

Міністерство освіти і науки України
Західноукраїнський національний університет

Чортківський навчально-науковий інститут підприємництва і бізнесу

Кафедра фундаментальних та спеціальних дисциплін

Шипітко Володимир Васильович

**ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА ШЛЯХИ
ЇЇ ЗМІЦНЕННЯ**

Освітньо-професійна програма – Фінанси, банківська справа та
страхування

Виконав студент
групи ФМСзчм-21
Шипітко В.В.

підпис

Науковий керівник:
к.е.н., доцент
Дерманська Л. В.

підпис

Випускню кваліфікаційну роботу
допущено до захисту
«___» _____ 20__ р.
Завідувач кафедри

Підпис

Чортків – 2023

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

1.1. Сутність та роль місцевого бюджету у становленні територіальної громади

1.2. Джерела формування фінансової стійкості місцевих бюджетів

Висновки до розділу 1

РОЗДІЛ 2. МОНІТОРИНГ ОБСЯГІВ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В КРИЗОВИХ УМОВАХ

2.1. Аналітична оцінка виконання місцевих бюджетів в частині доходів

2.2. Аналіз формування доходів бюджету Чортківської міської територіальної громади

Висновки до розділу 2

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ЗМІЦНЕННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

3.1. Вплив фіскальної децентралізації на потенціал місцевих бюджетів в умовах воєнного стану

3.2. Перспективи застосування бюджету участі в напрямі фінансового зміцнення громад в Україні

Висновки до розділу 3

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

1.1. Сутність та роль місцевого бюджету у становленні територіальної громади

Ефективна система місцевого самоврядування є ключовим компонентом функціонування демократичної держави. Для виконання своїх завдань, органи місцевої влади на території громади повинні мати достатні фінансові ресурси, що базуються на відповідних бюджетних асигнуваннях.

Згідно з Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", передбачено, що місцеві бюджети повинні бути достатніми для виконання повноважень органів місцевого самоврядування, що передбачені законом, та забезпечення надання якісних публічних послуг мешканцям відповідних громад [37].

Бюджет є основним інструментом, який забезпечує здійснення територіальними громадами своїх функцій. Тому велика увага приділяється питанням і проблемам, пов'язаним з формуванням дохідної частини бюджету місцевого самоврядування та розширенням бази оподаткування.

На сьогоднішній день одним із ключових напрямів суспільної трансформації в Україні є децентралізація бюджетної системи. Внесені зміни в податкове та бюджетне законодавство, щодо збільшення обсягів власних доходів місцевих бюджетів, місцевих податків та зборів, а також зміни в системі місцевого самоврядування, сприяли підвищенню фінансової спроможності, але не забезпечили повної фінансової самостійності органів місцевої влади.

Реформа бюджетної децентралізації виступає основною передумовою для децентралізації влади, формування ефективної системи місцевих фінансів та, що є найважливіше, дієвим інструментом державного регулювання регіонального розвитку. Реформа бюджетної системи через децентралізацію спонукає регіони до фінансової автономії, пошуку додаткових фінансових ресурсів на місцях,

активізації збільшення власного потенціалу регіонів та ефективного використання бюджетних коштів. Серед науковців існує різноманітні підходи до визначення терміну "місцевий бюджет", які можна знайти в роботах економістів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» План утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [37].

І. І. Єфремова розглядає місцевий бюджет як комплекс економічних взаємин, спрямованих на територіальний розподіл національного доходу країни та формування фінансової основи для відповідних місцевих громад [18].

За висловлюванням О. І. Чугунова, місцевий бюджет представляє собою значущий засіб впливу на прогрес у економічній та соціальній сферах адміністративно-територіальної одиниці [43].

О. Р. Гайка розглядає це як ключовий засіб управління соціально-економічними відносинами на рівні місцевої громади [8].

О. П. Кириленко вказує на те, що це, з одного боку, є економічною категорією, а з іншого боку, правовим актом, а також, на третьому рівні, фінансовим планом відповідного органу місцевого самоврядування [23].

А. І. Гнатовська стверджує, що цей фінансовий бюджет прямо взаємодіє з усіма компонентами фінансової системи, визначаючи таким чином фінансову стратегію конкретної адміністративно-територіальної одиниці [9].

За Л. І. Карамушкою, місцеві бюджети є значущою частиною механізму бюджетного контролю та ефективним інструментом фінансово-бюджетної політики країни [21].

Важливо відзначити, що, незважаючи на розбіжності в трактуванні терміну "місцевий бюджет", його можна охарактеризувати як документ, що містить у собі сукупність доходів і витрат відповідної територіальної одиниці, розглядуваної з погляду загального та спеціального фондів грошових коштів.

У статті 2 Бюджетного кодексу України подано визначення термінів "місцеві бюджети" та "бюджети місцевого самоврядування" [3]. Місцеві бюджети охоплюють бюджет Автономної Республіки Крим, обласні та районні

бюджети, а також бюджети місцевого самоврядування. Бюджети місцевого самоврядування включають бюджети сільських, селищних, міських територіальних громад, а також бюджети районів у містах (при їх утворенні), і хоча ці терміни не є ідентичними, в подальшому тексті Кодексу вони використовуються як синоніми. У статті 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" терміни "бюджет місцевого самоврядування" і "місцевий бюджет" використовуються як взаємозамінні: бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план формування і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [37].

Основами для такого розділу є не лише організаційно-територіальна структура України, а також повноваження конкретних владних органів у прийнятті та реалізації цих повноважень, а також особливості формування їх фінансової складової [29, с. 30].

Головними завданнями місцевого бюджету є (рис.1.1.):

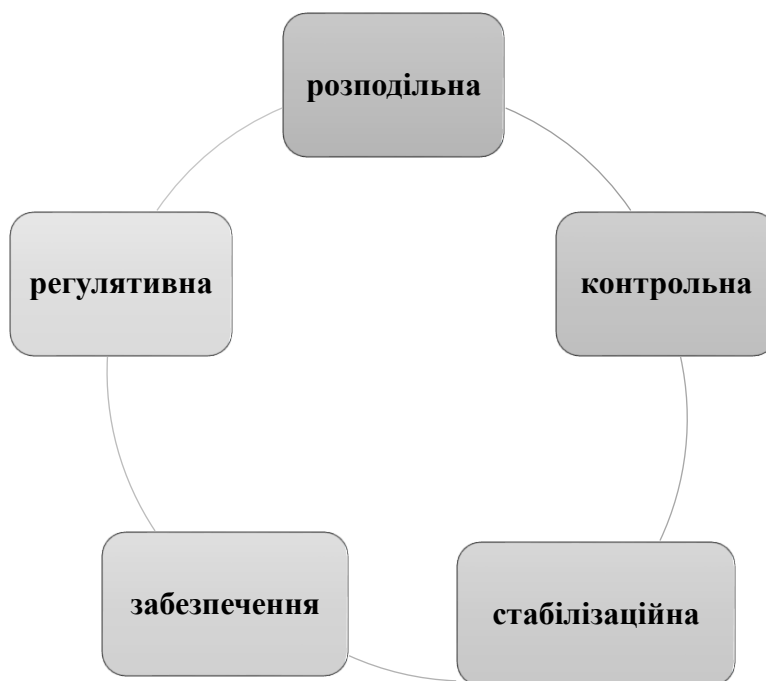


Рис.1.1. Функції місцевого бюджету

Основні завдання місцевих бюджетів включають:

1. Розподільна функція: Згідно з інформацією на рисунку 1.1, слід відзначити, що розподільна функція виявляється у розподілі та перерозподілі ВВП між суб'єктами бюджетних відносин. Це призводить до концентрації фінансових ресурсів у "руках" держави для забезпечення належного рівня соціальних послуг населенню.

2. Контрольна функція: Ця функція включає фінансовий контроль протягом усього бюджетного процесу для оцінки стану розподілу та перевірки його правильності.

3. Стабілізаційна функція: Ця функція передбачає вплив на обсяги споживання суспільства, рівень зайнятості, темпи інфляції та інші аспекти.

4. Функція фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування: Це формування матеріально-фінансової бази місцевих бюджетів для забезпечення органів місцевого самоврядування можливістю виконувати свої функції [40, с. 129].

5. Регулятивна роль: Місцеві бюджети є фінансовим механізмом, який відзначається накопиченням коштів, спрямованих на задоволення соціально-культурних та побутових потреб територіальних громад. Шляхом цього процесу забезпечується перерозподіл вартості на територіальному рівні, між галузями господарства, а також в економічній та суспільній сферах. Таким чином, місцеві бюджети виступають як важливий інструмент фінансово-економічного регулювання [43, с. 263].

У цьому контексті важливо відзначити, що бюджети місцевого самоврядування в селах, селищах, містах та об'єднаних територіальних громадах розробляють, затверджують і виконують місцеві органи самоврядування (місцеві ради та їх виконавчі органи або сільські голови, якщо відповідні виконавчі органи не створені), згідно з визначеним порядком у Главі 12 Бюджетного кодексу України [3].

Щодо інших місцевих бюджетів, участь представницьких органів влади, таких як Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні та районні ради,

обмежується затвердженням, внесенням змін до рішень та затвердженням звітів про їх виконання відносно місцевих бюджетів. Складання та виконання цих бюджетів відбувається за участю Ради Міністрів Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих державних адміністрацій відповідно до положень Бюджетного кодексу України.

Ця особливість місцевих бюджетів порівняно з бюджетами місцевого самоврядування є практично значущою для бюджетної системи України та, отже, для держави в цілому. Це обумовлено, насамперед, тим, що "бюджети місцевого самоврядування" виділяються своєю первинністю, яка полягає в можливості накопичувати значну частку доходів з територіальних громад, таких як місцеві податки та збори, що встановлюються місцевими органами самоврядування. Ці доходи виступають як матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування та один із засобів здійснення демократії в Україні, що є важливим аспектом реалізації конституційних принципів територіального устрою та гарантій місцевого самоврядування [39, с. 214].

Як вже було вказано раніше, чинне законодавство, зокрема стаття 2 Бюджетного кодексу України, використовує термін "бюджети місцевого самоврядування". Однак це здається невдалим, оскільки місцеве самоврядування, згідно із чинним законодавством України, представляє собою право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Таким чином, після конституційно-правового закріплення статусу територіальних громад, немає сенсу не визнавати їх суб'єктами права на місцевий бюджет.

По-друге, поняття місцевих бюджетів є більш широким, ніж термін "бюджети місцевого самоврядування", оскільки воно охоплює обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах, бюджет Автономної Республіки Крим, а також бюджети місцевого самоврядування [18, с. 160].

По-третє, вживання терміну "бюджети органів місцевого самоврядування", який також фігурує в чинному законодавстві України, суттєво не відрізняється від виразу "місцеві бюджети". Місцевий бюджет не можна ідентифікувати як

бюджет місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади мешканців села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів декількох сіл, селища чи міста, яке має самостійні повноваження у вирішенні місцевих питань в рамках, визначених Конституцією та законами України.

Щодо невідповідності положень у законодавчих актах, варто зазначити, що бюджети місцевого самоврядування є невід'ємною частиною місцевих бюджетів, і відсутність необхідності в розмежуванні цих понять не виходить за межі Бюджетного кодексу, Конституції України та Закону "Про місцеве самоврядування". Це виправляється для усунення невідповідності між цими законодавчими актами відповідно до статті 8 Конституції України, яка визнає і реалізує принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу, і закони та інші нормативно-правові акти повинні відповідати їй [25].

1.2. Джерела формування фінансової стійкості місцевих бюджетів

У науковій літературі на сьогодні відсутній загальноприйнятий підхід до визначення термінів "стійкість" та "стійкість місцевих бюджетів". Поняття "стійкість" інтерпретується двома основними способами:

- 1) як характеристика постійного стану конкретної системи;
- 2) як ознака динамічних можливостей відновлення певного стану об'єкта.

Багато дослідників нахиляються до другого визначення стійкості.

При розгляді стійкості місцевих бюджетів важливо зауважити, що як в українській, так і в іноземній літературі відсутнє єдине визначення цього терміну. Таким чином, доцільно детально зупинитися на розгляді фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Аллен Шик визначає фінансову стійкість місцевого самоврядування через такі компоненти [54]:

- платоспроможність (здатність органів влади вчасно виконувати свої фінансові зобов'язання);
- економічне зростання (застосування стимулюючої фіскальної політики для сприяння економічному розвитку);
- фінансова стабільність (здатність місцевого самоврядування виконувати майбутні зобов'язання з підтриманням існуючого податкового тягаря);
- фінансова справедливість (здатність уряду погашати поточні зобов'язання, не збільшуючи витрат на майбутні періоди).

І.М. Камінська визначає фінансову стійкість регіону як його здатність стабільно, за рахунок внутрішніх фінансових ресурсів, забезпечувати розвиток у довгостроковій перспективі. Це означає бути платоспроможним за умови дотримання оптимального співвідношення між власними та залученими фінансовими ресурсами, щоб ефективно вирішувати давні та нові завдання у сфері розвитку [20]

Ю.М. Воробйов та І.А. Когут розглядають фінансову стійкість місцевого бюджету як складне поняття, яке відображає стан грошових фондів, при якому території можуть стабільно розвиватися, забезпечуючи свою фінансову безпеку. З їх точки зору, у найзагальнішому розумінні, фінансова стійкість місцевого бюджету виражається у стабільності всієї сукупності грошових фондів і кожного фонду окремо під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників [6].

У додаток до цього, при розгляді концепції «фінансової стійкості», дослідники розрізняють реальну та уявну фінансову стійкість. Реальна фінансова стійкість визначає рівень стійкості, який існує на даний момент, тобто це фактичний показник. Щодо уявної фінансової стійкості, йдеться про бажаний показник, до якого суб'єкт господарювання прагне.

Пропонуємо розширити класифікацію фінансової стійкості місцевих бюджетів наступними категоріями:

- 1) фінансова стійкість відповідно до місцевого бюджету;
- 2) фінансова стійкість в залежності від досягнення норм.

Враховуючи структуру бюджетної системи України, оцінка фінансової стійкості здійснюється для конкретного бюджету, такого як обласні, районні, та бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст, бюджети об'єднаних територіальних громад). Фінансова стійкість місцевих бюджетів може бути повною чи частковою, оскільки при оцінці за рядом показників необхідно враховувати можливі виходження деяких досліджуваних показників за межі припустимих значень.

Фінансова стійкість місцевих бюджетів	
За часом	поточна та довгострокова
За оцінкою	реальна та уявна
Відповідно до місцевого бюджету	стійкість обласних бюджетів, районних бюджетів, бюджетів місцевого самоврядування
За повнотою досягнення норм	повна та часткова

Рис. 1.2. Класифікація фінансової стійкості місцевих бюджетів

На рис. 1.2. наведено систематизовані та розширені характеристики поняття фінансової стійкості місцевих бюджетів. Важливо відзначити, що в академічних досліджах існують конкретні категорії фінансової стійкості місцевих бюджетів, такі як абсолютна фінансова стійкість, нормальна стійкість фінансового стану, нестійкий фінансовий стан (передкризовий фінансовий стан) та кризовий фінансовий стан [26].

При абсолютній і нормальній фінансовій стійкості місцевого бюджету досягається високий рівень доходності, а також відсутність порушень платіжної дисципліни. Абсолютна фінансова стійкість визначається можливістю місцевого самоврядування повністю покривати свої видатки за рахунок власних доходів. У випадку нормальної стійкості видатки забезпечуються за рахунок власних та закріплених доходів.

Фінансовий стан, який не є стійким, вимагає залучення додаткових джерел доходів для покриття видаткової частини бюджету, таких як міжбюджетні трансферти та позики. У випадку кризового фінансового стану органи місцевого самоврядування не можуть покрити свої видаткові зобов'язання.

В економічній літературі існують різні підходи до визначення стійкості місцевих бюджетів, такі як збалансованість бюджету, платоспроможність, та здатність забезпечити стабільний розвиток територіальних одиниць.

Один із шляхів забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів - це обсяги їх доходів. Зокрема, склад доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних та міських територіальних громад визначено відповідно до Бюджетного кодексу України, включаючи загальнодержавні та місцеві податки і збори.

Основними джерелами фінансування місцевого бюджету є податкові та неподаткові надходження, трансферти та інші джерела.

В теперішній час в законодавстві про бюджет та оподаткування існує значна кількість податків та зборів, які вносять до бюджету країни доходи, що поділяються на податкові та неподаткові. Податкові надходження становлять понад 80% загальних доходів бюджету, при цьому приблизно 17% цієї суми припадає на неподаткові надходження за розглядуваний період. У країнах Європейського Союзу частка неподаткових надходжень значно менша. Це обумовлено тим, що в Україні тривають процеси переходу до ринкової економіки, і державі необхідно знаходити альтернативні джерела фінансування бюджету у формі неподаткових надходжень. Таким чином, залишається невирішеним питання розробки основних принципів формування неподаткових надходжень до бюджету, зокрема удосконалення їх структури, класифікації та методології нарахування, що передусім сприятиме розвитку економіки та забезпечить наповнення державного бюджету.

Неподаткові надходження включають такі аспекти, як відносини управління державним сектором та іншими інституційними одиницями у процесі впровадження неподаткових методів формування доходів для бюджету,

виникаючи в результаті реалізації або передачі прав власності на державне майно; адміністративне регулювання через ліцензування та оплату дозвільних платежів; компенсація завданої шкоди країні; контроль за вартістю споживання благ і послуг у суспільстві через механізми визначення обсягів платежів у бюджетні установи, штрафних санкцій та інше [22].

Значну частину доходів бюджету формують неподаткові надходження, які відмінно від податкових (що використовуються як фінансовий інструмент і є обов'язковими) не мають такого інструменту і не є обов'язковими. Вони, проте, становлять суттєвий відсоток у доходах бюджету, мають цільовий характер і частково спрямовані на бюджети тих рівнів, з яких державні органи їх збирають. Проблемою у формуванні неподаткових надходжень є їх важкість у плануванні, оскільки можна лише прогнозувати, тому їх частка в бюджеті коливається протягом різних періодів бюджету [10].

Має сенс розглянути перелік неподаткових надходжень, який визначений головним законодавчим актом - Бюджетним кодексом України, зокрема, статтею 9, де подано їх класифікацію [3].

Отже, зобразимо структуру неподаткових надходжень залежно від методів мобілізації ресурсів на рис. 1.3. :

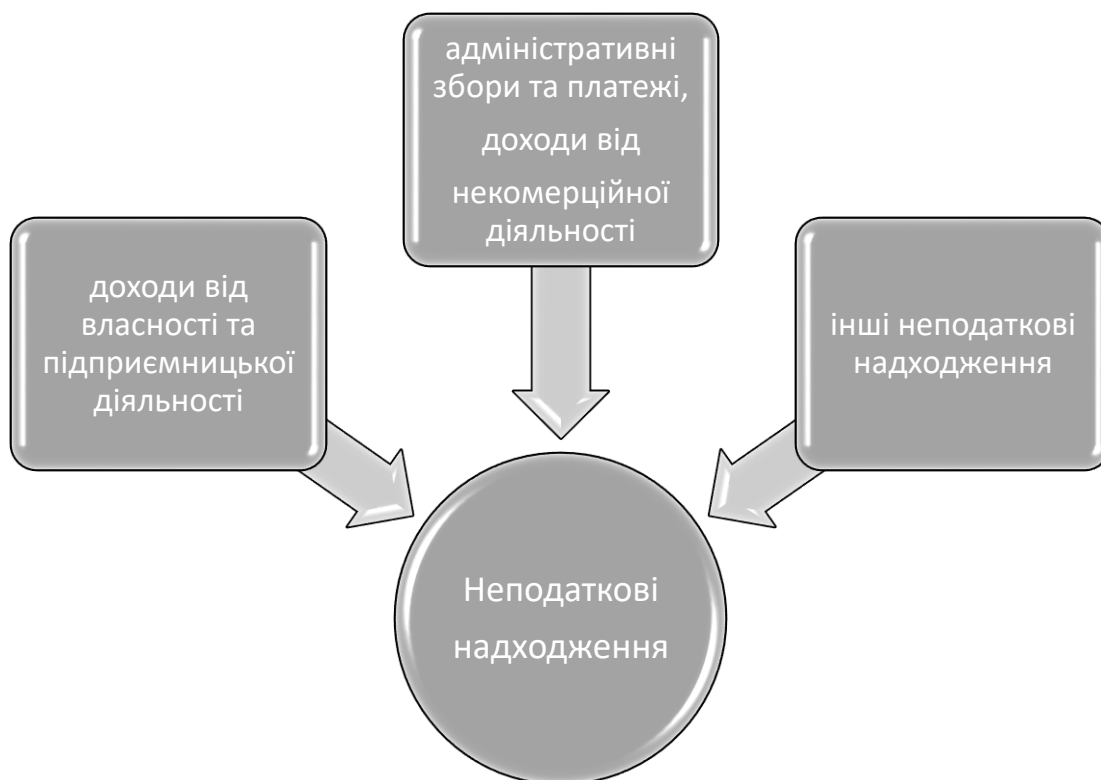


Рис. 1.3. Неподаткові надходження місцевих бюджетів

До неподаткових надходжень також відносяться "власні надходження бюджетних установ", які в свою чергу становлять значну частину доходів у розрізі неподаткових надходжень. Поняття стійкості місцевих бюджетів слід розглядати як складне, об'єднуючи всі вищезазначені підходи. Розуміння фінансової стійкості виключно як здатність до забезпечення балансу бюджету чи вчасного та повного виконання бюджетних зобов'язань є обмеженим, оскільки збалансованість та платоспроможність бюджету можуть бути досягнуті за рахунок міжбюджетних трансфертів.

Висновки до розділу 1

На сьогоднішній день в науковій літературі не існує загальноприйнятого підходу до визначення термінів "стійкість" та "стійкість місцевих бюджетів".

Термін "стійкість" має два основних значення:

- 1) як характеристика сталого стану системи;

2) як характеристика динамічних можливостей відновлення стану об'єкта.

Вчені переважно нахиляються до другого варіанту при визначенні стійкості.

Оскільки у вітчизняній та зарубіжній літературі не існує єдиного визначення стійкості місцевих бюджетів, перш за все, важливо відзначити цю недолік. Таким чином, розглядаючи стійкість місцевих бюджетів, необхідно детально зупинитися на розгляді фінансової стійкості цих бюджетів.

РОЗДІЛ 2

МОНІТОРИНГ ОБСЯГІВ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В КРИЗОВИХ УМОВАХ

2.1. Аналітична оцінка виконання місцевих бюджетів в частині доходів

Доходи та витрати місцевих бюджетів грають важливу роль у соціально-економічному розвитку регіонів. Ці бюджети виступають основною фінансовою основою для органів місцевого самоврядування та мають особливе значення у бюджетній системі нашої держави. Понад 80% усіх фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування, накопичуються саме у цих доходах та витратах [27].

Доходи місцевих бюджетів засновані на відповідних законодавчих актах, таких як Конституція України, Бюджетний кодекс, Податковий кодекс, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інші нормативні документи. Згідно з Бюджетним кодексом України, доходи бюджету включають податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, що визначені законодавством України. Це охоплює трансферти, плату за надання адміністративних послуг, а також власні надходження бюджетних установ [3].

Реформа децентралізації проявила свою ефективність у зміцненні фінансової стійкості територіальних громад та їхню здатність швидко адаптуватися до змін. Громади, які не були піддані бойовим діям, успішно приймали внутрішньо-переміщених осіб, надавали їм необхідну інфраструктуру та публічні послуги на високому рівні. Додатково, надходження коштів до місцевих бюджетів у громадах, які не стали об'єктом військової агресії Росії, сприяло поповненню єдиного казначейського рахунку у часи війни. Навіть при врахуванні значних податкових пільг громадам вдалося утримати рівень фінансування на минулорічному рівні та відновити економічний ріст. (рис.2.1).

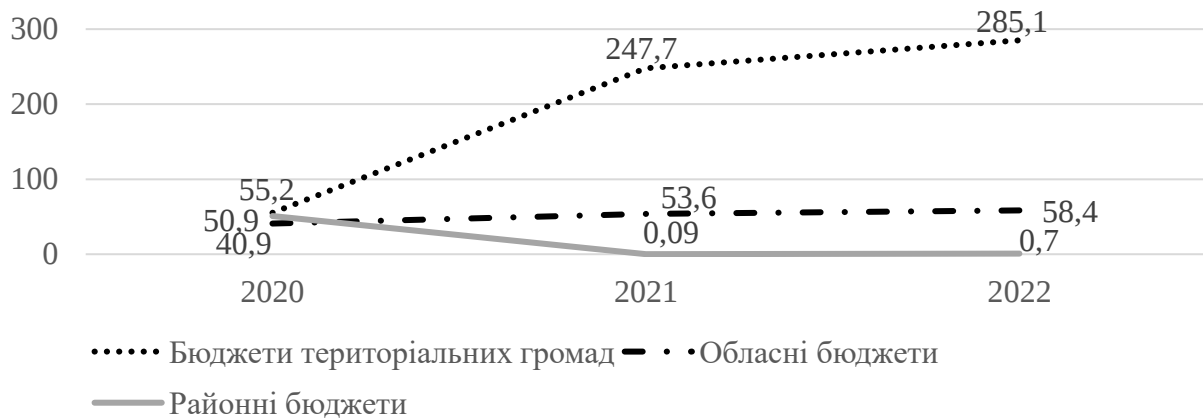


Рис.2.1. Динаміка доходів за видами бюджетів за 2020-2022 роки, млрд грн

Джерело: розроблено автором на основі [13]

Напроти, фінансування значної частини повноважень, які надаються як делеговані, так і власні (що ще не розглядаються в Бюджетному кодексі), лежить на плечах громад. Проте саме на цьому фінансуванні ґрунтується стійкість місцевих бюджетів, оскільки саме бюджети місцевого самоврядування формують основу для місцевих фінансових ресурсів. Давайте розглянемо динаміку обсягу та структури доходів місцевих бюджетів в Україні протягом 2020-2022 років. (табл.2.1)

Таблиця 2.1.

Динаміка обсягу та структури доходів місцевих бюджетів в Україні, млрд грн

Показники	Обсяг доходів, млрд грн			Питома вага у загальному обсязі доходів, %		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Податкові надходження	285,6	346,2	393,5	60,57	59,71	70,9
Неподаткові надходження	21,4	27,2	22,0	4,55	4,68	3,9
Доходи від операцій з капіталом	3,4	3,4	2,3	0,74	0,6	0,4
Трансферти від органів державного управління	160,1	202,7	136,7	33,97	34,91	24,7
Трансферти від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	0,14	0,03	0,22	0,03	0,01	0,04
Цільові фонди	0,6	0,5	0,3	0,14	0,1	0,1
Разом	471,5	580,7	555,1	100	100	100%

Джерело: розроблено автором на основі [13]

Враховуючи інформацію, представлену в таблиці 2.1., слід відзначити, що у 2022 році в структурі формування сукупних доходів місцевих бюджетів України ключову роль відіграють податкові надходження (70,9%), за ними йдуть трансферти від органів державної влади (24,7%), та на третьому місці розташувалися неподаткові надходження (3,9%).

Аналізуючи останні дані Міністерства фінансів України, слід відмітити, що динаміка доходів місцевих бюджетів в Україні має цікавий характер. У 2020 році сукупні доходи зменшилися, але станом на 2021 рік обсяг доходів бюджетів органів місцевого самоврядування становив 580,7 млрд грн, що є на 109,2 млрд грн більше, ніж у 2020 році.

Частка податкових надходжень знизилася з 59,71% у 2021 році до 70,9% у 2022 році. Спостерігається позитивна тенденція до збільшення внеску цього виду доходу в загальний обсяг доходів місцевих бюджетів. Трансферти від органів державної влади, навпаки, зменшились, зокрема у 2021 році вони становили 34,91%, а у 2022 році скоротились до 24,7%. Проте через реалізацію заходів децентралізації ці трансферти залишаються важливою частиною доходу місцевих бюджетів.

Неподаткові надходження займають третє місце в структурі доходів місцевих бюджетів. У 2022 році вони зменшилися на 22,0 млрд грн, складаючи 3,9% від загальних доходів.

Важливо відзначити, що частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету значно зросла за 2022 рік.

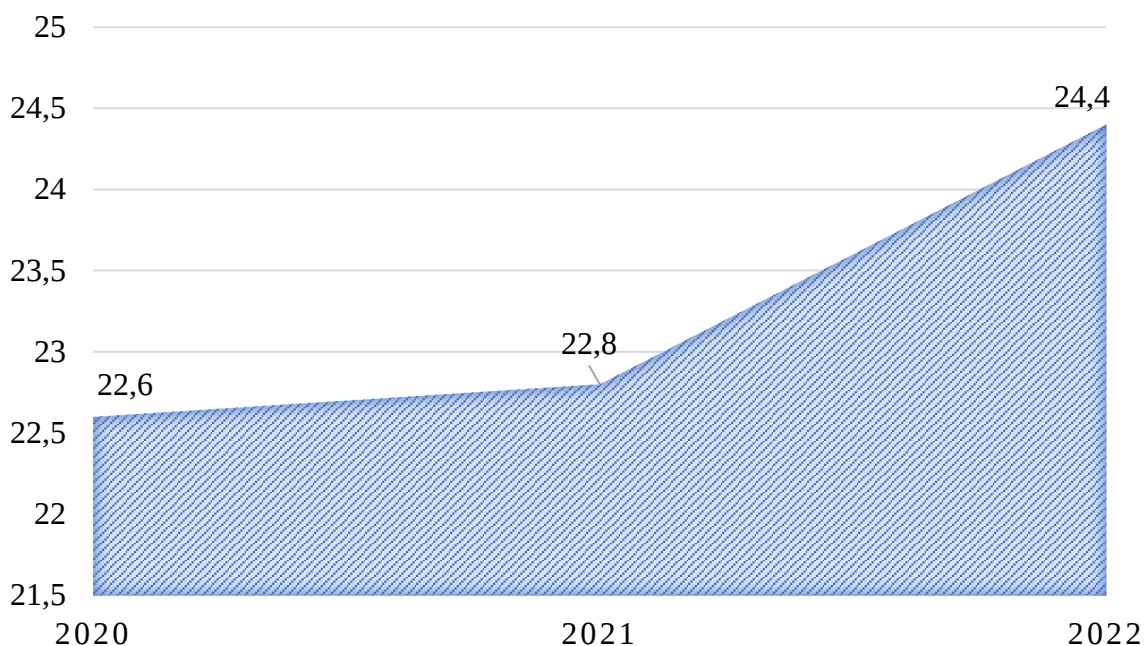


Рис.2.2. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету у 2020-2022 роках, %

Джерело: розроблено автором на основі [13]

Для більш детального вивчення реалізації місцевих бюджетів як основного джерела фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування необхідно провести аналіз виконання доходної та витратної частини цих бюджетів. (табл.2.2).

Таблиця 2.2.

Аналіз виконання місцевих бюджетів України

	2020	2021	2022
Дохідна частина			
Планові показники, млн. грн	480298,7	577004,8	596878,6
Фактичні показники, млн. грн.	471479,9	580699,1	555097,1
Відсоток виконання, %	98,16	100,64	93,7
Видаткова частина			
Планові показники, млн. грн	522521,7	619888,0	623288,5
Фактичні показники, млн. грн.	478108,0	569428,2	484295,2
Відсоток виконання, %	91,5	91,85	77,7

Джерело: розроблено автором на основі [13]

Як видно з таблиці, у 2021 році було повне виконання доходної частини місцевих бюджетів, що свідчить про наявність певних недоліків у бюджетному плануванні. У 2022 році виконання доходної та видаткової частини становить відповідно 93,7% та 77,7%.

Для детальнішого вивчення проблеми розглянемо обсяги окремих доходів місцевих бюджетів у 2021-2022 роках (див. рис. 2.3) в контексті розглядуваної проблематики.

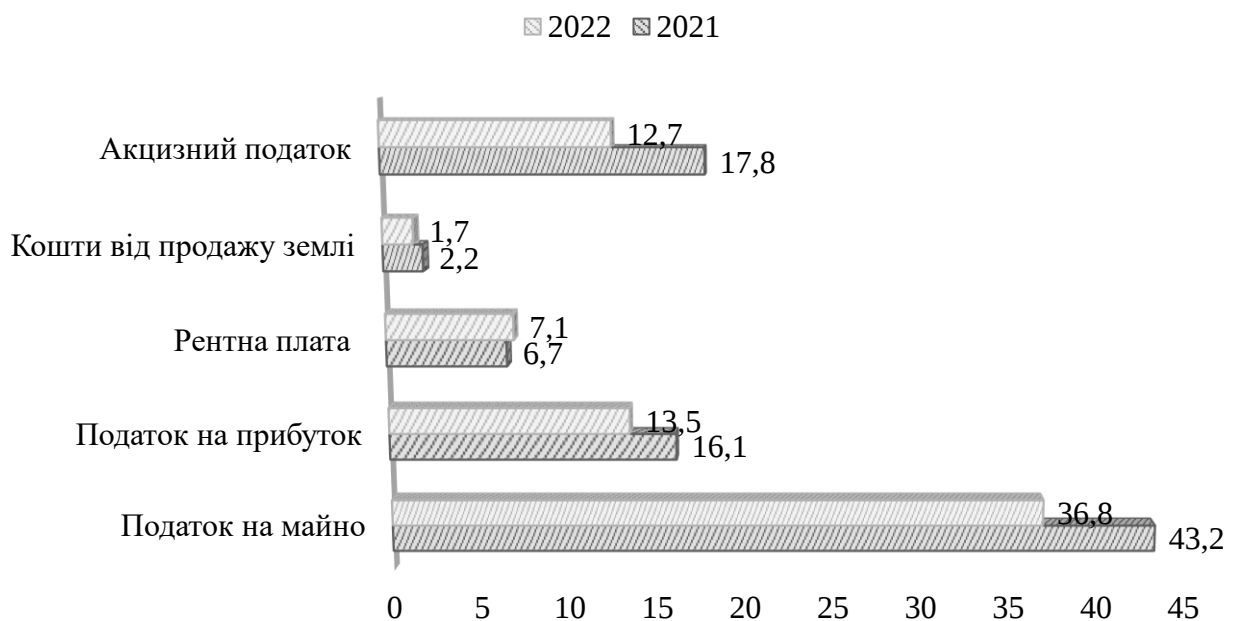


Рис.2.3. Обсяги окремих доходів місцевих бюджетів у 2021-2022 роках, млрд грн

Джерело: розроблено автором на основі [13]

Надходження зросли у порівнянні з 2021 роком у таких сферах:

- ПДФО збільшилося на 60 млрд грн або 28,3%. Це переважно пов'язано із підвищенням у 2022 році нормативу зарахування ПДФО до бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад (за винятком бюджету територіальної громади міста Києва) на 4%, а також зі збільшенням до 64% з відповідним зменшенням нормативу зарахування до державного бюджету.

- надходження від єдиного податку з юридичних осіб зросло на 3,7 млрд грн або 59,4%, переважно через розширення права суб'єктів господарювання з доходом до 10 млрд грн на рік стати платниками єдиного податку за правилами,

що діють для фізичних осіб-підприємців третьої групи за відсотковою ставкою 2% доходу.

- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів збільшився на 2 млрд грн або 24,1% через зростання цін на алкоголь і сигарети в грудні 2022 року на 18,4–48,6% порівняно з груднем 2021 року.

- надходження від рентної плати за користування надрами загальнодержавного значення зросли на 0,4 млрд грн або 6,3%.

В той час як деякі надходження зменшилися через введення податкових і митних пільг умовах воєнного стану та можливість переходу платників на спрощену систему оподаткування.

Місцеві бюджети є ключовим елементом бюджетної системи держави. Однак однією з основних проблем управління бюджетними відносинами на місцевому рівні є невідповідність між видатками та доходами. Недостатність стійких власних доходів місцевих бюджетів гальмує соціально-економічний розвиток регіонів, і це зумовлено кількома факторами, такими як низький рівень обґрунтованості та прогнозованості дохідної частини місцевих бюджетів, концентрація фінансових ресурсів у державному бюджеті, висока централізація бюджетних ресурсів, невирішеність питань розрахунків між бюджетами різних рівнів та тенденція до видатків без відповідного підкріплення доходами, що призводить до дотаційності місцевих бюджетів [44].

На сьогоднішній день одним з основних факторів виконання місцевих бюджетів є вплив війни на всі економічні процеси. Повна масштабна війна проти росії продемонструвала, наскільки міцним є місцеве самоврядування, здатне гідно протистояти різноманітним викликам, зокрема у фінансовій сфері. Організація та забезпечення функціонування територіальної оборони, надання матеріально-технічної допомоги Збройним Силам України, залучення допомоги від міжнародних партнерів – це аспекти, які місцеве самоврядування взяло на себе з самого початку російської агресії, забезпечуючи при цьому постійну підтримку у всіх сферах життєдіяльності громадян на місцевому рівні (допомога

внутрішньо переміщеним особам, підтримка бізнесу, організація укриттів, забезпечення високого рівня надання послуг), незважаючи на щоденні обстріли. Все це стало можливим завдяки успішно проведеній реформі децентралізації, яка дозволила місцевим органам самоврядування отримати автономні, самостійні фінансові ресурси, що відіграли ключову роль у протистоянні викликам [32].

Обмін коштами між бюджетами у формі міжбюджетних трансфертів обумовлений нерівномірністю розподілу податків та відповідальності за їх використання між органами влади різних рівнів. Міжбюджетні трансферти вважаються важливим інструментом бюджетного регулювання, який має прямий вплив на забезпечення громадян суспільними послугами та виконання важливих економічних і соціальних програм. Зокрема, на місцевому рівні міжбюджетні трансферти вирішують питання компенсації бюджетам нижчого рівня витрат на виконання делегованих повноважень, вартість яких перевищує бюджетні можливості місцевих органів влади.

Крім того, вони спрямовані на вирішення проблем, що виникають через нерівномірність у мобілізації доходів бюджету, а також соціальні питання, пов'язані із специфікою розвитку регіонів і їх економічною спроможністю. Таким чином, розглянемо частку трансфертів з державного бюджету в доходах бюджетів територіальних громад у період з 2019 по 2022 роки. (рис.2.4).

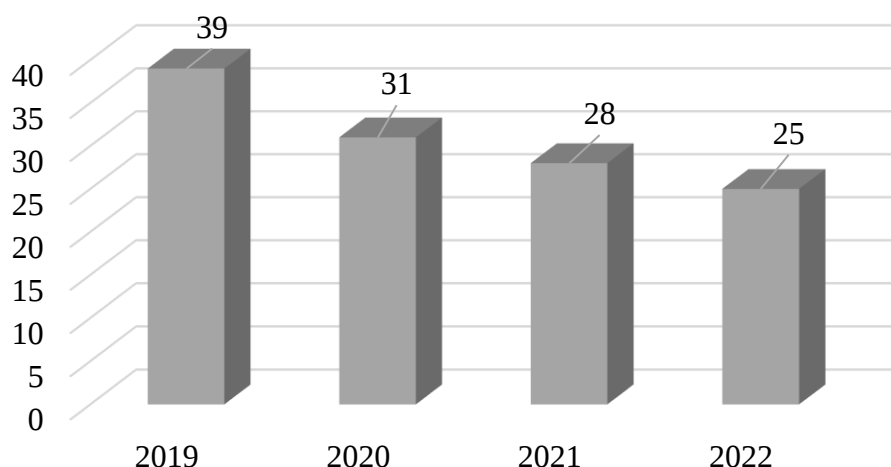


Рис.2.4. Частка трансфертів з державного бюджету в доходах бюджетів територіальних громад у 2019-2022 роках, %

Джерело: розроблено автором на основі [13]

У період з 2019 по 2022 рік спостерігається зменшення частки трансфертів з державного бюджету в загальних доходах бюджетів територіальних громад з 39% у 2019 році до 25% у 2022 році. Це є результатом складної ситуації, пов'язаної з пандемією та активними військовими діями в Україні.

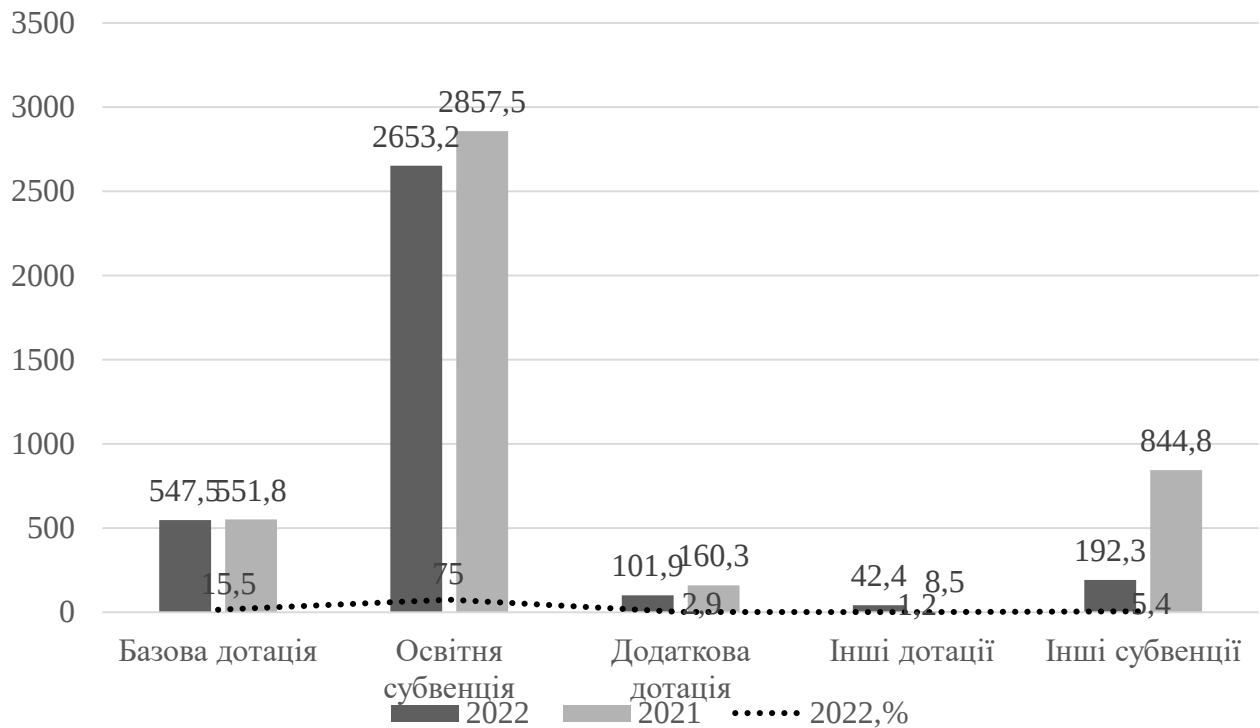


Рис. 2.5. Структура міжбюджетних трансфертів, що надійшли до бюджетів ТГ у 2021-2022 році

Джерело: розроблено автором на основі [13]

Згідно з представленим у рис.2.5, у 2022 році в структурі міжбюджетних трансфертів відзначається зростання частки освітньої субвенції (75,0%, порівняно із 64,6% у 2021 році) та базової дотації (15,5%, у порівнянні з 12,5% у 2021 році). Водночас помітно зменшення часток додаткової дотації (2,9%, в порівнянні з 3,6% у 2021 році) та інших субвенцій (5,4%, у порівнянні з 19,1% у 2021 році).

Узагальнено, у 2020 році міжбюджетні трансфери до місцевих бюджетів склали 161,0 млрд грн, у тому числі базова дотація - 13,3 млрд грн, освітня субвенція - 81,2 млрд грн, субвенція на будівництво й утримання доріг - 22,2

млрд грн. Також, Фонд боротьби з COVID–19 направив 4,7 млрд грн до місцевих бюджетів, з яких 90,4% (4,3 млрд грн) були повністю використані на місцях.

Незважаючи на невідкладну необхідність боротьби з пандемією, зростання кількості субвенцій негативно впливає на місцеві бюджети, які отримують кошти з центру (у 2020 році надійшло 53 субвенції, що на 11 більше, ніж у попередньому році). Це ускладнює формування якісної й прогнозованої бюджетної політики та обмежує ефективне використання коштів та функціонування громад на засадах самостійності й самодостатності, які є основними принципами реформи децентралізації.

У 2022 році Уряд реалізував 52 програми державної регіональної підтримки розвитку територій, на які виділено більше 150 млрд гривень. Ці кошти були спрямовані на різні сфери, а головними розпорядниками та виконавцями бюджетних програм були центральні органи виконавчої влади. Бенефіціарами такої підтримки виступали регіони, включаючи місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Метою цих заходів було створення умов для динамічного і збалансованого розвитку територій.

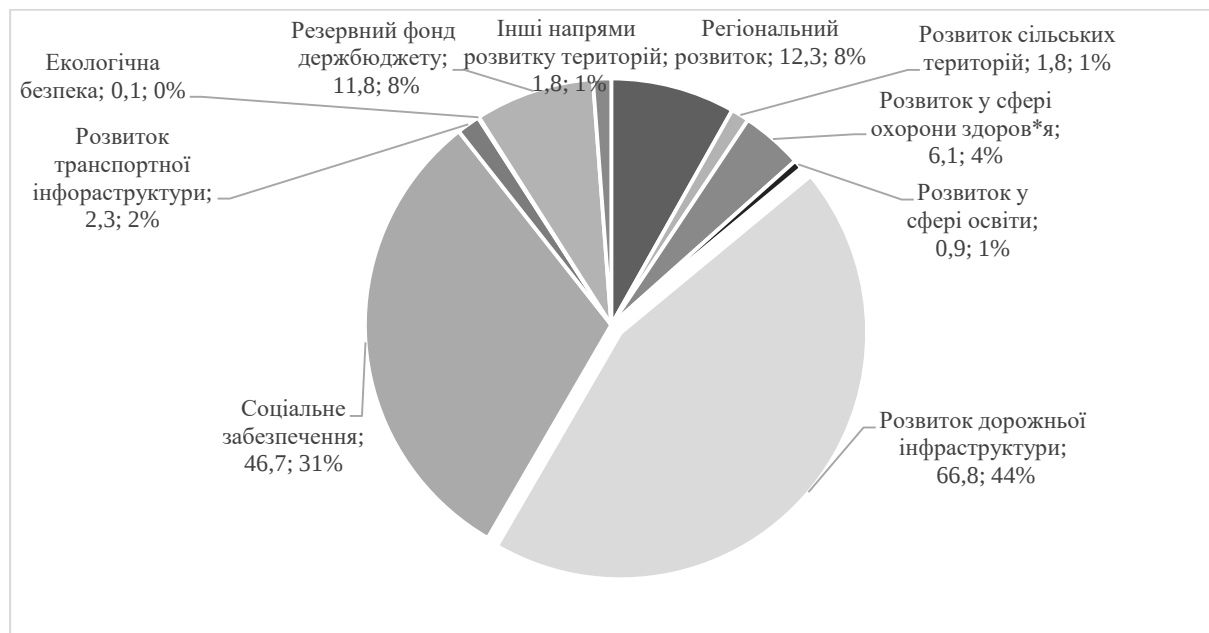


Рис.2.6. Державна підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури у 2022 році, млрд грн

Джерело: розроблено автором на основі [13]

Введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року зумовило потребу внесення змін до ряду нормативних документів. У сфері бюджету та оподаткування головний напрямок змін у воєнний період був спрямований на дерегуляцію та зменшення податкового тиску на суб'єкти економіки. Однак очікується, що це послаблення призведе до скорочення обсягів фактично сплачених податків і зборів до місцевих бюджетів порівняно з плановими та минулими показниками. Це пояснюється наступними обставинами:

1. Згідно з пунктом 69.1 підрозділу 10 розділу XX Податкового кодексу України, платники податків можуть бути звільнені від відповідальності за обов'язкове виконання податкових зобов'язань у разі неможливості виконання цих обов'язків вчасно. Фактично це може призвести до невиклати податків у поточному податковому періоді.

2. У регіонах, де тривають активні бойові дії, майже третина українських підприємств була знаходиться. Внаслідок цього їхні можливості з унесення податків втрачено.

3. Повномасштабне військове вторгнення призвело до звуження податкової бази, що стало об'єктивним наслідком та призвело до істотного збільшення бюджетного дефіциту

Лібералізація оподаткування та значне зниження ставок ряду податків призвели до зменшення кількості платників, включаючи втрату підприємств через окупацію. Це в свою чергу спричинило звуження податкової бази, зниження ролі регіонів з активними бойовими діями у доходах місцевих бюджетів, збільшення ролі податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), а також зниження частки інших податків та зборів у регіонах.

Оскільки існує великий ризик тривання бойових дій у короткостроковій перспективі, важливо, щоб владні органи та експертні групи розробляли політику, спрямовану на більш точне надання бюджетно-податкових пільг. Також актуальним є перегляд та коригування планових показників бюджетних надходжень з урахуванням економічної та бізнес-ситуації в кожному конкретному регіоні, включаючи Правобережжя.

2.2. Аналіз формування доходів бюджету Чортківської міської територіальної громади

Питання місцевого оподаткування залишається ключовим інструментом для функціонування та розвитку місцевого самоврядування. Успішність цього процесу в значній мірі залежить від наявності ресурсів, таких як матеріальні та фінансові, у розпорядженні місцевих органів. Місцеві податки та збори виступають як самостійне джерело доходів для місцевих бюджетів.

Незважаючи на це, в Україні система місцевих податків та зборів на даний момент не забезпечує фінансову автономію. Їх частка зазвичай становить лише 1–4% від загальних надходжень місцевих бюджетів. Це відстає від практики західних країн, інститут місцевих податків і зборів в Україні поки що є неефективним.

Прийняття Податкового кодексу є значущим кроком у розвитку системи місцевого оподаткування, але існуюча система не відповідає стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування. Проблема полягає у тому, що закріплені законодавством місцеві податки та їх ставки не враховують реальних можливостей платників, що утруднює їх стимулюючу функцію. Ці недоліки негативно впливають на дотримання принципів єдності, повноти, достовірності, гласності та наочності бюджетної структури країни.

Аналіз проблем місцевого оподаткування та пошук перспектив для збільшення їхньої фіскальної значущості стає особливо актуальним. Законодавче регулювання вже створило базу для функціонування місцевих податків і зборів, але для створення повноцінного та фінансово самодостатнього інституту місцевого самоврядування потрібна подальша реформа.

Розвиток місцевого оподаткування важливий для формування доходів місцевих бюджетів, але поки що його роль в Україні є невеликою. Місцеві органи влади обмежено впливають на встановлення податкових ставок, які формують їхні бюджети. Отже, в контексті вищезазначеного, є доцільним розширення прав місцевого самоврядування у сфері встановлення податків і зборів, залишаючи

контроль за загальним податковим навантаженням на центральні органи влади [41, с. 87].

При прийнятті Податкового кодексу України кількість місцевих податків і зборів зменшилася з 14 до 5. Це сприяє частковому розширенню регуляторного потенціалу податкової системи за рахунок скорочення переліку місцевих обов'язкових внесків. Варто відзначити, що більшість податків і зборів на місцевому рівні, визначених у кодексі, дублюють або поєднують функції раніше існуючих. Наприклад, туристичний збір тепер включає в себе як готельний, так і курортний збір, і елементи оподаткування паркувальних місць були змінені.

Наша позиція полягає в тому, що місцеві податки і збори повинні існувати в межах, які повністю задовольняють потреби місцевої влади у необхідних коштах для власного функціонування. Однак при встановленні конкретних ставок податків і зборів важливо враховувати фінансові можливості суб'єктів їх сплати.

Відповідно до Податкового кодексу, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за здійснення окремих видів підприємницької діяльності є обов'язковими для територіальних громад. Заборонено встановлення місцевих податків і зборів, які не передбачені Податковим кодексом України.

Місцеві податки і збори є необхідними для того, щоб місцева влада могла забезпечувати належні послуги, рівень яких пов'язаний з обсягом сплачених податків. Кошти, зібрані на місцевому рівні, ефективніше використовуються, ніж ті, які виділяє центральний уряд [5].

У рамках вивченого питання розглянемо виконання бюджету територіальної громади міста Чортків. Ця громада була створена 24 грудня 2019 року, коли до Чортківської міської ради обласного значення приєдналися Білівська, Бичківська, Росохацька та Скородинська сільські ради Чортківського району. 19 лютого 2020 року до складу громади також приєдналися Горішньовигнанська та Пастушівська сільські ради Чортківського району.

Відкриті дані дозволяють провести аналіз за період з 2021 року до вересня 2023 року (табл.2.3.):

Таблиця 2.3.

Аналіз виконання бюджету Чортківської МТГ за 2021 -вересень 2023 роки

Показники	2021	2022	9 міс.2023
<i>Дохідна частина</i>			
Планові показники, млн. грн	310,2	320,2	354,0
Фактичні показники, млн. грн.	310,8	334,7	320,2
Відсоток виконання, %	100,2	104,5	90,45
<i>Видаткова частина</i>			
Планові показники, млн. грн	311,0	337,1	369,1
Фактичні показники, млн. грн.	297,7	343,5	286,4
Відсоток виконання,%	95,73	101,9	77,59

Джерело: розроблено автором на основі [13]

Згідно з таблицею 2.3., можна зазначити, що у 2021 та 2022 роках було зафіксовано виконання доходної частини бюджету громади на рівні 100,25% та 104,5% відповідно. Щодо видаткової частини, виконання у 2022 році склало 101,9%, що свідчить про наявність певних недоліків у бюджетному плануванні. У 2022 році відсоток виконання доходної та видаткової частин становить 93,7% та 77,7%, відповідно.

Дохідна база місцевого бюджету України формується за рахунок податкових та неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом та трансфертів. При цьому основним та найважливішим джерелом наповнення місцевого бюджету є податкові надходження, які дозволяють місцевому уряду виконувати покладені на них функції (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

**Динаміка обсягу та структури доходів бюджету Чортківської МТГ за
2021-09.2023 роки, млн грн**

Показники	Обсяг доходів, млн грн			Питома вага у загальному доходів, %		
	2021	2022	9міс.2023	2021	2022	9міс.2023
Податкові надходження	183,6	232,8	231,4	59,06	69,55	72,27
Неподаткові надходження	10,7	18,9	18,5	3,46	5,66	5,8
Доходи від операцій з капіталом	9,2	0,6	6,6	2,97	0,2	2,06
Офіційні трансферти	107,2	82,3	63,6	34,51	24,59	19,87
Разом	310,8	334,7	320,2	100	100	100

Джерело: розроблено автором на основі [13]

Важливість податкових надходжень ілюструє таблиця 2.4, де їх частка зросла з 59,06% до 72,27%. Друге місце посідають офіційні трансферти, їх відсоток склав 34,51% у 2021 році і зменшився до 19,87% станом на вересень 2023 року. За абсолютним значенням доходи територіальної громади складали 310,8 млн грн у 2021 році, 334,7 млн грн у 2022 році і 320,2 млн грн на вересень 2023 року. Розглянемо основні джерела доходів, які утворюють податкові надходження Чортківської міської територіальної громади. (табл.2.5.)

Таблиця 2.5

**Структура податкових надходжень бюджету Чортківської МТГ за
2021-09.2023 роки, тис грн**

Показники	Обсяг податкових надходжень, тис грн		
	2021	2022	2023
Податок на доходи фізичних осіб	129295,9	184832,0	185477,5
Податок на прибуток підприємств	-	5,54	11,3
Рентна плата	452,1	535,5	128,2
Акцизний податок	15604,8	9774,4	12302,5
- Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів	2026,7	473,8	1535,2
- Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів	6886,0	2707,9	5390,1
- Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів	6692,1	6592,5	5377,1
Місцеві податки та збори	38080,3	37425,5	33363,1
Інші податки та збори	166,8	228,5	131,2
Разом	183610,0	232801,7	231414,0

Джерело: розроблено автором на основі [13]

Аналізуючи зміни в дохідній частині бюджету Чортківської міської територіальної громади з урахуванням впливу наслідків коронавірусної кризи, можна визначити наступне. Незважаючи на помітні зміни в загальних доходах бюджетів на місцях, ключовим бюджетоутворюючим податком залишається податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). У 2021 році цей податок склав 129295,9 тис. гривень або 70,4%, у 2022 році - 184832,0 тис. гривень або 79,3%, а за період 9 місяців 2023 року - 185477,5 тис. гривень, що становить 80,14% від податкових надходжень. Така структура є характерною для більшості громадських бюджетів, де основна частина доходів залежить від ПДФО (в середньому 61% від загальної суми доходів).

Однак існують громади, в яких цей показник суттєво вищий (понад 80%), або, навпаки, значно менший (ледь досягає 10–15%). Неспроможність платників виконувати свої фінансові зобов'язання, зумовлена перш за все пандемією, може призвести до скорочення бази оподаткування або її повної втрати, а також до втрати платників податків загалом, що породить серйозні проблеми у системі формування бюджету. Від місцевих податків і зборів до бюджету Чортківської міської територіальної громади за 2021 рік надійшло 38,0 млн гривень, у 2022 році - 37,4 млн гривень, а за період 9 місяців 2023 року - 33,3 млн гривень (рис.2.7).

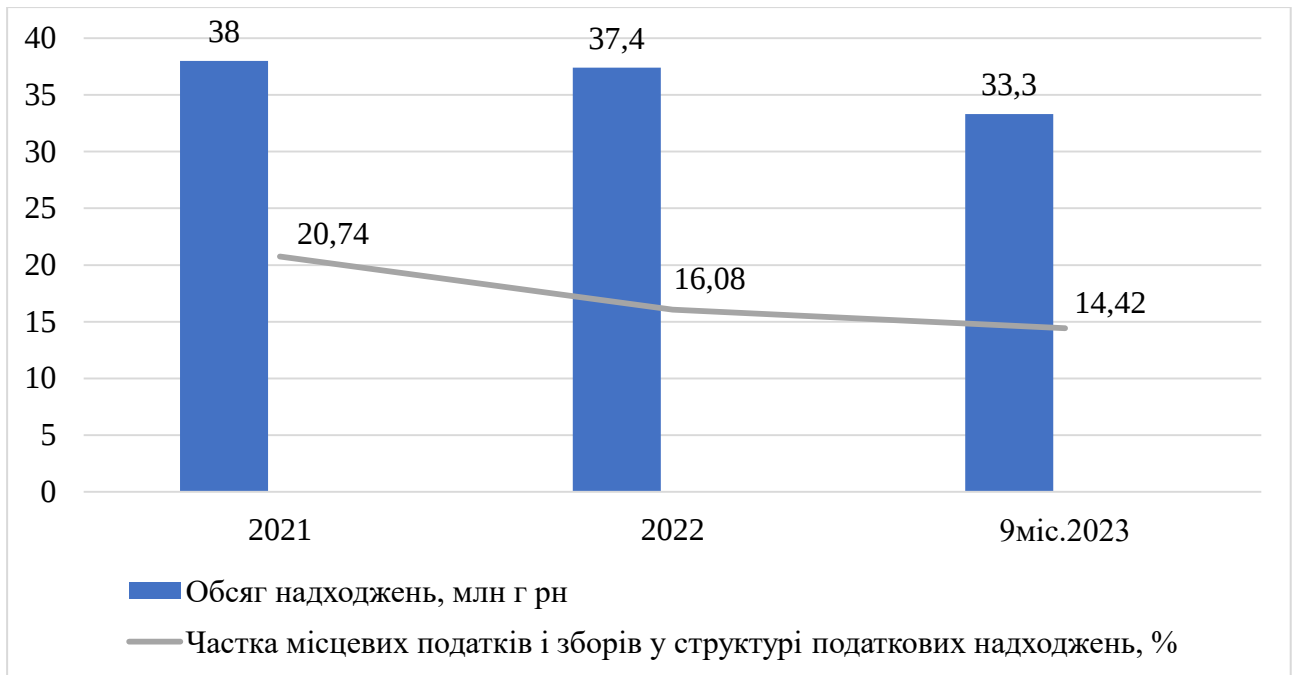


Рис.2.7. Динаміка надходження місцевих податків і зборів до бюджету Чортківської МТГ за 2021-9 міс.2023 року, млн грн

Джерело: розроблено автором на основі [13]

Якщо розглядати частку місцевих податків і зборів в структурі податкових надходжень Чортківської МТГ, можна помітити зменшення цієї частки з 20,74% у 2021 році до 14,42% за перші 9 місяців 2023 року. Загалом спостерігається помірна тенденція відновлення темпів зростання надходжень до місцевих бюджетів. Обсяги надходжень єдиного податку показують позитивний приріст, що пояснюється наданням суб'єктам господарювання зі значними доходами (великі підприємства) можливості переходу на спрощену систему оподаткування. Сплата єдиного податку в розмірі 2% (порівняно з попередніми 5%) замість податку на прибуток (18%) застосовується завдяки закону України №2142-IX від 24.03.2022 та законопроекту 7190 від 22.03.2022. Це призвело до того, що багато суб'єктів господарювання обрали спрощену систему оподаткування та сплату єдиного податку замість податку на прибуток, що в свою чергу призвело до зростання цього виду надходжень.

Податок з доходів фізичних осіб, навіть на тлі зменшення ділової активності, все ж демонструє зростання, обумовлене підвищенням заробітної плати військовослужбовцям, кількість яких значно збільшилась. Зокрема, сума

єдиного податку за 2021 рік становила 22,6 млн грн, у 2022 році ця сума зменшилась до 22,2 млн грн. Слід відзначити, що ця ситуація обумовлена зростанням кількості платників податку серед фізичних осіб та суб'єктів малого підприємництва (табл.2.6)

Таблиця 2.6

**Структура місцевих податків та зборів Чортківської МТГ
за 2021-9міс.2023 рр.**

Показники	Обсяг доходів, млн грн			Питома вага у загальному обсязі місцевих податків і зборів, %		
	2021	2022	09міс.2023	2021	2022	09міс.2023
Податок на майно	15,3	15,1	16,9	40,43	40,53	50,72
Туристичний збір	0,0145	0,0033	0,003	0,04	0,01	0,01
Єдиний податок	22,6	22,2	16,4	59,53	59,46	49,22
Разом	38,0	37,4	33,3	100	100	100

Джерело: розроблено автором на основі [13]

Податок на майно коливається від 40,43% до 50,72% протягом досліджуваного періоду. У конкретних числових значеннях цей податок склав 15,3 млн грн у 2021 році, 15,1 млн грн у 2022 році та 16,9 млн грн за період тривалістю 9 місяців у 2023 році. Деталізацію його структури можна знайти на рис.2.8.



Рис. 2.8. Структура податку на майно у бюджеті Чортківської МТГ за 9 міс.2023 рр., тис. грн.

Джерело: розроблено автором на основі [13]

Вагома частка у складі податку на майно припадає на податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Цей податок сплачується юридичними та фізичними особами, які є власниками об'єктів житлової нерухомості на суму 1532,3 тис. грн. або 15%, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплаченого фізичними особами, власниками об'єктів нежитлової нерухомості на суму 3 540,8 тис. грн. – 36%, та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплаченого юридичними особами, власниками об'єктів нежитлової нерухомості на суму 1934,1 тис. грн. - 20%.

У сучасних умовах, коли фінансові ресурси концентруються на державному рівні, а місцеві бюджети постійно стикаються з дефіцитом коштів, головним інструментом балансування стають міжбюджетні трансфери. Вони грають ключову роль у створенні умов, що регулюють розвиток ринкових процесів у регіоні в необхідному напрямі, забезпечуючи фінансове вирівнювання. Для докладного аналізу ролі та місця міжбюджетних трансфертів

у структурі доходів бюджету Чортківської міської територіальної громади розглянемо динаміку їх формування за період з вересня 2021 року по вересень 2023 року (табл.2.7)

Таблиця 2.7

**Структура міжбюджетних трансфертів у доходах бюджету
Чортківської МТГ за 2021-9 міс.2023 рр.**

Показники	Обсяг міжбюджетних трансфертів, тис грн			Питома вага у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів, %		
	2021	2022	9 міс. 2023	2021	2022	9 міс. 2023
Дотації з державного бюджету місцевим бюджетам	-	2719,2	6551,0	-	3,3	10,29
Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам	95543,0	75490,3	53992,5	89,05	91,7	84,85
Дотації з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам	3516,1	213,4	31,7	3,28	0,26	0,05
Субвенції з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам	8225,4	3902,2	3057,6	7,67	4,74	4,81
Разом	107284,6	82325,1	63632,8	100	100	100%

Джерело: розроблено автором на основі [13]

На основі представлених у таблиці 2.7 даних важливо відзначити, що найбільшу частку складають субвенції з державного бюджету для місцевих бюджетів. Зокрема, у 2021 році ця частка становила 95 543,0 тис. грн або 89,05%, у 2022 році - 75 490,3 тис. грн або 91,7%, а за період 9 місяців 2023 року - 53 992,5 тис. грн або 84,85%. Значно збільшилася сума дотацій з державного бюджету для місцевих бюджетів за період 9 місяців 2023 року, з 2 719,2 тис. грн до 6 551,0 тис. грн.

Найменшу частку у міжбюджетних трансфертах становлять дотації з місцевих бюджетів іншим місцевим бюджетам. Максимальна сума цих трансфертів становила 3 516,1 тис. грн у 2021 році, а мінімальна - 31,7 тис. грн за період 9 місяців 2023 року.

Загалом обсяг міжбюджетних трансфертів у бюджеті Чортківської міської територіальної громади скоротився з 107 284 тис. грн до 63 632 тис. грн. Це пов'язано із зменшенням кількості трансфертів місцевим бюджетам для

направлення їх до резервного фонду державного бюджету, щоб забезпечити фінансування заходів з територіальної оборони, забезпечення безпеки населення та функціонування бюджетної сфери під час воєнного стану [38].

Незважаючи на деякі позитивні зрушення, слід відзначити, що у системі місцевого оподаткування в Україні присутні певні недоліки. Зокрема, це включає невелику фіскальну роль місцевих податків і зборів, обмежений перелік таких податків у порівнянні з іншими країнами, відсутність повноважень органів місцевого самоврядування встановлювати власні податки та збори на своїй території, низьку зацікавленість місцевої влади у залученні додаткових коштів через місцеві податки і збори, а також відсутність взаємозалежності між рівнем надання державних послуг на певній території і податковим потенціалом цієї території.

У міжнародній термінології місцеві податки та збори визначаються як місцеві податки, що становлять основу доходів місцевих бюджетів у більшості західних держав. У багатьох країнах, таких як США, Франція, Італія, місцеві органи влади мають повноваження самостійно встановлювати місцеві податки та збори. Одним із напрямків перспективного розвитку системи місцевого оподаткування в Україні є дотримання певних наступних критеріїв [1]:

– ефективність встановлення податків визначається тим, наскільки прибутковим є збір податків у порівнянні з витратами на їхнє адміністрування. Дохід повинен бути максимальним, але при цьому уникати надмірної кількості податків. Економічна ефективність також важлива, оскільки високі податки можуть сприяти відтоку бізнесу. Сплату податків найкраще здійснювати там, де ухилитися від них важко, наприклад, в разі податку на нерухомість. Проте, важливо уникати встановлення надто високих ставок, як показує крива Лаффера, щоб не втрачати потенційний дохід;

– справедливість податків – суб'єктивна оцінка, але важливо, щоб однакові обставини призводили до стягування однакових податків від платників;

– принцип користування благами визначає, що платники, які однаково користуються комунальними послугами, повинні сплачувати однакові податки, незалежно від їхньої платоспроможності;

– прив'язаність податків до місцевих видатків – для того, щоб платники розуміли, що місцева влада несе відповідальність за використання податкових надходжень;

– гнучкість місцевої податкової системи, яка повинна сприяти розвитку пріоритетних напрямків бізнесу та гнучко реагувати на зміни фіскальної та інфляційної політики.

Всі ці критерії є основою для подальшого вдосконалення системи місцевого оподаткування в Україні. Наразі існуюча система потребує вдосконалення, оскільки повинна забезпечувати достатній обсяг надходжень для місцевих бюджетів і водночас бути інструментом місцевої соціально-економічної політики. Збільшення обсягів місцевих податків та зборів має відбуватися не лише за рахунок розширення бази оподаткування, але й шляхом встановлення таких податків, які генерують достатній обсяг надходжень для створення стійкого джерела доходів місцевих бюджетів. Суворе дотримання цих вимог є важливою умовою створення міцної та стабільної системи місцевого оподаткування в Україні.

Висновки до розділу 2

Введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року призвело до необхідності внесення змін до численних нормативних актів. У сфері бюджетно-податкової політики під час війни спрямовано вектор змін у напрямку дерегуляції та зменшення податкового тиску на суб'єктів економіки. Проте очікується, що це послаблення в короткостроковій перспективі призведе до певного зниження обсягів фактично сплачених податків та зборів до місцевих бюджетів порівняно із плановими та аналогічними минулими показниками.

Місцева система оподаткування в Україні має свої недоліки, зокрема: обмежену фінансову роль місцевих податків і зборів; вузький перелік цих податків і зборів у порівнянні з іншими країнами; відсутність права органів місцевого самоврядування встановлювати самостійно власні податки та збори на своїй території; слабка зацікавленість місцевої влади у привласненні додаткових коштів через збір місцевих податків і зборів; відсутність взаємозалежності між рівнем надання державних послуг на конкретній території та податковим потенціалом цієї території.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ЗМІЦНЕННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

3.1. Вплив фіскальної децентралізації на потенціал місцевих бюджетів в умовах воєнного стану

Розглядаючи фінансовий аспект децентралізації в Україні, ми вважаємо, що слід визнати, що бюджетна децентралізація є складовою фіскальної децентралізації. Це не лише регулює бюджетні відносини, але й охоплює формування доходів та видатків бюджетів. Процес бюджетної децентралізації передбачає делегування управлінських повноважень щодо доходів та видатків з метою поліпшення виконання наданих повноважень та ефективного управління бюджетними коштами громад.

Реформа децентралізації в Україні відбувалася в умовах гібридної війни, анексії та окупації частини території. Децентралізацію можна розглядати як відповідь на необґрунтовані політично та економічно гасла "федералізації", які просувались російською пропагандою. Ця реформа, на наш погляд, створює основу для якісно іншого життя на непідконтрольних територіях після їх реінтеграції.

До окупації та проголошення так званих народних республік на Сході України існували численні проблеми місцевого самоврядування, такі як низька якість публічних послуг, розбіжності між місцевою політикою соціально-економічного розвитку та інтересами громади, а також відсутність демократичних механізмів та погіршення добробуту населення. У разі реінтеграції окупованих територій, децентралізаційні механізми можуть бути використані для стимулювання місцевого розвитку "знизу догори" на Сході України.

Розширення повноважень та фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування може позитивно позначитися на відносинах між місцевим керівництвом на Донбасі та центральною владою в Києві. Наприклад, у Донецькій області станом на 2020 рік було створено 20 з 46 запланованих об'єднаних територіальних громад, і після реінтеграції цей процес може розповсюдитися на непідконтрольні території [51]

У період з 2020 по 2021 роки глобальна пандемія COVID-19, що охопила практично всі країни світу і створила ситуацію "суцільної невизначеності" [48], призвела до економічного спаду. Запроваджені урядом України карантинні заходи та прийняті парламентом закони щодо підтримки платників податків швидше негативно вплинули на доходи місцевих бюджетів. Боротьба з поширенням коронавірусної хвороби, яку порівнюють за глибиною впливу на економіку з Великою депресією, викликала цей негативний ефект [47], призвела до додаткового фінансового тиску на бюджети. Внаслідок зменшення бізнес-активності надання податкових пільг за рахунок місцевих бюджетів та скорочення обсягів міжбюджетних трансфертів об'єктами місцевого самоврядування втратили значну частину доходів [36].

Після 24 лютого 2022 року в умовах воєнного стану особливо важливим стає негайне, відповідальне та безперервне виконання місцевих бюджетів. З метою забезпечення ефективного функціонування бюджетної сфери та врахування життєво важливих потреб територіальних громад, Офіс Президента України, уряд, Верховна Рада України, РНБО та інші центральні органи виконавчої влади прийняли ряд відповідних рішень [33]. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252 передбачало негайне вирішення окремих питань, пов'язаних із формуванням та виконанням місцевих бюджетів, з метою ефективного ухвалення управлінських рішень для забезпечення безперебійного функціонування установ і закладів бюджетної сфери, комунальних підприємств та задоволення життєво важливих потреб громадян у період воєнного стану, що був оголошений Указом Президента України від 24.02.2022 р. № 64.

На тимчасовий період, доки триває воєнний стан або до його припинення, було припинено проведення Державною аудиторською службою перевірок виконання місцевих бюджетів, а уже розпочаті перевірки були призупинені [42]/ З 15 березня 2022 року Верховна Рада України внесла зміни до Бюджетного кодексу, спрямовані на регулювання стану місцевих бюджетів під час воєнного конфлікту. Ці зміни включають скасування вимоги публікації звітів місцевих бюджетів у визначених виданнях, визначених Верховною Радою АР Крим, не пізніше 1 березня наступного року. Також скасовано норми, що стосуються складання та схвалення прогнозів місцевих бюджетів, термінів подання звітності Казначейством про виконання місцевих бюджетів. Крім того, надано дозвіл на спрямування залишків коштів з субвенціями з державного бюджету місцевим бюджетам на заходи територіальної оборони, задоволення потреб цивільного населення та інші заходи в умовах воєнного стану. Перші місяці конфлікту висвітлили важливість децентралізації, яка підтвердила свою ефективність в умовах війни [19].

Під час того, як центральна влада перебудовувалася для забезпечення функціонування держави в умовах воєнного стану та збройні сили відстоювали країну від загарбників, значний вплив на життєдіяльність країни забезпечувалася самоорганізованістю громад. Громади активно виконували гуманітарні завдання, організовували захист країни в рамках територіальної оборони та гідно приймали внутрішньо переміщених осіб (ВПО), забезпечуючи їм високоякісні послуги. Ця самоорганізація ґрунтувалася на власних, обмежених ресурсах.

Надходження до місцевих бюджетів у громадах, які не постраждали від збройної агресії, дозволяли наповнювати єдиний казначейський рахунок в умовах воєнного стану. Навіть при значних податкових пільгах ці надходження зберігалися на рівні минулого року протягом першого півріччя, і в окремих випадках спостерігалось відновлення зростання.

Бюджети місцевого самоврядування визначали основу стійкості місцевих фінансових ресурсів, про що свідчив помісячний обсяг надходжень з початку 2022 року. Доходи загального фонду місцевих бюджетів за п'ять місяців 2022

року збільшилися на 9%, переважно через значне зростання надходжень у перші два місяці цього року [44].

Протягом I півріччя 2022 року місцеві бюджети отримали 173,8 млрд грн податкових надходжень, що на 13,9 млрд грн, або на 11,8% більше, ніж у 2021 році (у січні–квітні 110,3 млрд грн, що на 9,8 млрд грн, або на 9,7% більше, ніж за відповідний період минулого року, у січні–травні 143,3 млрд грн, що на 13,9 млрд грн, або на 10,7% більше). Таким чином, можна говорити про певну динаміку зростання. У червні темпи надходження основних податків та зборів поступово відновлювалися завдяки поліпшенню економічної ситуації в громадах [16].

Перевиконання планів у 2022 році та навіть перевищення торішнього обсягу зібраних податків має кілька причин:

- зростання місцевих бюджетів передусім відбувалося в регіонах, де не відбувалися бойові дії;
- початкові плани зазвичай недооцінювались органами місцевого самоврядування при ухваленні рішень про бюджет напередодні фінансового року. Цей "песимістичний" прогноз надходжень створювався з метою перевиконання плану в майбутньому та можливості розподілу "понадпланових" надходжень на непередбачені потреби чи нові програми;
- багато громад коригували планові доходи в напрямку зниження, коли стало очевидним, що виконання плану неможливе;
- з'явилися нові платники податків, які внесли свій вклад у місцеві бюджети. Зокрема, багато підприємств та підприємців перейшли на спрощену систему оподаткування, сплачуючи 2% від обороту замість податку на прибуток підприємств і ПДВ;
- деякі платники, особливо патріотично налаштовані, сплачували податки наперед, особливо у перші місяці війни, що призвело до додаткових надходжень до місцевих бюджетів. Однак ймовірним наслідком цього було недоотримання відповідних платежів у другій половині року;

- під час воєнного стану зросли заробітні плати та грошове забезпечення військовослужбовців, поліцейських, працівників ДСНС та інших правоохоронців, що також призвело до додаткових надходжень до місцевих бюджетів через часткове сплачення ПДФО з цих додаткових платежів.

Важливо відзначити, що зміни до Податкового кодексу України в період війни, зокрема щодо сплати єдиного податку фізичними особами – підприємцями (ФОП) першої та другої груп, і введення єдиного податку для підприємців і компаній за ставкою 2%, не можна однозначно оцінити. Спрощення оподаткування ФОП першої та другої груп практично звільнило їх від податків, навіть при введенні воєнного стану. Однак розширення кола платників третьої групи та зниження ставки на 3% неминуче може призвести до втрат для місцевих бюджетів. Ці новації були ретельно розглянуті в науковій публікації авторського колективу під керівництвом Т. І. Єфименко [17].

Внаслідок війни місцеві органи самоврядування змушені були значно реорганізувати свої бюджети, здебільшого зменшуючи видаткову частину. Витрати спеціального фонду були скорочені у всіх напрямках, за винятком "Порядку та безпеки", для посилення територіальної оборони, та "Соціального захисту" з метою забезпечення функціонування установ у цьому секторі. Загальний обсяг спецфонду місцевих бюджетів за січень-квітень 2022 року порівняно з аналогічним періодом 2021 року зменшився на 54,6% (або на 8,8 млрд грн), що утримувало розширені роботи з відновлення та реконструкції інфраструктури населених пунктів та гальмувало соціально-економічні досягнення. Варто відзначити, що зменшення капітальних витрат в різних регіонах суттєво відрізнялося [15].

У ситуації воєнного стану ОМС знаходились в умовах, коли фінансування з боку ДКСУ обмежувалося лише захищеними статтями видатків, переважно заробітні плати, і сягало понад 380 млрд грн щорічно, що становило більше половини загального обсягу місцевих бюджетів. Щомісячно необхідно було виділяти 32 млрд грн для задоволення мінімальних потреб муніципалітетів усієї країни, але цих коштів не вистачало через руйнування виробничої та соціальної

інфраструктури, а також через зазначені податкові пільги, такі як розширення застосування єдиного податку та скасування акцизу на пальне. Загалом втрати місцевих бюджетів станом на початок травня оцінювались приблизно у 50–60 млрд грн [28].

Поміж тим, важливо відзначити наявність боргів місцевих самоврядувань перед державою, які склалися до 2014 року. Ці зобов'язання стали перешкодою для отримання міжнародних кредитів органами місцевого самоврядування, зокрема для відновлення пошкоджених підприємств і житлових будинків на територіях, що були визволені.

Важливо враховувати, що питання надходжень до бюджетів територіальних громад мають суперечливий характер в наш час. З одного боку, актуальним є зменшення податкового тиску на бізнес, зокрема на малий та середній бізнес, що працює в умовах війни. З іншого боку, для забезпечення надання послуг та виконання зобов'язань необхідно наповнювати бюджети, зокрема оподаткуванням, таким як єдиний податок, плата за землю, податок на нерухоме майно тощо. Зміни в податковому законодавстві призводять до певних труднощів.

Розв'язання цього протиріччя передбачає вдосконалення нормативно-правової бази на основі наукового обґрунтування необхідних коригувальних заходів. Також потрібно формувати спільні пропозиції від науковців і практиків, що сприятимуть вирішенню цих, на перший погляд, протилежних завдань.

Потенційні джерела доходів для місцевих бюджетів включають такі аспекти [31]:

- залучення коштів шляхом оподаткування ПДФО відокремлених підрозділів юридичних осіб, включаючи ЗСУ, розширення ВПО, створення нових робочих місць, в тому числі шляхом переміщення підприємств, залучення інвесторів;
- виправлення недоліків у управлінні комунальними підприємствами та подолання їхньої фінансової невідповідності;

- ефективне управління земельними ресурсами, зокрема перегляд угод оренди, інвентаризація, систематичний облік земель, вчасний перегляд орендної плати, створення бази даних платників податку на землю і таке інше;

- встановлення податків на нерухомість, введення туристичного збору, податку на лісові землі, плати за паркування.

Важливо відзначити, що прогнозування подальшого фінансування місцевих бюджетів у умовах воєнного стану та виконання видаткових обов'язків є надзвичайно складним завданням через об'єктивні та суб'єктивні фактори, такі як:

- неможливість передбачити тривалість активних воєнних дій на території України, з огляду на продовження конфлікту протягом 2023 року і ймовірно і у 2024 році;

- значний розмір руйнувань не лише в зонах військових дій, але й у регіонах, далеких від лінії фронту, через ракетні удари по критичній інфраструктурі та житлових кварталах;

- релокація бізнесу в більш небезпечні регіони, що призведе до змін в податковій базі як у регіонах, звідки відбувається міграція підприємств, так і у регіонах, куди вони переїжджають;

- потреба в коригуванні нормативно-правової бази для оптимізації ситуації в певних галузях або на визволених територіях, що може збільшити рівень невизначеності щодо надходження податків і зміни обсягу видатків і т.д.

Отже, навіть зараз можна говорити про стабілізацію надходжень до місцевих бюджетів та позитивний внесок децентралізації у протидію збройній агресії та підтримку громад під час воєнного стану, проте є рано стверджувати про високу ймовірність збереження цієї ситуації в майбутньому. Тривала війна та значні матеріальні втрати можуть непередбачувано вплинути на фінансовий стан багатьох громад і на еволюцію законодавства, яке може одночасно розширювати і звужувати повноваження.

3.2. Перспективи застосування бюджету участі в напрямі фінансового зміцнення громад в Україні

На сьогоднішній день більшість українських громадян, зазвичай, не виявляють значної зацікавленості та інтересу до основного фінансового документу своєї громади. У зв'язку з особливостями історичного розвитку України, більшість населення не тільки має мінімальне уявлення про організацію бюджетного устрою, структуру доходів і видатків місцевих бюджетів, напрямки бюджетної політики держави, але також відчуває колосальну недовіру до публічних фінансів, напрямків розподілу та використання фінансових ресурсів органів влади. Прямий вплив громадян на бюджетний процес, в більшій мірі, обмежується лише громадськими слуханнями бюджету. Це свідчить про те, що доступність бюджетної інформації є необхідною, але недостатньою умовою для її розуміння громадянами. Публікація цілого ряду показників не завжди дає можливість оцінити, як формується бюджет, яких результатів досягають органи влади при витрачанні бюджетних коштів і наскільки ефективно розподіляються та освоюються кошти платників податків [5].

Різноманітність участі громадян у процедурі розподілу бюджету є предметом досліджень багатьох вчених. Вітчизняні та іноземні дослідники проводять аналіз цього процесу, ідентифікуючи ключові принципи, які слід враховувати під час впровадження системи бюджету участі [50]:

- процедура формування бюджету участі представлена як проста, прозора і зрозуміла для більшості громадян;
- рішення, які приймаються громадянами, повинні бути поважаними місцевими органами влади;
- обговорення повинно відбуватися на відкритому форумі, і вибір проектів повинен враховувати не лише голосування, але й головним чином обговорення.

Цей процес має сприяти активному залученню громадян, підтримці їхніх ідей і форм діяльності.

Бюджет участі слід розглядати як повторний процес, де стратегічне, довгострокове мислення домінує в процесі ухвалення рішень.

Обсяг фінансових ресурсів повинен бути достатнім, щоб громадяни мали можливість внести зміни на місцевому рівні.

Не менш важливою за принципи впровадження бюджету участі є модель, яку влада вибирає за основу. Основні моделі бюджету участі в Європі були визначені та описані французьким політологом Івом Сінтомером. Серед цих моделей:

- Модель Порту-Алегрі, адаптована для Європи;
- Модель непрямої участі («близька участь»);
- Модель консультацій з питань публічних фінансів, які мають більш консультативний характер;
- Модель бюджету участі у спільноті та модель участі за групою інтересів, орієнтовані на організованих громадян.

Модель Порту-Алегрі, адаптована для Європи, передбачає участь окремих громадян у відкритих зустрічах на рівні мікрорайону. Для цієї моделі характерна багаторівнева структура участі, де делегати обираються для участі в засіданнях на вищих територіальних рівнях (районному та міському). Пропозиції ранжуються районними та міськими делегатами на основі критеріїв соціальної справедливості.

Остаточний перелік проектів представляє собою пропозицію бюджету, засновану на бажаннях громадян, яка потім представляється в муніципальній раді та включається до міського бюджету. Приклади іспанських міст, які впровадили бюджет участі, вважаються найбільш близькими варіаціями бразильської моделі [45].

Модель "непрямої участі" або "близької участі" характеризується тим, що участь та консультації стосуються моделі громадського фінансування. Результати обговорення підсумовуються на місцевому рівні влади, яка подальше реалізує лише ті пропозиції, що відповідають її власним поглядам. Участь забезпечується через зібрання громадян, і громадські організації майже не

відіграють ролі. В цій моделі проекти не ранжуються, а рішення, як правило, приймаються консенсусом з участю представників влади, які модерують обговорення.

Консультації з питань публічних фінансів спрямовані переважно на забезпечення прозорості фінансового становища міста. Наприклад, громадяни акцентують увагу на створенні пропозицій з балансування бюджету (зменшення штату, скорочення державних витрат, збільшення податків) або отриманні зворотного зв'язку щодо послуг, що надаються державними постачальниками.

Головною особливістю обох цих моделей є те, що вони є виключно консультативними. Тобто, модель консультацій з публічних фінансів часто ілюструється прикладами з Німеччини [53], а модель непрямой участі застосовується у невеликих муніципалітетах Франції [52].

Моделі участі у громаді та участі за групою інтересів визначаються залученням організованих груп людей, які запрошуються для розробки та подання проектів для інвестиційних фондів у соціальному, культурному та екологічному секторах. Ще однією особливістю цих моделей є те, що лише частина виділених коштів походить від місцевих органів самоврядування; іншими словами, кошти можуть надаватися також міжнародними організаціями, громадськими організаціями, приватними компаніями або національним урядом. Таким чином, рада або комітет різних зацікавлених сторін приймають рішення про прийняття проектів. У моделі бюджету участі у спільноті приватні підприємства не беруть участі: фінансування проводиться за рахунок національних або міжнародних програм.

Незважаючи на те, що комітет переглядає пропозиції (забезпечуючи їх відповідність правилам), кінцеве рішення про те, який проект отримує фінансування, приймається резидентами шляхом голосування. З урахуванням фінансової участі приватного сектора в моделі участі за групою інтересів можна припускати, що приватні спонсори можуть впливати на результат процесу. Такий тип участі можна розглядати як приклад партисипативного бюджетування лише у випадку, якщо більша частина фінансових ресурсів надходить від

місцевої влади. Крім того, участь повинна мати форму форуму, а не засідання комітету. Модель участі за групою інтересів існує в Східній Європі, тоді як модель участі у спільноті широко використовується у Великобританії [55]

Як вже було вказано, кожна модель участі в бюджетуванні підходить до конкретного випадку краще, ніж інші. Однак існують чинники, які, ймовірно, мають вплив на застосування різних моделей участі у бюджетуванні. Ці чинники можна розділити на дві групи: ті, що відносяться до країни в цілому, і місцеві особливості, які впливають на вибір конкретної моделі впровадження бюджету участі. До чинників, пов'язаних з країною в цілому, входять ступінь фінансової автономії місцевих органів влади і рівень політичної культури. Чинники на місцевому рівні включають такі характеристики, як розмір міста та рівень його процвітання.

Фактори, що характеризують кожен із моделей бюджету участі, наведені в табл. 3.1.

Таблиця 3.1

Фактори, що впливають на застосування моделей бюджету участі

	Фінансова автономія	Політична культура	Розмір міста	Рівень процвітання
Порту-Алегрі, адаптована для Європи	Вище середнього	Моралістична, заснована на традиційних цінностях	Велике	Високий
Непряма участь («близька участь»)	Середня	Індивідуалістична	Мале	Низький та середній
Консультації з питань публічних фінансів	Середня	Індивідуалістична	Не має значення	Середній
Бюджет участі у спільноті	Вище середнього	Моралістична/Індивідуалістична	Велике	Низький та середній
Участь за групою інтересів	Вище середнього	Індивідуалістична	Велике	Низький та середній

Джерело: [49]

В нашій країні виявляється важко знайти міста, які відповідають даному опису. Тому ми вважаємо, що слід розглянути інші моделі та взяти на увагу найкращі практики з кожної з них. Наразі існують ризики та недоліки в імплементації бюджету участі, що ускладнює його ефективне використання.

Для великих, неоднорідних та достатньо заможних міст, які мають високу фінансову автономію та переважно морально-традиційну політичну культуру, оптимальною є модель Порту-Алегрі, адаптована для Європи. Модель непрямої участі застосовується невеликими муніципалітетами з індивідуалістичною політичною культурою та середньою фінансовою автономією. Модель консультацій з питань публічних фінансів може бути використана будь-якими містами середнього розміру із середньою фінансовою автономією та рівнем процвітання.

Моделі, що залежать від участі великих організованих груп людей, такі як моделі бюджету участі у спільноті та участі за групою інтересів, можуть бути застосовані великими, різнорідними містами із значною фінансовою автономією. Бюджет участі у спільноті потребує політичної культури з моральними елементами, тоді як участь за групою інтересів підходить індивідуалістичному типу політичної культури.

Україні у впровадженні бюджету участі допомагає Польсько-українська фундація співпраці ПАУСІ. Проте, існують проблеми, такі як обмеження фінансування проектів у польських містах та деякі труднощі у процесі голосування та реалізації проектів українськими містами.

Наша думка полягає у тому, що для українських міст варто розглядати інші моделі, а не лише модель Порту-Алегрі, адаптовану для Європи. Для невеликих міст, наприклад, важливо розглядати моделі непрямої участі та консультацій з питань публічних фінансів, які підходять для міст з індивідуалістичною політичною культурою та низькою й середньою фінансовою автономією. Модель участі за групою інтересів підходить для великих міст з індивідуалістичним типом політичної культури, а модель бюджету участі у

спільноті потребує моральної політичної культури. Обом моделям також необхідна значна фінансова автономія.

Підвищення прозорості та відкритості в бюджетній системі вимагає створення ефективних механізмів взаємодії з громадянами, надання доступної інформації та залучення населення до прийняття рішень. Впровадження концепції "бюджет для громадян" сприятиме формуванню відповідальної громадянської позиції через розуміння завдань і функцій бюджетів на різних рівнях. Цей проект сприятиме розвитку активної громадянської позиції молоді щодо управління розподілом публічних фінансів [35].

Підготовка та розміщення інформації про бюджети у відкритому доступі у доступній формі сприяє виконанню різних функцій бюджету:

- освітньо-роз'яснювальна функція спрямована на формування первинних знань про бюджетну систему держави. Ознайомлення з основами бюджетної політики та процесу сприяє підвищенню освітнього рівня;
- інформаційна функція сприяє формуванню навиків аналітичної роботи з даними щодо соціально-економічного розвитку території та задовольняє інформаційні потреби громадян;
- комунікативна функція забезпечує механізм зворотного зв'язку між владою та громадянами щодо публічних фінансів, сприяючи прийняттю обґрунтованих рішень для підвищення ефективності бюджетних видатків;
- формування іміджу сприяє створенню позитивного іміджу державних органів, що ґрунтується на довірі громадян та є індикатором бюджетної відкритості та підзвітності влади.

Представлення Бюджету для громадян у форматі електронного порталу чи сайту має очевидні переваги. Однак у практиці інших країн були виявлені проблеми, такі як недотримання законодавства, недоліки змістовного характеру, низька зацікавленість громадян та неналежна візуалізація даних.

З нашого погляду, важливо розглядати "Бюджет для громадян" як самостійний комплекс заходів, включаючи щорічну підготовку та обговорення Бюджетного кодексу, розміщення ілюстративного видання про виконання

Державного бюджету, представлення щорічної доповіді про кращу практику, а також оцінку результатів у сфері підвищення ефективності бюджетних видатків.

Застосування принципів громадської участі в процесі прийняття рішень, визначених Кодексом найкращих практик Ради Європи, може забезпечити ефективний діалог між владою та громадянами на всіх рівнях від інформації до партнерства [46, с. 7–9].

Особливе значення у взаємодії територіальної громади та органу місцевого самоврядування у сфері бюджетного планування приділяється громадському обговоренню підготовленого проекту бюджету, зокрема, за допомогою бюджетних слухань. Зазвичай такі заходи надають можливість органам місцевого самоврядування інформувати громадськість про основні положення проекту бюджету, відповідати на питання й зауваження, а також фіксувати критичні оцінки та пропозиції щодо проекту бюджету. Важливо відзначити, що владні інституції об'єднаних територіальних громад (ОТГ), незважаючи на короткий термін свого функціонування, виявляють достатню активність у використанні консультування як форми взаємодії з населенням. Однак ця форма, як правило, застосовується для представлення звіту керівництва громади про результати своєї роботи.

Необхідно радикально покращити комунікацію органів влади ОТГ із громадськістю на етапі бюджетного планування. Адже ефективні комунікації – це взаємний процес, що передбачає тісні взаємовідносини між органами влади і громадськістю. Тому важливо розвивати здатність обох сторін до результативної взаємодії. Органам влади доцільно передусім створити інституційну інфраструктуру для забезпечення сталості комунікацій та приведення їх у відповідність із сучасними стандартами. Однак активізація ролі громадськості в процесі бюджетного планування, підтримка її представників у генерації ідей та пропозицій щодо розвитку громади, а також контроль за діяльністю влади в бюджетному процесі можливі за умови проведення ефективних інформаційних кампаній, розповсюдження доступної громадської освіти та успішного врахування владними інституціями пропозицій громадянського суспільства.

Висновки до розділу 3

Сьогоднішнім завданням для підвищення ефективності бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні є реалізація комплексу заходів, пріоритетні з яких визначаються наступним чином:

- перегляд спектру публічних послуг, які можуть використовуватися для наповнення місцевих бюджетів. Це передбачає розширення спектру послуг, поліпшення їх якості, стимулювання розвитку ринку місцевих послуг і громади загалом. Також важливо враховувати показники результативності при використанні бюджетних коштів, що надає інформацію про категорії витрат та визначає необхідну кількість видатків для кожної послуги;

- проведення "відкритих слухань", на яких мешканці громади можуть отримувати інформацію про статті місцевого бюджету та висловлювати свої думки. Залучення громадян до бюджетного процесу на місцях є доцільним з метою інформування населення про плани влади та витрати публічних коштів;

- використання виконавчих стандартів якості (критеріїв результативності), які відображають роботу органів місцевого самоврядування, якість та обсяг наданих послуг населенню;

- діджиталізація бюджету з переходом до повністю електронної форми акумуляції доходів та витрат, що спростить контроль над видатками.

В умовах сучасних тенденцій кризи демократії в Європі, люди шукають альтернативні шляхи впливу на прийняття рішень влади поза межами виборів. Тому країни Європи використовують досвід партисипативного бюджетування, зокрема моделі, запозиченої з Бразилії. Україна використовує досвід Польщі, яка, у свою чергу, адаптувала модель Порту-Алегрі для Європи. Однак розгляд можливості використання інших моделей є обґрунтованим, враховуючи особливості розвитку міст та їхню політичну культуру. Рекомендується провести подальші наукові дослідження, зокрема застосування моделі Порту-Алегрі, адаптованої для Європи, в кількох містах різного розміру та політичної специфіки.

ВИСНОВКИ

1. Місцевий бюджет не може бути визнаний як бюджет місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією України, місцеве самоврядування - це право територіальної громади жителів села або добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища або міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах, визначених Конституцією та законами України. Щодо неузгодженості положень у законодавчих актах, важливо відзначити, що бюджети місцевого самоврядування є складовою частиною місцевих бюджетів, і ці поняття не потрібно розмежовувати ні в Бюджетному кодексі, ні в Конституції України, ні в Законі "Про місцеве самоврядування", для вирішення неузгодженості між цими законодавчими актами, оскільки, згідно зі статтею 8 Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу, а Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй.

2. Фінансова стійкість місцевих бюджетів означає стан, що характеризується платоспроможністю, збалансованістю та самостійністю місцевого самоврядування. Це є необхідною умовою для забезпечення соціально-економічного розвитку територій та підвищення добробуту населення. Таким чином, поняття стійкості місцевих бюджетів передбачає здатність: стабільно забезпечувати платоспроможність та збалансованість місцевих бюджетів за рахунок внутрішніх фінансових ресурсів; самостійно та постійно забезпечувати фінансовими ресурсами соціально-економічний розвиток території, незалежно від міжбюджетних трансфертів; вчасно й у повній мірі залучати місцевими органами влади власні кошти для виконання покладених на них функцій та надання населенню високого рівня суспільних благ.

3. Засновуючись на результатах проведеного дослідження обсягів доходів і видатків місцевих бюджетів з метою забезпечення їхньої фінансової стабільності та незалежності, а також для підвищення частки власних доходів

місцевих бюджетів, зменшення залежності від фінансової допомоги, досягнення балансу бюджетів і підвищення ефективності управління місцевими фінансами, ми рекомендуємо реалізувати наступні заходи:

- впровадження системи моніторингу витрачання бюджетних коштів;
- удосконалення механізмів прогнозування/планування доходів і видатків місцевого бюджету з урахуванням всіх форс-мажорних обставин;
- проведення кількісної та якісної оцінки виконання місцевого бюджету на всіх етапах його реалізації;
- введення бюджетної стратегії розвитку окремих регіонів в післявоєнний період.
- удосконалення законодавчо-нормативної бази з питань регулювання та оподаткування на рівні місцевих бюджетів;
- зміцнення і розвиток самостійності місцевих бюджетів через удосконалення оподаткування і впровадження ефективних методів управління бюджетними ресурсами.

4. Щодо лібералізації оподаткування та суттєвого зниження ставок податків і зборів, ці заходи, з одного боку, призвели до звуження податкової бази, зниження ваги регіонів з активними бойовими діями у доходах місцевих бюджетів України, зростання ролі податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), зниження ваги акцизного податку та плати за землю. З іншого боку, вони спричинили паніку та невизначеність серед суб'єктів економіки, що призвело до зниження ділової активності та втрати значної кількості суб'єктів господарювання, особливо через вторгнення Росії проти України. Події цього періоду також призвели до недовиконання річних планів зі збору податку на прибуток у багатьох регіонах країни.

5. У системі місцевого оподаткування в Україні виявлено певні недоліки, включаючи обмежену фіскальну роль місцевих податків і зборів, обмежений перелік порівняно з іншими країнами, невідомість прав місцевого самоврядування в запровадженні власних податків і зборів, обмежений інтерес місцевої влади в привертанні додаткових коштів від місцевих податків і зборів,

та відсутність взаємозалежності між рівнем державних послуг та податковим потенціалом території.

6. Розв'язання цих проблем вимагає вдосконалення нормативно-правової бази на основі наукового обґрунтування коригувальних заходів і формування спільних пропозицій від науковців і практиків. Потенційні джерела наповнення місцевих бюджетів включають збільшення надходжень ПДФО відокремлених підрозділів юридичних осіб, релокацію підприємств, привертання інвесторів, вдосконалення управління комунальними підприємствами, оптимізацію управління земельними ресурсами, введення податків на нерухомість, туристичного збору та інших зборів.

7. "Бюджет для громадян" розглядається як документ, що містить основні положення проекту бюджету в доступній формі для громадян. Формування цього бюджету вимагає не лише інформування, але і можливість громадян формулювати пріоритети бюджетної політики та враховувати їхню думку на початкових етапах бюджетного процесу. Слід надавати більше уваги формуванню відкритого бюджету на місцевому рівні, оскільки саме тут існують максимальні можливості для залучення громадян до визначення пріоритетів розвитку місцевої громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бондарук Т. Г., Мельничук І. О. Місцеві податки та збори в Україні: суперечності та перспективи розвитку. Бухгалтерський облік, аналіз та аудит: проблеми теорії, методології, організації. Збірник наукових праць. К.: Типографія «Інтердрук». 2014. С. 17–24
2. Бюджети громад: як добитися ефективності. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy>
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Вінницька О. А. Роль місцевих податків і зборів в формуванні доходів місцевих бюджетів. Матер. Міжнар.наук.-практ. конференції «Розвиток фінансово-економічного становища на різних рівнях управління: підприємство, регіон, держава» (м. Дніпропетровськ, 6–7 листопада 2015 р.). У 4-х частинах. Дніпропетровськ: НО «Перспектива», 2015. Ч. 4. С. 92–95
5. Вінницька О. А., Корнієнко Т. О., Чвертко Л. А. Місцеві податки як джерело доходів місцевих бюджетів. *Інтернаука*. Серія «Економічні науки». 2021. № 11. Т. 1. С. 18–24.
6. Воробйов Ю.М. Формування фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах підвищення самостійності регіонів : монографія. Мелітополь: Видавничий будинок ММД, 2012. 249 с
7. Вплив пандемії COVID-19 на місцеві фінанси. U-Lead з Європою. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/716/ULEAD_COVID19_Report_29.04.2021_.pdf
8. Гайка О. Р. Проблеми правового регулювання набрання чинності рішення про місцевий бюджет. *Держава і право*. Серія «Юридичні та політичні науки». 2013. Вип. 59. С. 318–324.
9. Гнатовська А. І. Визначення поняття «місцевий бюджет» як об'єкта міжбюджетних відносин. *Вісник Чернівецького факультету*

- Національного університету. «Одеська юридична академія». 2012. Вип. 1. С. 142–150*
10. Дем'янишин В. Г., Шаманська О. С. Неподаткові надходження: проблеми та роль у доходах бюджету держави. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. 2011. Т. 2. № 11. С. 268–274
 11. Державна податкова служба України. URL: <https://tax.gov.ua/>
 12. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
 13. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua>
 14. Дмитровська В.С., Кохан І.В. Доходи місцевих бюджетів в умовах пандемії COVID-19. Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. *Науковий журнал*. 2020. Вип.16. Т.1. С. 180–190
 15. Експертний аналіз фінансових показників місцевих бюджетів за 4 місяці 2022 року. *Децентралізація*. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15149?page=3.>]
 16. Експертний аналіз фінансових показників територіальних громад за I півріччя 2022 року. *Децентралізація*. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15319>
 17. Єфименко Т. І., Іванов Ю. Б., Карпова В. В. Податкові пільги в умовах воєнного стану: управління комплаєнс-ризиком. *Фінанси України*. 2022. № 4. С. 7–26.
 18. Єфремова І. І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення. *Форум права*. 2009. № 1. С. 157–161.
 19. Жаліло Я. Самоорганізовані громади надійно тримають тил. *Економічна правда*. 2022. 12 берез. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/03/12/683841>
 20. Камінська І.М. Діагностика фінансової стійкості регіонів України. *Економічні науки: збірник наукових праць*. Луцьк, 2008. Випуск 5(20). Ч. 1. С. 168-182

- 21.Карамушка Л. І. Місцевий бюджет як фінансова основа розвитку територіальних громад. *Економічний вісник університету*. 2014. Вип. 23 (1). С. 206–210
- 22.Касперович Ю. Формування неподаткових надходжень бюджету в системі фінансово-економічного регулювання. *Економічний часопис-XXI*. 2013. № 9–10 (2). С. 55–58
- 23.Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (Історія, теорія, практика). Київ: НІОС, 2008. 384 с.
- 24.Конєва І. І. Формування та використання місцевих бюджетів України в умовах децентралізації. *Економіка і суспільство*. 2018. (№ 16). С. 751–757.
- 25.Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР.
[URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text)
- 26.Крук О.М. Якісна оцінка фінансової стійкості місцевого бюджету. *Вісник Донбаської державної машинобудівної академії*. 2011. № 3(24). С. 133-135
- 27.Лободіна З. М. Вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій в контексті проведення бюджетної реформи. *Інноваційна економіка*. 2012. № 9 (35). С. 124–128
- 28.Місцеві бюджети через податкові пільги на час війни втратили 50-60 млрд грн– Виконавчий директор АМУ Олександр Слобожан. Асоціація міст України. 2022.5 трав. URL: <https://auc.org.ua/novyna/miscevi-byudzhety-cherez-podatkovy-pilgy-nachas-viyny-vtratyly-50-60-mlrd-grn-vykonavchyy>
- 29.Мітрофанова Д. К. Правове регулювання виконання Державного бюджету України за доходами : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Харків, 2013. 212 с
- 30.Мулеса Е.В. Аналіз наповнюваності місцевих бюджетів під впливом пандемії Covid-19. Актуальні питання економіки, обліку, фінансів та управління персоналом: збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції. Ужгород: Вид-во УжНУ «Говерла», 2021. С. 17-19

31. Наповнення місцевих бюджетів під час воєнного стану: виявлення резервів та залучення додаткових джерел фінансування. *Громадський простір*. 2022. URL: <https://www.prostir.ua/?news=napovnennya-mistsevyh-byudzhativ-pid-chas-vojennohostanu-vyyavlennya-rezerviv-ta-zaluchennya-dodatkovyh-dzherel-finansuvannya>
32. Онищук І. Аналіз виконання державного та місцевих бюджетів за 9 місяців 2022 року. Децентралізація. 2022
33. Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану. Децентралізація. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654?page=2>.
34. Павленко О. П., Лагно О. О. Теоретичні аспекти формування місцевих бюджетів України. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. Серія «Економічні науки». 2021. № 2-1. С 46–50.
35. Перчук О. В. Бюджет для громадян як інструмент підвищення відкритості бюджетної системи. *Економічний вісник університету*. 2018. Випуск 36/1. С. 244-254.
36. Петруха С. В., Палійчук Т. М., Петруха Н. М. Місцеві фінанси в умовах коронакризи: нова бюджетна архітектоніка та фінансова спроможність регуляції секторальних і соціально-економічних процесів. *Фінанси України*. 2020. № 12. С. 83–105
37. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
38. Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету : Постанова КМУ від 01.04.2022 р. № 401. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-2022-%D0%BF#Text>
39. Семенченко С. А. До питання правової природи місцевих бюджетів. *Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр.* Одеса : Гельветика, 2019. Вип. 83. С. 208-216.,

40. Сорока Р. С., Благун І. Г. Бюджетна система: навчальний посібник. Львів, 2011. 236 с
41. Тришак Л. С. Оцінка системи місцевого оподаткування та напрямки її вдосконалення. *Науковий вісник Херсонського державного університету: Серія «Економічні науки»*. 2014. Вип. 6. С. 85–87.
42. Уряд визначив особливості формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. Децентралізація. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14641>.
43. Чугунов О. І. Бюджети місцевого самоврядування як інструмент соціально-економічного розвитку територій. *Економічний вісник університету*. 2014. Вип. 23 (1). С. 261–266.
44. Шулюк Б. С. Проблеми виконання місцевих бюджетів України. *Гроші, фінанси і кредит*. 2017. Вип. 13. с. 1279-1282
45. Cabannes Y., Lipietz B. The Democratic Contribution of Participatory Budgeting. International Development. *Working Paper Series*. 2015. No. 15-168. URL: <https://www.files.ethz.ch/isn/191229/WP168.pdf>
46. Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process. CONF/PLE(2009)CODE1. Adopted by the Conference of INGOs at its meeting on 1st October 2009. 17 p. URL: <https://www.osce.org/odihr/39400?download=true>.
47. Gopinath G. The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression. 2020. April 14. URL: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worsteconomic-downturn-since-the-great-depression/>
48. How the Economy Will Look After the Coronavirus Pandemic Gopinath et al. 2020. April 15. URL: <https://foreignpolicy.com/2020/04/15/how-the-economy-will-look-after-the-coronavirus-pandemic/>.
49. Krenjova J. Participatory Budgeting: Theoretical Models and Applicability in Estonia and Beyond. TTÜ Press, 2017.
50. Polko A. Models of participatory budgeting – the case study of Polish city. *Journal of Economics & Management*. 2015. Vol. 19. P. 34–44

- 51.Rabinovych M. Ukraine's Decentralization from the Perspective of Territorial Self-Governance and Conflict Management. 2020. July 17. URL: <https://ukrainian-studies.ca/2020/07/17/ukraines-decentralization-from-the-perspective-of-territorial-self-governanceand-conflict-management>
- 52.Röcke A. Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom. *Basingstoke : Palgrave Macmillan*, 2014. 227 p
- 53.Ruesch M. A., Wagner M. Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants. Hope for Democracy: 25 Years of Participatory. *Budgeting Worldwide*. 2014. P. 287–298.
- 54.Schick A. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches, OECD. *Journal on Budgeting*, OECD Publishing, 2006. Vol. 5(1). P. 107-126.
- 55.Sintomer Y., Röcke A., Herzberg C. Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance. Abingdon : Routledge, 2016