економічну діяльність та надання бюджетних трансфертів від селищного бюджету іншим бюджетам відображає реакцію на реалії сучасного історичного періоду й потребу концентрації бюджетних ресурсів на цілях оборони країни від агресора.

Розділ 3

КЛЮЧОВІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УМОВАХ ВІЙНИ

3.1. Напрями вдосконалення політики органів місцевого самоврядування щодо формування бюджетних ресурсів

Реформування бюджетної політики на рівні місцевого самоврядування в Україні є одним із ключових завдань на шляху до зміцнення фінансової самостійності територіальних громад та підвищення ефективності їх соціально-економічного розвитку. Реформа децентралізації значно розширила можливості органів місцевого самоврядування щодо формування доходів місцевих бюджетів, однак в сучасних умовах воєнного стану та невизначеності перспектив питання нарощування бюджетних ресурсів на місцевому рівні залишається як ніколи актуальним. Враховуючи особливості здійснення видатків у воєнний час, коли бюджетні ресурси центрального рівня значною мірою спрямовуються на потреби оборони країни від зовнішнього агресора, розширення фінансових можливостей місцевого самоврядування за рахунок нарощування трансфертів з державного бюджету неможливе. За цих умов приріст фінансової спроможності місцевого самоврядування в першу чергу пов'язаний із покращенням ситуації з мобілізацією власних доходів, а також залученням зовнішнього небюджетного фінансування для реалізації суспільно важливих завдань.

Орієнтація органів місцевого самоврядування у проведенні бюджетної політики на зміцнення ролі власних дохідних джерел забезпечить розширення можливостей для проведення більш самостійної фінансової політики на рівні територіальних громад, оскільки у прийнятті бюджетних рішень не треба буде «оглядатись» на обмеження, визначені на центральному рівні. Це дасть змогу зміцнити фінансову самостійність місцевого самоврядування, що є одним із ключових завдань реформи децентралізації.

Орієнтуючись на структуру власних доходів бюджетів територіальних громад, де превалюють надходження від оподаткування доходів фізичних осіб, саме у вдосконаленні практики справляння цього податку, у підвищенні його фіскальної ефективності слід вбачати головний резерв збільшення бюджетних ресурсів місцевого самоврядування. Однак, у реалізації таких резервів є один вагомий бар'єр – вони потребують ухвалення рішень на рівні центральної влади і не належать до компетенції місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що у наукових колах активно обговорюють пропозиції щодо повернення прогресії в оподаткуванні особистих доходів громадян, перегляду ставок ПДФО в контексті посилення їх соціально-регуляторного значення, переходу до оподаткування в цілому домогосподарства, корегування норм щодо застосування податкової соціальної пільги тощо, всі ці пропозиції стосуються повноважень парламенту, який визначає правове поле в країні і та не можуть бути впровадженні рішенням місцевого самоврядування. Зважаючи на це, розкриття таких пропозицій у межах нашого наукового дослідження є недоречним, оскільки виходить за межі його предмету. Однак, все ж варто визнати, що органи місцевої влади мають певні можливості щодо впливу на динаміку надходжень від ПДФО, в першу чергу сприяючи розвитку бази оподаткування (власні доходи населення), а також стимулюючи платників до належного виконання податкових зобов'язань, протидіючи проявам девіантної податкової поведінки.

Стабільну основу для збільшення доходів від ПДФО до місцевих бюджетів може закласти тільки розвиток місцевої економіки та збільшення зайнятості, а також загальне зростання рівня оплати праці у різних сферах господарювання. Проте, таких результатів неможливо досягти без створення сприятливих умов для господарської діяльності, сприяння підприємницькому сектору з боку місцевої влади. В Україні є достатньо прикладів, коли в межах одного правового поля та існуючої системи фіскального регулювання господарської діяльності, одні територіальні громади демонструють достатньо високі показники розвитку, а інші – продовжують поступально деградувати. Причини цього, на наш погляд, у першу чергу криються у зацікавленості органів місцевої влади створити

сприятливе середовище для розвитку місцевої економіки. Це середовище має передбачати як усебічне стимулювання інвестицій (через спрощення процедур погодження документації, підготовку інвестиційних майданчиків, сприяння господарським ініціативам мешканців та ін.), так і зміцнення співпраці місцевої влади з органами управління сферою зайнятості, громадським сектором та закладами професійної та вищої освіти для активізації процесів перекваліфікації робочої сили, допомоги у започаткуванні власної справи та здобутті навиків її ведення, отриманні знань щодо фінансового інвестування та в інших напрямках, які можуть стимулювати збільшення бази оподаткування ПДФО.

Особливо перспективним, на наш погляд, є сприяння підвищенню фінансової грамотності населення та здобуття ними цифрових навичок, що може стимулювати розвиток тих напрямків діяльності, які є високомобільними і не залежать від локалізації (фінансові послуги, веб-дизайн, логістичні та ІТ-послуги тощо). У випадку реєстрації таких бізнесів на території громади, вони будуть приносити дохід до бюджету навіть тоді, коли з тих чи інших причин працівники змушені будуть виїхати за межі громади (що особливо актуально для громад, які зазнають постійних обстрілів чи наближені до зони бойових дій). Незважаючи на те, що окремі види діяльності досі належним чином не врегульовані щодо їх оподаткування (різноманітні послуги через соціальні мережі, операції на ринку криптовалют та ін.), активізація діяльності мешканців громади у цих сферах має наслідком загальне зростання доходів домогосподарств, розширення сукупного попиту, а отже сприяє зайнятості та підвищенню рівня оплати праці, що є базою для формування власних доходів місцевих бюджетів.

Однак, реалізація заходів з розвитку економічної бази для довгострокового нарощування власних доходів місцевих бюджетів може не мати значного ефекту в поточному періоді. У цьому контексті більш ефективною є посилення співпраці з органами Державної податкової служби України та іншими контролюючими органами у питанні виявлення нелегальної зайнятості, діяльності без реєстрації як платника податків, приховування фонду оплати праці, використання інших

способів ухилення від сплати податків та зборів, які надходять до місцевого бюджету.

В умовах воєнного часу одним із варіантів збільшення бази для формування власних доходів є реалізація заходів щодо залучення у громаду тих підприємств, які переносять виробництво із зони бойових дій у більш безпечні регіони. Залучення таких компаній у податкове поле конкретної громади може забезпечити розширення податкової бази та значний приріст бюджетних ресурсів. Реалізація цих можливостей значною мірою залежить від спроможності місцевої влади виробити мотиви для підприємств, які переносять виробництво, обрати саме конкретну громаду. Оскільки компетенція органів місцевої влади у сфері оподаткування обмежена, то більш раціональним є приваблення нових платників за рахунок створення режиму максимального сприяння щодо пошуку виробничих майданчиків, погодження документації та дозвільних процедур, пошуку робочої сили та ін.

Значний потенціал у нарощуванні власних доходів місцевих бюджетів має вдосконалення податку на майно, який є одним із найважливіших фіскальних інструментів, щодо яких органи місцевого самоврядування мають компетенцію щодо визначення бази оподаткування, ставок та інших елементів. Проте, якщо звернути увагу на фіскальне значення цього податку, то воно значно відстає від потенціалу. За оцінками міжнародних досліджень, значення майнового податку в Україні у співвідношенні з ВВП у 2,5 рази нижче, ніж у країнах Євросоюзу [22]. Однак на відміну від України, у Європі значно ширшими є повноваження органів місцевої влади щодо контролю за справлянням майнового податку, натомість в нашій державі місцеве самоврядування більшою мірою залежне від діяльності органів фіскального контролю при забезпеченні повноти справляння податку на майно.

Ключовим питанням, яке зумовлює недостатню фіскальну та регуляторну ефективність податку на майно є застосування кількісного підходу у визначенні бази оподаткування, коли ставки податку застосовують до площі об'єкта, а не до його вартості. Ця проблема стосується оподаткування нерухомості, оскільки при

обкладанні податком земельних ресурсів використовують вартісний підхід (хоча й тут є питання щодо об'єктивності визначення вартості землі). Застосування кількісного підходу в оподаткуванні нерухомості має негативні фінансові та соціальні наслідки, оскільки спричиняє втрати бюджетних ресурсів, з одного боку, а з іншого, посилює соціальну регресивність податку на нерухомість, який є більш обтяжливим для платників з низькими і середніми доходами і практично не відчутним для найбільш заможних. Однак органи місцевої влади мають обмежені повноваження щодо виправлення цієї ситуації, оскільки вони тільки можуть встановлювати ставки податку в межах певного діапазону, але вплинути на базовий підхід в оподаткуванні нерухомості – ні.

Окрім підходу до визначення бази оподаткування, ключові проблеми, які знижують фінансову ефективність податку на нерухоме майно – це відсутність якісного обліку бази оподаткування та дифузія ставок податку. В сучасний час, за приблизними оцінками фахівців сфери оподаткування, «ключовою перешкодою для успішного адміністрування податку на майно є низький рівень наповнення реєстрів нерухомості, адже реєстр речових прав на нерухоме майно наповнений лише на 30-50%, земельний кадастр – на 70-80%» [22]. Органи місцевої влади можуть лише опосередковано стимулювати наповнюваність цього реєстру, а саме через інформаційно-роз'яснювальні заходи зі стимулювання сумлінності громадян щодо виконання податкових зобов'язань перед державою.

Відповідно до податкового законодавства, підставою для виникнення податкових зобов'язань з податку на нерухоме майно є наявність документів, які засвідчують право власності на об'єкт нерухомості фізичної чи юридичної особи. Однак, значна частина власників нерухомості дотепер не привели у відповідність до законодавства правовстановлюючі документи, через що ці майнові об'єкти «випадають» із бази оподаткування. Цю ситуацію можна пояснити як низьким рівнем обізнаності населення про податкові зобов'язання з податку на майно, так і свідомим ігноруванням реєстрації нерухомості для уникнення оподаткування.

Для вирішення цієї проблеми органи місцевого самоврядування мають достатньо обмежені можливості. Найкращим варіантом було б провадження у

податкове законодавство норми щодо зарахування до бази оподаткування тих об'єктів нерухомого майна, щодо яких неналежним чином оформлені документи на право власності. Щоб стимулювати власників нерухомості впорядкувати правовстановлюючі документи, можна передбачити певний період для цього (наприклад, 3-5 років), після закінчення якого застосовувати до таких об'єктів оподаткування підвищені ставки податку. Хоча такі кроки, на наш погляд, були б найбільш дієвими для впорядкування бази оподаткування, вони перебувають поза межами компетенції органів місцевої влади. Місцева влада на даний час може тільки апелювати до сумлінності власників нерухомості, вказуючи на ризики неналежного оформлення документації на майно. Певний сенс може мати також проведення інвентаризації нерухомого майна у громаді, що може виявити безхазяйні об'єкти, які після проходження визначеної процедури можуть бути зараховані до комунальної власності з їх подальшим використанням. Це може дати місцевому бюджету додаткові надходження у вигляді орендної плати за комунальне майно, а також поступлень від його продажу [14, с. 17].

Знижує фіскальну ефективність податку на нерухоме майно також дифузія ставок податку, тобто їхня значна диференціація у розрізі громад. За оцінками фахівців з питань оподаткування майна, така розбіжність в Україні сягає 1500 разів [22]. Звичною практикою в Україні стало встановлення у багатьох громадах занижених ставок податку на нерухоме майно у розрахунку на лояльне ставлення з боку місцевого населення або для задоволення власних комерційних інтересів представників депутатського корпусу місцевих рад, які мають власний бізнес. Внаслідок цього, місцеві бюджети втрачають значні доходи. Якщо на рівні чинного законодавства передбачити норму щодо мінімальної ставки податку на нерухомість на рівні 0,5% від мінімальної зарплати, то тільки такий крок дасть можливість наростити доходи місцевих бюджетів на суму близько 10 млрд грн. «Розмиванню» бази оподаткування також сприяє надання різного роду пільг зі сплати місцевих податків та зборів, зокрема податку на майно. Якщо б ці пільги були скасовані в повному обсязі, це дало б можливість, за оцінками експертів

сфери оподаткування, збільшити надходження від податку на майно принаймні в 1,6 рази від теперішнього рівня [22].

Як помітно, повноваження органів місцевої влади у сфері формування бюджетних ресурсів доволі обмежені, переважна частина новацій можуть бути впроваджені на загальнодержавному рівні через внесення змін до податкового законодавства. Складність впровадження цих ініціатив посилюється ситуацією в країні, яка бореться з масштабною іноземною агресією. З одного боку, органам влади необхідно вживати заходів для максимального нарощування податкових доходів на усіх рівнях публічного управління, адже від цього залежить здатність держави виконувати свої зобов'язання, протидіяти агресії. З іншого боку, різке підвищення податкового тиску в період війни також неприйнятне, оскільки платники перебувають у високоризикових умовах і додаткові негативні чинники можуть негативно вплинути на економічну динаміку, підриваючи економічну основу держави. За цих обставин важливим напрямком бюджетної політики на рівні місцевого самоврядування має стати диверсифікація джерел формування бюджетних ресурсів за рахунок залучення їх з альтернативних джерел.

В період війни, коли країни цивілізованого світу поділяють позицію нашої країни щодо неприпустимості іноземної агресії проти суверенної держави та масштабних руйнацій цивільної інфраструктури, потенційно вагомим джерелом ресурсів для фінансування розвитку на рівні територіальних громад є кошти міжнародних донорських програм, благодійних фондів, урядів інших країн тощо. Ці ресурси можуть надходити на реалізацію конкретних інвестиційних проектів у публічному секторі, заміщувати таким чином нестачу бюджетного ресурсу. Важливість проведення активної фандрайзингової діяльності особливо значна з урахуванням того факту, що з початком війни урядом призупинено спрямування бюджетних ресурсів на реалізацію інвестиційних проектів, а на рівні громад також більшість програм інвестиційного характеру були згорнуті. Тільки у кількох громадах України у 2022-2023 рр. оголошували старт конкурсів проектів бюджету участі, однак згодом від них відмовились під тиском громадськості, яка

не підтримує таке використання бюджетних ресурсів в умовах нестачі коштів на фінансування оборонних потреб.

Залучення грантового фінансування для реалізації проектів розвитку на рівні громад на час війни можна розглядати як найбільш реальну альтернативу бюджетному фінансуванню [14, с. 19]. Воно дає змогу зберегти інвестиційний характер видатків місцевого бюджету навіть в умовах заборони на здійснення видатків капітального призначення. Проте, перспективи залучення зовнішніх ресурсів для фінансування потреб розвитку перебувають у прямій залежності від того, чи є у громаді відповідний кадровий потенціал для підготовки проектів розвитку до участі у грантових конкурсах, розробки проектної документації, ведення ділових комунікацій з донорами та ін. У значній частині громад через нестачу навиків та компетентності в працівників органу місцевої влади така діяльність має суто формальний характер, через що вони практично не мають додаткових джерел фінансування. Вирішення цієї проблеми дасть можливість активізувати фандрайзингову діяльність у громадах, залучити додаткові кошти від донорів для фінансування суспільно важливих потреб.

3.2. Вдосконалення бюджетної політики у сфері видатків бюджетів та міжбюджетних відносин

Поряд з політикою формування ресурсів бюджету, невід’ємною складовою бюджетної політики на усіх рівнях публічного управління є політика бюджетних видатків. На переконання прихильників теорії держави загального добробуту, в умовах демократії саме політика щодо використання бюджетних ресурсів займає чільне місце в складі бюджетної політики, оскільки в її основу покладено обсяг суспільних благ, які держава (як суспільний інститут) зобов’язується гарантувати населенню за рахунок бюджету. У випадку, якщо наявні бюджетні ресурси не дають можливості повноцінно профінансувати необхідні видатки, держава має

займатись пошуком додаткових джерел надходжень, навіть шляхом залучення боргового фінансування чи підвищення податків.

Відповідно, якщо держава надто розширює обсяги своїх зобов'язань перед суспільством, а отже зобов'язується надавати йому значний спектр суспільних благ, це може спровокувати значне підвищення податкового навантаження або нарощування заборгованості перед різними кредиторами. Це стримує економічну активність, загрожує погіршенням фінансового становища органу публічної влади через необхідність погашення боргових зобов'язань. Тому політика використання бюджетних ресурсів перебуває у тісній залежності від параметрів зобов'язань, які покладені суспільством на державу, а також моделі їхнього розподілу між рівнями публічного управління. Найважливішими питаннями політики органів місцевої влади щодо використання бюджетних ресурсів є забезпечення обґрунтованості видатків бюджету з точки зору їхньої ефективності та відповідності пріоритетам, а також послідовне та стабільне фінансування бюджетних послуг впродовж року. При вирішенні цих двох питань стає можливим забезпечення високого рівня доступності та якості бюджетних послуг, які отримує населення за рахунок коштів відповідного бюджету, реалізація заходів з підтримки стабільності й стійких темпів розвитку місцевої економіки.

Зважаючи на поширене переконання, що держава як економічний агент є менш ефективною, ніж суб'єкти приватного сектору, в науковому середовищі має підтримку думка, що простим нарощуванням видатків на соціально-економічний розвиток громад усіх проблем такого розвитку вирішити неможливо. Такий підхід до реалізації бюджетної політики, на переконання О. Гуржія, «є неприйнятним, адже суперечить ідеям панівної на даний час концепції сталого інклюзивного розвитку» [16, с. 76]. Розширення обсягу бюджетних ресурсів, які надходять у розпорядження представників місцевої влади, аж ніяк не гарантує, що ці кошти будуть використані з високою ефективністю відповідно до інтересів громади. У зв'язку з цим, вдосконалення бюджетної політики на рівні органу місцевої влади має відбуватись відповідно до ідей концепції інклюзивного розвитку в напрямку посилення обґрунтованості та стратегічної визначеності бюджетних видатків (їх

складу та структури), покращення результатів господарювання комунальних підприємств, розширення фінансової автономії розпорядників коштів бюджету. Ці завдання цілком узгоджуються з ідеями концепції інклюзивного розвитку, яка передбачає вироблення нової моделі взаємодії між владою і громадянами на засадах транспарентності, поваги до позиції та інтересів один одного. В цих умовах громадяни мають можливість не тільки отримувати інформацію про діяльність влади, але й бути активно задіяними у процесах вироблення й прийняття рішень, зокрема щодо використання бюджетних ресурсів на проекти і програми розвитку.

Зміцнення інклюзивного характеру бюджетного управління, розширення участі громадян у виробленні пріоритетів використання бюджетних ресурсів як при складанні проекту бюджету, так і в процесі його виконання (при внесенні змін до бюджетних показників) є характерною ознакою розвитку бюджетної практики в багатьох демократичних країнах. На думку О. Гуржій, «транспарентність бюджету створює передумови для того, щоб активна частина громадськості мала можливість впливати на формування альтернатив бюджетних рішень, завдання органів місцевого самоврядування з метою захисту своїх громадянських прав» [16, с. 77]. Такий підхід до взаємодії влади і громадськості щодо управління бюджетом формує умови для досягнення високого рівня попередньої ефективності його видатків, тобто відповідності їх обсягів та спрямованості інтересам й потребам населення.

Крім імплементації принципів інклюзивного розвитку в процес розробки пріоритетів бюджетних видатків, вдосконалення політики органу місцевої влади з використання бюджетних ресурсів має здійснюватись у таких напрямках, як: підвищення якості планування бюджетних програм, обґрунтованості планів зі здійснення видатків; зміцнення узгодженості між бюджетними програмами у складі місцевого бюджету та документами стратегічного розвитку громади; більш активне впровадження ринкових підходів в організації надання бюджетних послуг та загальна демократизація використання бюджетних ресурсів.

Вирішення проблемних моментів щодо посилення стратегічної координації між видатками бюджету і довгостроковими пріоритетами розвитку територіальної

громади пов'язане з підвищенням ефективності застосування у бюджетному процесі програмно-цільового методу бюджетування. Ця координація передбачає дотримання чіткої паралелі, коли цілі й завдання, визначені стратегією соціально-економічного розвитку громади, отримують продовження у завданнях бюджетних програм, у розрізі яких деталізують видатки місцевого бюджету за програмною класифікацією.

Проте, ця схема посилення стратегічної визначеності видатків бюджету стає можливою, якщо у громаді в принципі розроблені документи стратегічного розвитку (стратегія або середньостроковий план розвитку тощо), не кажучи уже про те, наскільки визначені стратегічні пріоритети розвитку громади відповідають потребам і запитам населення. Варто зазначити, що у довоєнний період громади активно працювали над розробленням стратегічних документів розвитку для отримання можливості залучати фінансування з ДФРР та у формі субвенцій інвестиційного призначення. Але ця робота нерідко мала формальний характер, внаслідок чого якість стратегічних документів розвитку в багатьох громадах невисока, вони відірвані від місцевих реалій та відображають місцеві стереотипи та «забаганки», а не реальні можливості розвитку. Такі стратегії не мають реальних механізмів реалізації, а визначені у них пріоритети, цілі й завдання скоріш за все залишаються недосягнутими.

Проблемним моментам бюджетної практики на місцевому рівні є також складання бюджетних програм. Провідним недоліком є те, що бюджетні програми є швидше витратними документами (тобто деталізують, у яких обсягах будуть «освоєні» бюджетні кошти), ніж документами, які визначають траєкторію для досягнення певних цілей розвитку. Відповідно, у значній кількості бюджетних програм показники результативності й ефективності, за якими можна об'єктивно оцінити підсумки їхнього виконання, мають дещо формальний характер і складно перевіряються емпірично. Запропоновані Міністерством фінансів України типові індикатори оцінювання виконання бюджетних програм зазнають критики з боку науковців та практиків, оскільки мають вибірковий та необ'єктивний характер. На думку окремих вчених, ці показники ефективності просто не здатні виміряти

ефективність використання бюджетних коштів, оскільки не враховують кінцевих результатів виконання бюджетних програм, а більш орієнтовані на поверхові поточні задачі. Зважаючи на таку критику, раціоналізація показників виконання бюджетних програм як результат співпраці між органами влади та науковою спільнотою є необхідним завданням.

Поряд із недоліками планування бюджетних показників, непрофесійністю складання бюджетних програм, вагомою негативною рисою бюджетної практики сьогодення є порушення ритмічності й послідовності фінансування видатків. Як правило, найбільше коштів на фінансування цільових програм виділяється на початку її реалізації, однак в подальшому обсяги та строки фінансування часто не дотримуються. Подібні риси характерні й для виконання бюджетних програм, коли впродовж року можуть спостерігатись значні коливання в обсягах коштів, які надходять на реалізацію передбачених ними заходів. Особливо деструктивні наслідки така практика має для бюджетних програм інвестиційного характеру, коли основні обсяги фінансування надходять у другій половині року або майже на завершенні бюджетного року і розпорядники коштів не мають можливості ними раціонально розпорядитися. В цих обставинах складно забезпечити проведення тендерних процедур та розпочинати активну фазу виконання проектів розвитку. Це призводить до зриву строків виконання бюджетних програм, недосягнення їх результатів, що стає підставою маніпулятивно заявляти про їхню неефективність як управлінської технології стимулювання соціально-економічного розвитку та корегувати обсяги фінансування.

Вирішити цю проблему може зміна підходів до фінансування бюджетних цільових програм, коли перегляд обсягів їхнього фінансування має здійснюватись за ускладненою процедурою (тільки за умови визнання цільової програми як недоцільною до виконання через зміну умов чи пріоритетів), а важливою нормою буде забезпечення його ритмічності. За порушення ритмічності фінансування цільових програм необхідно передбачити адміністративну відповідальність. Це дасть можливість зменшити можливості для впливу політичної компоненти на

динаміку фінансування бюджетних програм, підсилити дисципліну спрямування коштів на їхнє виконання.

Складним питанням бюджетної політики органів місцевої влади в Україні є вдосконалення структури видатків у галузевому розрізі, а також за критерієм споживчої та інвестиційної складових. Відповідно до результатів досліджень фахівців програми «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)», громади потребують підвищення інвестиційної компоненти у складі видатків місцевих бюджетів, що позитивно вплине на загальну ефективність використання бюджетних ресурсів на місцевому рівні. Однак, в умовах війни уряд призупинив спрямування до місцевих бюджетів бюджетних трансфертів на інвестиційні цілі, зменшено капітальну складову видатків за рахунок власних коштів громад. Зважаючи на значні масштаби руйнувань та економічних витрат від російської агресії, у післявоєнний період громади потребуватимуть значного збільшення капітальних видатків. Це вимагає посилення раціональності інших видатків бюджету, а саме на потреби соціальної сфери. Впродовж останніх років вона функціонувала за інерційним принципом, розміри мережі закладів надання суспільних послуг не відповідають негативним демографічним і економічним тенденціям. Це дає підстави науковцям та практикам заявляти про необхідність закриття частини закладів соціальної сфери як передумови для підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів. Для попередження негативних наслідків непопулярних реформ необхідно розробити «компенсаторні механізми забезпечення доступності суспільних послуг й недопущення обмеження прав мешканців окремих населених пунктів» [52].

Стимулювати підвищення ефективності використання бюджетних коштів може також більш активне впровадження бюджетних технологій, які базуються на принципах конкурентного розподілу замовлень на надання послуг за рахунок бюджету. Значні перспективи у цьому плані має впровадження такої технології, як аутсорсинг, що полягає у передачі розпорядником бюджетних коштів частини функцій на користь підрядників (якими можуть виступати компанії приватного сектору) без перекладання відповідальності за надання бюджетної послуги в

цілому. Для прикладу, такими функціями можуть бути прибирання, організація харчування, матеріальне постачання та інші послуги в процесі надання освітніх, медичних й інших послуг за бюджетний кошт. Послуги матеріального постачання чи надання супутніх послуг є непрофільними для закладів соціальної сфери і тому їхня передача на аутсорсинг може вивільнити час та зменшити витрати для того, щоб сконцентрувати увагу на більш якісному наданні тих послуг, які визначають функціональне призначення закладу соціальної сфери [26, с. 81].

У випадку, якщо така практика покаже позитивні результати, варто розглянути можливість більш глибокого впровадження аутсорсингу в процес продукування суспільних благ, який передбачає передання на відповідальність підрядникам частини профільних функцій. У науковій літературі така форма аутсорсингу має назву функціональна приватизація. В Україні приклади такої форми аутсорсингу можна спостерігати у сфері житлово-комунальних послуг, послуг громадського транспорту, вивезення твердих побутових відходів тощо, де приватні структури доволі ефективно виконують функції, передані їм органом місцевого самоврядування. Попри наявні позитивні ефекти від використання такої форми взаємодії місцевої влади та бізнесу як аутсорсинг, головним ризиком, який може нівелювати його успішність у питанні забезпечення ефективності видатків бюджету, є високий корупційний ризик при виборі постачальника послуг. У цьому випадку можуть бути поставлені під сумнів такі переваги аутсорсингу, як нижча вартість послуг, їх належна якість тощо. Наявність корупційного «шлейфу» при виборі постачальників супутніх послуг може зруйнувати довіру суспільства до ідеї впровадження сучасних бюджетних технологій у практику використання бюджетних ресурсів на місцевому рівні.

Висновки до розділу 3

Реформа децентралізації значно розширила можливості органів місцевого самоврядування щодо формування доходів місцевих бюджетів, однак в сучасних

умовах воєнного стану та невизначеності перспектив питання нарощування бюджетних ресурсів на місцевому рівні залишається як ніколи актуальним. Приріст фінансової спроможності місцевого самоврядування в першу чергу пов'язаний із покращенням ситуації щодо надходження власних доходів, а також залученням зовнішнього небюджетного фінансування для реалізації суспільно важливих завдань.

Головний резерв збільшення бюджетних ресурсів місцевих бюджетів слід вбачати у вдосконаленні практики справляння податку на доходи фізичних осіб, у підвищенні його фіскальної ефективності. Однак у реалізації таких резервів є один вагомий бар'єр – вони потребують ухвалення рішень на рівні центральної влади. Органи місцевої влади мають певні можливості щодо впливу на динаміку надходжень від ПДФО, в першу чергу сприяючи розвиткові бази оподаткування, протидіючи проявам девіантної податкової поведінки. Особливо перспективним є сприяння росту фінансової грамотності населення та здобуття ним цифрових навичок, що може стимулювати розвиток напрямків діяльності, які не залежать від локалізації (фінансові послуги, веб-дизайн, логістичні та ІТ-послуги тощо). У випадку реєстрації таких бізнесів на території громади, вони будуть приносити дохід до бюджету навіть тоді, коли з тих чи інших причин працівники змушені будуть виїхати за межі громади. В умовах воєнного часу варіантом збільшення бази для формування власних доходів є залучення у громаду тих підприємств, які переносять виробництво із зони бойових дій у більш безпечні регіони. Це може забезпечити швидке розширення податкової бази формування ресурсів місцевого бюджету.

Значний потенціал у нарощуванні власних доходів місцевих бюджетів має вдосконалення податку на майно, щодо якого органи місцевого самоврядування мають компетенцію щодо визначення бази оподаткування, ставок та інших елементів. Поряд із змінами, які потребують прийняття рішень на рівні органів центральної влади (щодо переходу до вартісного принципу визначення бази оподаткування), місцева влада може стимулювати збільшення цих надходжень через проведення інвентаризації майна, сприяння проведенню грошової оцінки

вартості землі, впорядкування пільг зі сплати податку на нерухоме майно та земельного податку.

У вдосконаленні політики використання бюджетних ресурсів головної уваги потребує посилення зв'язку між напрямками використання коштів бюджету та пріоритетами розвитку громади, визначеними документами стратегічного планування (стратегія та середньостроковий план розвитку громади). Потребує підвищення якості планування бюджетних програм, зокрема в частині розробки об'єктивних показників оцінювання результатів їхнього виконання. Важливою проблемою є також порушення ритмічності у фінансуванні бюджетних програм, що нерідко зриває строки їхнього виконання або й ставить під сумнів можливість досягнення визначених у них результатів.

Стимулювати підвищення ефективності використання бюджетних коштів може також більш активне впровадження бюджетних технологій, які базуються на принципах конкурентного розподілу замовлень на надання послуг за рахунок бюджету. Значні перспективи у цьому плані має впровадження такої технології, як аутсорсинг, що полягає у передачі розпорядником бюджетних коштів частини функцій на користь підрядників.

ВИСНОВКИ

Одним із найважливіших понять економічної науки є бюджетна політика, адже завдяки їй отримують своє матеріальне вираження об'єктивні бюджетні відносини. Побіжне звернення до наукових поглядів на сутність бюджетної політики вказує на її складність й різні форми вияву. Відповідно до методології фінансової науки, бюджетну політику можна охарактеризувати з кількох аспектів – як економічне поняття, організаційну та правову наукову формацію. Узагальнення наукових підходів до розуміння бюджетної політики дало підстави визначати бюджетну політику органів місцевої влади як цілеспрямовану діяльність, яка передбачає розроблення пріоритетів формування і використання бюджетних ресурсів на рівні громади. Цей процес має базуватись на врахуванні завдань, визначених документами стратегічного розвитку громад, об'єднувати заходи довго- і короткострокового характеру, спрямовані на вирішення важливих проблем їх економічного та соціального розвитку.

Узагальнення наукової полеміки щодо вироблення методології оцінювання ефективності бюджетної політики засвідчило, що серед науковців утвердились два ключових підходи до такого оцінювання: за першим підходом ефективність – це результат співставлення фактичних ресурсів із запланованими, тобто свідчення того, чи було повністю виконане поставлене завдання; за другим підходом, ефективність бюджетної політики вимірюється динамікою показників, які характеризують кінцевих результат від впливу бюджету на темпи соціально-економічного розвитку. При оцінюванні ефективності бюджетної політики на рівні органів місцевої влади можуть отримати застосування обидва наведені підходи до тлумачення ефективності, із розмежуванням показників у розрізі двох ключових складових бюджетної політики – формування і використання ресурсів.

Особливості реалізації бюджетної політики органів місцевого влади найперше виявляються у практиці формування доходів місцевих бюджетів. Перш за все, бюджетна політика органів місцевої влади щодо формування бюджетних ресурсів виявляється у процесі планування їхніх обсягів. Розрахунок планових

показників доходів може вказати на деформації у їхньому формуванні, виявити приховані резерви нарощування надходжень, а також стати підґрунтям для прийняття місцевою радою управлінських рішень щодо корегування ставок фіскальних платежів, бази оподаткування, використання неподаткових способів наповнення бюджету тощо. Оцінювання реалій формування бюджетних ресурсів на прикладі Великобerezовицького селищного бюджету засвідчило, що на даний час проблеми бюджетного планування мають переважно зовнішнє походження і пов'язані з недоліками методики планування бюджетних показників. Більшість випадків внесення змін до бюджету були зумовлені реагуванням на рішення центральних органів влади.

У 2022-2023 рр. спостерігалось значне відхилення фактичних обсягів надходження власних доходів селищного бюджету від їхніх планових значень, яке пов'язане із введенням/скасуванням урядом пільг за окремими видами фіскальних платежів, мінімального податкового зобов'язання для суб'єктів аграрного сектору та ін. Щодо місцевих податків та зборів, то у 2022-2023 рр. змін до нормативної бази їхнього справляння не було, а динаміка доходів селищного бюджету від їх сплати визначалась впливом підвищення соціальних стандартів (як бази для розрахунку сум податкового зобов'язання) та активізацією економічних процесів. Значну роль у формуванні бюджетних ресурсів селищного бюджету відіграють бюджетні трансферти, у складі яких за останні роки значно посилилась роль дотацій, а субвенції інвестиційного призначення практично згорнуті до мінімуму.

В умовах демократичного устрою головне значення у бюджетній політиці на усіх рівнях публічного управління відіграють рішення щодо використання бюджетних ресурсів. Через видатки бюджету виражається зв'язок бюджетної політики органу місцевої влади із стратегічними пріоритетами розвитку громади. Обсяги та структура видатків селищного бюджету за останні роки зазнали значних змін, зумовлених тенденціями у розвитку місцевої економіки, продовженням реформи децентралізації, медичної реформи, зміни моделі фінансування програм соціального забезпечення. Найважливішим чинником дестабілізації формування і виконання бюджетів за видатками є війна в Україні, яка змушує переглядати

видаткові пріоритети та корегувати бюджетні показники в ході бюджетного року. Внаслідок цього головним напрямом фінансування суспільних благ з селищного бюджету є освіта, а його значення у фінансуванні охорони здоров'я та соціального забезпечення зведена до мінімуму. Структура видатків бюджету на економічну діяльність та надання бюджетних трансфертів від селищного бюджету іншим бюджетам відображає реакцію на реалії сучасного історичного періоду й потребу концентрації бюджетних ресурсів на цілях оборони країни від агресора.

Реформа децентралізації значно розширила можливості органів місцевого самоврядування щодо формування доходів місцевих бюджетів, однак в сучасних умовах воєнного стану та невизначеності перспектив питання нарощування бюджетних ресурсів на місцевому рівні залишається як ніколи актуальним.

Головний резерв збільшення бюджетних ресурсів місцевих бюджетів слід вбачати у вдосконаленні практики справляння податку на доходи фізичних осіб, у підвищенні його фіскальної ефективності. Однак у реалізації таких резервів є один вагомий бар'єр – вони потребують ухвалення рішень на рівні центральної влади. Органи місцевої влади мають певні можливості щодо впливу на динаміку надходжень від ПДФО, в першу чергу сприяючи розвиткові бази оподаткування, протидіючи проявам девіантної податкової поведінки. Особливо перспективним є сприяння росту фінансової грамотності населення та здобуття ним цифрових навичок, що може стимулювати розвиток напрямків діяльності, які не залежать від локалізації (фінансові послуги, веб-дизайн, логістичні та ІТ-послуги тощо). У випадку реєстрації таких бізнесів на території громади, вони будуть приносити дохід до бюджету навіть тоді, коли з тих чи інших причин працівники змушені будуть виїхати за межі громади. В умовах воєнного часу варіантом збільшення бази для формування власних доходів є залучення у громаду тих підприємств, які переносять виробництво із зони бойових дій у більш безпечні регіони. Це може забезпечити швидке розширення податкової бази формування ресурсів місцевого бюджету.

Значний потенціал у нарощуванні власних доходів місцевих бюджетів має вдосконалення податку на майно, щодо якого органи місцевого самоврядування

мають компетенцію щодо визначення бази оподаткування, ставок та інших елементів. Поряд із змінами, які потребують прийняття рішень на рівні органів центральної влади (щодо переходу до вартісного принципу визначення бази оподаткування), місцева влада може стимулювати збільшення цих надходжень через проведення інвентаризації майна, сприяння проведенню грошової оцінки вартості землі, впорядкування пільг зі сплати податку на нерухоме майно та земельного податку. В умовах значного дефіциту бюджетних ресурсів одним із перспективних варіантів для збільшення дохідної частини місцевих бюджетів є проведення фандрайзингу – діяльності з пошуку зовнішніх донорів проектів, які важливі для розвитку громади. Однак, ця діяльність вимагає написання проектів для отримання фінансування, що ставить питання про необхідність підготовки кадрового складу органів місцевої влади для можливості реалізації цього резерву нарощування доходів бюджетів територіальних громад.

У вдосконаленні політики використання бюджетних ресурсів головної уваги потребує посилення зв'язку між напрямками використання коштів бюджету та пріоритетами розвитку громади, визначеними документами стратегічного планування. Потребує підвищення якості планування бюджетних програм, зокрема в частині розробки об'єктивних показників оцінювання результатів їхнього виконання. Важливою проблемою є також порушення ритмічності у фінансуванні бюджетних програм, що нерідко зриває строки їхнього виконання або й ставить під сумнів можливість досягнення визначених у них результатів.

Стимулювати підвищення ефективності використання бюджетних коштів може також більш активне впровадження бюджетних технологій, які базуються на принципах конкурентного розподілу замовлень на надання послуг за рахунок бюджету. Значні перспективи у цьому плані має впровадження такої технології, як аутсорсинг, що полягає у передачі розпорядником бюджетних коштів частини функцій на користь підрядників.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Адаменко І. П. Формування видатків бюджету в умовах інституційної модернізації економіки. *Бізнес-Інформ*. 2018. № 5. С. 303-312.
2. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. Т 1: Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні / Ярошенко Ф., Геєць В. (кер. авт. кол.) та ін.; за ред. М. Азарова та ін. К.: НДФІ, 2004. 640 с.
3. Бюджетний кодекс: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Валуйський І. А. Шляхи удосконалення сучасної бюджетної політики України. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2018. № 1. С. 133-139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znptdau_2018_1_20
5. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України: Підручник. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
6. Васильєва Т. А. Транспарентність бюджетної політики України, сучасні проблеми. *Фінансові дослідження*. 2018. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/find_2018_1_6
7. Виконання бюджету Великобerezовицької селищної територіальної громади за доходами у 2022-2023 рр. Офіційний веб-портал відкритих даних OpenBudget.gov.ua. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/1955600000/local-incomes>
8. Виконання бюджету Великобerezовицької селищної територіальної громади за видатками у 2022-2023 рр. Офіційний веб-портал відкритих даних OpenBudget.gov.ua. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/1955600000/local-expenses?class=program>
9. Вінницька О. А. Суть та фундаментальні напрями розвитку бюджетної політики на локальному рівні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2018. № 3. С. 38-41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr_2018_3_10

10. Возняк Г. В. Бюджетна політика регіонів України у фокусі реформи фінансової децентралізації: концептуалізація та напрями вдосконалення. *Бізнес-Інформ.* 2019. № 1. С. 170-177. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2019_1_25
11. Гарбар Ж. В. Бюджетна політика як інструмент соціально-економічного розвитку країни. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики.* 2019. № 1. С. 96-111. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efmapnp_2019_1_10
12. Горин В., Роговський І. Проблемні питання бюджетної політики органів місцевої влади у сфері видатків в умовах воєнного часу. Актуальні питання фінансової науки та практики: збірник наукових праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ЗУНУ. Вип. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2024.
13. Горин В. П. Фінансовий механізм забезпечення суспільного добробуту: теоретична концептуалізація та проблеми функціонування. Монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 516 с.
14. Горин В. П., Савчук С. В. Резерви нарощування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах воєнного стану. *Агросвіт.* 2023. № 13. С. 11-20.
15. Гузар Б. С. Сучасний стан та напрями удосконалення бюджетного менеджменту в Україні. *Ефективна економіка.* 2021. № 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua>
16. Гуржій О. В. Механізми формування та удосконалення місцевих бюджетів в умовах становлення громадянського суспільства. *Публічне управління та митне адміністрування.* 2021. № 1 (28). С. 73-86.
17. Гусаревич Н. В., Адаменко І. П. Особливості формування дохідної частини державного бюджету у країнах ЄС з розвинутою економікою. *Інвестиції: практика та досвід.* 2018. № 12. С. 11-15.
18. Давиденко Н. М. Середньострокове планування у поліпшенні бюджетної політики в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного*

- університету. Серія: Економіка і менеджмент. 2019. Вип. 38. С. 54-59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_eim_2019_38_8
19. Дем'янишин В. Г. Теоретичні засади бюджетної політики. *Світ фінансів*. 2007. Вип. 1 (10). С. 19-34.
 20. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету / Азаров М., Ярошенко Ф., Єфименко Т. та ін. К.: НДФІ, 2004. 712 с.
 21. Дєдушев І. В. Бюджетна політика: поняття та завдання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2023. Вип. 77. Ч. 2. С. 37-41.
 22. Діагностика системи місцевого оподаткування України: аналітичні підсумки / К. Швабій та ін.; за ред. К. Швабія. Офіційний веб-сайт реформи місцевого самоврядування «Децентралізація». URL: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1322/Звіт.pdf>
 23. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1 / Редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. К.: Видавничий центр «Академія», 2000. 864 с.
 24. Економічна енциклопедія: у трьох томах. Т. 2 / Редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. К.: Видавничий центр «Академія», 2001. 848 с.
 25. Жаліло Я. Економічна стратегія як категорія економічної науки. *Економіка України*. 2005. № 7. С. 19-27.
 26. Загуменна Ю. О. Аутсорсинг державних функцій у контексті завдань реформування державного управління: зарубіжний досвід. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*: Збірн. матер. круглого столу. 2017. № 27. С. 79-82.
 27. Засади формування бюджетної політики держави: монографія / Єрмошенко М. та ін.; за наук. ред. д.е.н., проф. М. Єрмошенка. К.: НАУ, 2003. 284 с.
 28. Канєва Т. В. Методологічні засади бюджетної політики. *Бізнес-Інформ*. 2019. № 6. С. 218-226. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2019_6_31

29. Кондратюк С. Я. Аутсорсинг як спосіб боротьби з неефективністю в бюджетних закладах держави мережевого типу. *Фінанси, облік і аудит*. 2012. Вип. 28. С. 367-375.
30. Кудряшов В. П. Фіскальні правила та коригування бюджетної політики. *Економіка України*. 2018. № 11-12. С. 47-59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2018_11-12_5
31. Кучер Г. В. Державні фінансові ресурси: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 608 с.
32. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: словн.-довідн.; наук. ред. М. Д. Лесечко. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2003. 124 с.
33. Лисяк Л. Теоретичні засади оцінки ефективності бюджетної політики. *Світ фінансів*. 2007. Вип. 3 (12). С. 50-57.
34. Ліснічук О. А. Бюджетно-податкова політика: українські реалії та зарубіжний досвід. *Вісник Одеського національного університету*. Серія: Економіка. 2019. Т. 24, Вип. 5. С. 118-123. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vonu_econ_2019_24_5_23
35. Макогон В. Д. Бюджетна політика в умовах інституційних перетворень. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2020. № 5. С. 18-25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/frvu_2020_5_4
36. Макогон В. Д. Вплив податково-бюджетної політики на рівень економічного зростання. *Економічний вісник університету*. 2020. Вип. 44. С. 179-187. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvu_2020_44_27
37. Маркуц Ю. І., Гусаревич Н. В. Ефективність формування доходів бюджету в умовах економічних перетворень. *Економіка та держава*. 2018. № 8. С. 31-34.
38. Мельник В. М. Бюджетна політика в системі фінансової безпеки держави. *Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту*. 2020. № 1-2. С. 73-80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvhastat_2020_1-2_10
39. Моргун В. В. Удосконалення фінансової основи місцевого самоврядування в контексті децентралізації, реалізації бюджетної та податкової політики

- держави. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 1. С. 25-32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aymvs_2020_1_5
40. Мочерний С., Ларіна Я., Устенко О., Юрій С. Економічний енциклопедичний словник: У 2 т. Т. 1 / За ред. С. Мочерного. Львів: Світ, 2005. 616 с.
 41. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: Монографія. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. 503 с.
 42. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посібник. 2-ге вид., доп. і перероб. К.:КНЕУ, 2002. 240 с.
 43. Пасічний М. Д. Бюджетна політика та економічний розвиток. *Економічний вісник університету*. 2020. Вип. 44. С. 153-164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/escvu_2020_44_24
 44. Пасічний М. Д. Формування і реалізація бюджетної політики в умовах кризових трансформацій економіки. *Бізнес-Інформ*. 2018. № 8. С. 171–177.
 45. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: Монографія. Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, ЛТД», 2005. 642 с.
 46. Пелехатий А. О. Інституційне забезпечення бюджетної політики розвитку територій. *Вісник Сумського національного аграрного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2019. Вип. 4. С. 15-21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vsna_ekon_2019_4_5
 47. Пелехатий А. О. Методологічні засади управління процесами формування та реалізації бюджетної політики розвитку територій. *Вісник Сумського національного аграрного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2019. Вип. 3. С. 64-70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vsna_ekon_2019_3_12
 48. Про встановлення ставок єдиного податку на території Великобереозивицької селищної ради: рішення Великобереозивицької селищної ради від 21.06.2022 р. № 1672. Офіційний веб-сайт Великобереозивицької селищної ради. URL: https://vbsr.gov.ua/images/SESII/Rishennia/19_sesia_8_sklukannia/2/1672.pdf

49. Про встановлення ставок земельного податку на території Великоберезовицької селищної ради: рішення Великоберезовицької селищної ради від 23.06.2022 р. № 1673. Офіційний веб-сайт Великоберезовицької селищної ради. URL: https://vbsr.gov.ua/images/SESII/Rishennia/19_sesia_8_sklukannia/2/1673.pdf
50. Про встановлення ставок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки на території Великоберезовицької селищної ради: рішення Великоберезовицької селищної ради від 21.06.2022 р. № 1674. Офіційний веб-сайт Великоберезовицької селищної ради. URL: https://vbsr.gov.ua/images/SESII/Rishennia/19_sesia_8_sklukannia/2/1674.pdf
51. Радіонов Ю. Д. Підвищення ефективності використання видатків бюджету в умовах економічних перетворень. *Підприємництво і торгівля*. 2021. № 29. С. 53-60. URL: <https://doi.org/10.36477/2522-1256-2021-29-09>
52. Результати оцінювання управління фінансами об'єднаних територіальних громад / Кол. авт.: А. Бочі та ін.; Програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE). К., 2018. 22 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/273/DOBRE_UA_FMA_Results.pdf
53. Рибіна Л. О. Удосконалення методів фінансування закладів освіти з місцевого бюджету. *Приазовський економічний вісник*. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2021. № 2 (25). С. 175-180.
54. Роговський І. Дискусійні підходи до тлумачення сутності бюджетної політики органів місцевої влади. Фінансове забезпечення сталого розвитку: збірник наукових праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія Західноукраїнського національного університету. Вип. 3. Т. 2. Тернопіль: ЗУНУ, 2023.
55. Роговський І. До питання про вдосконалення політики органів місцевої влади у сфері бюджетних видатків. Актуальні питання фінансової науки та практики: збірник наукових праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ЗУНУ. Вип. 1. Тернопіль: ЗУНУ, 2024.

56. Ролінська А. Стан та динаміка фіскально-бюджетної політики у системі державного регулювання агропромислового сектору економіки України. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2016. № 8. С. 128-139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nv_2016_8_12
57. Словник сучасної економічної теорії Макмілана. / За ред. Д. І. Пирса. Пер. англ. К.: Арт Ек, 2000. 640 с.
58. Собчук С. І., Адаменко І. П. Формування видатків бюджету в умовах інституційної модернізації економіки. *Бізнес-Інформ*. 2018. № 5. С. 303–312.
59. Тарасюк М. Бюджетне планування в Україні. *Вісник КНТЕУ*. 2018. № 2. С. 19-31.
60. Татарин Н., Голік В. Місцеві бюджети як основа самостійності місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Економіка і менеджмент. 2017. Вип. 23(2). С. 72-75.
61. Тимошенко М. В. Бюджетна політика України в умовах невизначеності та протидії геополітичним викликам. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. Серія: економічна. Серія: юридична. 2023. Вип. 37. С. 148-154.
62. Тітарчук М. І. Теоретичні засади формування бюджетної політики. *Економічний вісник університету*. 2023. Вип. 56. С. 142-147.
63. Формування і функціонування бюджетної системи України. Монографія / Булгакова С. О. та ін.; за заг. ред. А. Мазаракі. К.: Книга, 2003. 344 с.
64. Чимшит С. Особливості впливу макроекономічних показників на формування бюджетної політики України. *Журнал європейської економіки*. 2019. Т. 18, № 3. С. 247-264. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jee_2019_18_3_3
65. Ярошенко Ф. О. Бюджетна політика та економічне зростання: від моделей до реалій. *Наукові праці НДФІ*. 2004. Вип. 1-2 (24-25). С. 3-10.