

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет
Чортківський навчально-науковий інститут підприємництва і бізнесу
Кафедри фундаментальних та спеціальних дисциплін

КРИВИЙ ЮРІЙ

Механізм формування місцевих бюджетів в Україні

освітньо-професійна програма – Фінанси, банківська справа та страхування

Кваліфікаційна робота

Виконав студент групи
ФМСмч-21
Кривий Ю. М.

Науковий керівник:
к.е.н., доцент Андрушків Р. Ю.

Чортків – ЗУНУ
2023

ЗМІСТ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Економічна сутність, склад і призначення місцевих бюджетів

1.2. Джерела формування доходів місцевих бюджетів в Україні

1.3. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів

Висновки до розділу 1

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Механізм формування доходної частини місцевих бюджетів

2.2. Аналіз видатків місцевих бюджетів як складової фінансового забезпечення місцевого самоврядування

Висновки до розділу 2

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

3.1. Пріоритетні напрями розвитку та вдосконалення системи місцевого оподаткування в Україні

3.2. Шляхи вдосконалення прогнозування і планування місцевих бюджетів

Висновки до розділу 3

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Економічна сутність, склад і призначення місцевих бюджетів

Ефективність національної фінансової системи досягається шляхом забезпечення фінансової незалежності та стабільності соціально-економічного розвитку окремого регіону, що, в свою чергу, залежить від якості виконання функцій, покладених на місцеві органи влади. Фінансовою основою місцевого самоврядування є місцевий бюджет. З місцевого бюджету фінансуються найважливіші державні заходи у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, соціальних виплат ветеранам війни та праці, утримання притулків та дитячих будинків, допомоги сім'ям з дітьми та іншим малозабезпеченим і вразливим верствам населення, культури, спорту, засобів масової інформації, житлово-комунального господарства та соціального обслуговування. Місцевий бюджет встановлює певні фінансові відносини між місцевою владою та всіма підприємствами, організаціями та установами, розташованими на її території, які в результаті мобілізації та використання цих бюджетів стають резидентами цієї території. «Місцеві бюджети є, з одного боку, складовою частиною бюджетної системи держави, а з іншого - складовою частиною місцевих публічних фінансів, що відображають систему безперервних економічних відносин, які виникають у двох сферах: у процесі формування доходів різних рівнів місцевого бюджету та при їх використанні як цільових фондів коштів місцевого самоврядування. Крім того, місцеві бюджети є одним з інструментів, що використовується насамперед для перерозподілу валового внутрішнього продукту між окремими соціальними групами та регіонами» [5, 8]. Тому від того, наскільки раціонально побудована система місцевих бюджетів, залежить, наскільки ефективно вони функціонуватимуть. Відповідно до статті 2 Бюджетного кодексу України, «бюджет - це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади,

органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. До місцевих бюджетів належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні бюджети та бюджети місцевого самоврядування» [4].

У вітчизняній науковій літературі підходи до дефінітивного формування економічної сутності поняття місцевого бюджету суттєво відрізняються: І.Л. Сазонець, Т.В. Гринько та Г.Я. Придатко схильні визначати місцевий бюджет як «фінансовий ресурс, спрямований на виконання завдань і функцій, покладених на органи місцевого самоврядування» [34, 215]. Автори зазначають, що «місцевий бюджет, як складова бюджетної системи держави та основа фінансової бази органів місцевого самоврядування, забезпечує необхідними коштами заходи економічного і соціального розвитку, що здійснюються органами влади на відповідних територіях» [34, 216].

Роман УСЕНКО зі співавторами, використовуючи цілісний підхід, розглядає місцеві бюджети з трьох точок зору: «правові акти, відповідно до яких адміністративний орган має право законного розпорядження певними фінансовими ресурсами, тобто грошовими коштами; плани (прогнози) доходів і видатків відповідних місцевих або муніципальних органів влади; економічна категорія, яка є природним атрибутом самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом» [24, 96].

Також зазначається, що замість визначення поняття «місцевий бюджет» основна увага має бути зосереджена на забезпеченні можливості виконання місцевими органами влади своїх функцій та обов'язків. Виходячи з цієї ідеї, слід визначати економічну сутність місцевих бюджетів та аналізувати місцеві бюджети комплексно з різних точок зору, а не з точки зору однієї функції. Водночас ми не зовсім погоджуємося з думкою, що не так важливо акцентувати увагу на сутності місцевих бюджетів, а визначальним має бути визначення місцевих бюджетів як економічної категорії, тобто визначення, яке прояснює і пояснює їх призначення.

Тетяна РЕВА пропонує визначати місцеві бюджети як «сукупність економічних відносин, що сприяють територіальному перерозподілу національного ВВП і національного доходу та гарантують створення фінансової бази для органів місцевого самоврядування» [25, 36]. Вважаємо, що запропонований автором підхід є більш повним визначенням економічної ролі бюджету в суспільному розвитку.

Ольга КИРИЛЕНКО підходить до визначення сутності місцевих бюджетів через призму функцій, які вони виконують. «У сфері державних фінансів місцеві бюджети є «складовою бюджетної системи», «інструментом реалізації державних програм», «джерелом фінансування державних видатків і засобом збалансування державних фінансів». У місцевих публічних фінансах - це «фінансова основа місцевого самоврядування», «фінансове планування регіональних організацій», «джерело підтримки та розвитку регіональної економіки» та «джерело фінансування регіональних послуг». В економічній системі «перерозподіл ВВП» використовується як «фінансове планування місцевого самоврядування», «джерело підтримки та розвитку регіональної економіки» та «джерело фінансування регіональних послуг»: «перерозподіл ВВП», «державне регулювання на мікрорівні», регіональна політика, монетарна політика, економічна політика» [12, 33].

З огляду на вищевикладене, можна зробити висновок, що економісти по-різному підходили до визначення сутності поняття місцевого бюджету. На сьогодні не існує єдиного підходу до визначення місцевих бюджетів. На нашу думку, місцеві бюджети можна розглядати як результат господарсько-фінансової діяльності. Це пов'язано з тим, що місцеві бюджети формують і витрачають місцеві фонди коштів, за наявності яких можна визначити досягнення ключових показників місцевої діяльності. У цьому контексті місцевий бюджет є важливим економічним важелем регіонального розвитку та забезпечує контроль за станом виробництва в регіоні.

За своєю структурою місцевий бюджет складається з дохідної та видаткової частин. Бюджетний кодекс України визначає: «доходи місцевого

бюджету складаються з власних ресурсів, визначених законом, та загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, визначених у встановленому законом порядку» [4].

До власних доходів місцевих бюджетів належать доходи, що створюються в межах юрисдикції відповідного органу місцевого самоврядування і не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Основу доходів складають місцеві податки, збори та відрахування від загальнодержавних податків. Таким чином, існує система бюджетних взаємовідносин для узгодження доходів і видатків, тобто трансфертів з вищих бюджетів до нижчих. Чіткий перелік доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, наведено у статті 69 Бюджетного кодексу України.

До закріплених доходів місцевих бюджетів належать доходи, що закріплюються за бюджетом місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Закріплені доходи місцевого бюджету є основою для визначення податкоспроможності регіону, а їх обсяг впливає на розмір бюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам. Перелік доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, визначено у статті 64 Бюджетного кодексу України.

Розглянемо визначення доходів місцевих бюджетів провідними українськими економістами.

Василь ДЕМ'ЯНИШИН визначає доходи місцевих бюджетів як доходи, що складаються з власних і закріплених доходів, визначені в часі, які повинні створювати необхідні передумови для реалізації довгострокових планів [6, 282].

Василь КРАВЧЕНКО також дотримується теорії поділу доходів місцевих бюджетів на власні та закріплені доходи і стверджує про необхідність використання різних показників, які характеризують рівень фінансової автономії адміністративних регіонів і залежать від перерозподілу бюджетних потоків центральними органами влади [14, 49].

Сергій ЮРІЙ поділяє доходи місцевих бюджетів на «закріплені та регулюючі: перші - це доходи, які повністю закріплені законом за конкретним бюджетом і не підлягають передачі до нижчих бюджетів, або частково закріплені за вищими бюджетами і певною мірою підлягають передачі до нижчих бюджетів». Однак, дохідна частина бюджету базується не лише на розподілених фінансових ресурсах. Деякі адміністративні одиниці можуть не мати достатнього обсягу фінансових ресурсів для покриття видатків, передбачених планами економічного і соціального розвитку. У таких випадках використовуються «регулюючі доходи, що характеризуються трансфертами з бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді відрахувань від загальнодержавних податків і зборів з метою їх збалансування» [43, 33].

Віктор БАЗИЛЕВИЧ та Лариса БАЛАСТРИК зазначають, що «доходи місцевого бюджету складаються з власних джерел та закріплених загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Дохідна частина самостійного місцевого бюджету включає доходи, необхідні для виконання власних повноважень, та доходи, необхідні для виконання повноважень, делегованих органам виконавчої влади законом» [1, 59].

Узагальнюючи наукові здобутки та усталені теорії вищезазначених вчених, до дохідної частини місцевого бюджету слід віднести доходи, що формуються на території, підпорядкованій відповідному органу місцевого самоврядування, і не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (власні доходи) та доходи, що закріплюються за бюджетом місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (закріплені доходи).

Питання постійного та стабільного фінансового забезпечення місцевих бюджетів набуває все більшого значення в умовах становлення та розвитку ринкової економіки. Забезпечення належними фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування має велике практичне і теоретичне значення, оскільки вони є не лише розпорядниками видаткової частини місцевого бюджету, але й впливають на його дохідну частину.

Здатність органів місцевого самоврядування ефективно формувати та використовувати обмежені фінансові ресурси є запорукою соціально-економічного розвитку не лише окремих регіонів, а й держави в цілому.

Що стосується видатків місцевих бюджетів, то особливості функціонування місцевих бюджетів та їх особлива роль проявляються у складі та структурі напрямів видатків. Видатки бюджету дають змогу виявити та проаналізувати економічну сутність місцевих бюджетів та фінансову основу місцевого самоврядування, яка покликана вирішувати місцеві проблеми. Видатки місцевих бюджетів особливо тісно пов'язані з інтересами всіх верств населення і мають значний вплив на соціальний, культурний та економічний розвиток як окремого регіону, так і держави в цілому.

На нашу думку, видатки місцевих бюджетів - це законодавчо закріплені за місцевими органами влади та самоврядування фонди грошових коштів, які використовуються для планового фінансування їхніх повноважень, спрямованих на ефективний розвиток підпорядкованих їм територій і населених пунктів.

Видатки місцевих бюджетів в Україні формуються шляхом закріплення видаткових функцій за областями та містами. Кінцевою метою розподілу видаткових повноважень є розподіл між ними функцій, які виконуються належним чином.

Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами ґрунтується на принципі субсидіарності та враховує критерії повноти надання гарантованих послуг і наближеності до безпосередніх споживачів. Відповідно до цих критеріїв видатки місцевих бюджетів поділяються на три групи (табл. 1.1).

Фіскальна система доходів і видатків існуючих місцевих бюджетів є дуже недосконалою, а обсяг завдань і повноважень, покладених на місцеві органи влади, не відповідає їхній фінансовій спроможності їх виконувати. У місцевому бюджетному процесі існує низка невирішених проблем нормативно-правового, методологічного та організаційно-технічного характеру, які негативно впливають на якість прийнятих місцевих бюджетів, а отже, і на вирішення місцевих проблем. Необґрунтована централізація фінансових потоків не

дозволяє місцевим органам влади проводити незалежну політику в межах своїх повноважень. Місцеві бюджети на рівні громад (муніципалітетів) ще не мають стабільних фінансових ресурсів.

Таблиця 1.1

Види видатків у місцевих бюджетах

№	Напрямок	Джерело
I	Видатки, пов'язані з функціонуванням бюджетних установ та здійсненням заходів щодо забезпечення першочергового надання гарантованих послуг, розташованих найближче до споживача; видатки на реалізацію заходів щодо забезпечення першочергового надання гарантованих послуг та їх наближення до споживача.	Фінансується з муніципальних бюджетів
II	Видатки на функціонування бюджетних установ та здійснення заходів щодо забезпечення надання основних гарантованих послуг усім громадянам України; видатки на реалізацію заходів щодо забезпечення надання базових гарантованих послуг для всіх громадян України	Формуються з бюджетів міст республіканського значення та міст обласного значення, а також з обласних бюджетів; складаються з бюджетів міст обласного значення та районних бюджетів
III	Видатки на функціонування бюджетних органів, здійснення заходів з надання гарантованих послуг окремим категоріям громадян або реалізацію необхідних програм у всіх регіонах України	Фінансується з бюджету Автономної Республіки Крим (тимчасово призупинено) та бюджетів обласного значення

З метою зміцнення фінансової основи місцевих органів влади та надання їм належних повноважень слід звернути увагу на забезпечення значного рівня бюджетної незалежності та фіскальної децентралізації. Для вирішення цих завдань рекомендується посилити фінансову складову місцевого самоврядування, удосконалити систему регулювання міжбюджетних відносин, посилити інвестиційну складову місцевих бюджетів, підвищити ефективність управління місцевими бюджетами та посилити контроль і відповідальність за дотриманням бюджетного законодавства. Визначення векторів зміни та вдосконалення місцевої бюджетної системи дозволить зміцнити дохідну базу органів місцевого самоврядування та забезпечити досягнення цілей соціально-економічного розвитку регіону та кожної громади.

1.2. Джерела формування доходів місцевих бюджетів в Україні

При розвинутій ринковій економіці, практично всі країни застосовують податкову систему як регулятор для впливу на негативні ринкові процеси. Модифікація у формах державного устрою паралельно супроводжуються реорганізацією податкової системи. За цивілізованих умов розвитку суспільства податки виступають основним джерелом державних доходів. Економічний зміст податкових надходжень відображається у фіскальних відносинах, які виникають між державою та суб'єктами господарювання, причому ці фіскальні відносини є об'єктивно зумовленими і мають конкретну мету - нагромадження активів, що перебувають у розпорядженні країни. Однак податки можна розглядати як економічну категорію, яка виконує не лише фіскальну, а й економічну функцію. Виконуючи економічні функції, держава чинить вплив на виробництво, стримуючи його розвиток або ж, навпаки, стимулює його, збільшуючи або зменшуючи нагромадження капіталу, обрізає чи накопичує платоспроможний попит населення. Перехід до ринкової економіки зумовив використання економічних інструментів для управління суспільним виробництвом. У ринковій економіці місцеві та регіональні податки є невід'ємною частиною загальнодержавної податкової системи.

Місцеві та регіональні податки - це обов'язкові платежі юридичних і фізичних осіб до місцевого бюджету, що встановлюються в межах ставок, визначених у межах їх компетенції відповідно до Податкового кодексу України та рішень сільських, селищних і міських рад, і є обов'язковими до сплати на території відповідної територіальної громади. Від існування місцевих податків і зборів виграють насамперед територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування, оскільки вони є стабільним і самостійним джерелом надходжень до місцевих фінансів. Тому метою запровадження місцевих податків і зборів є забезпечення місцевих органів виконавчої влади необхідними коштами для виконання покладених на них функцій і завдань.

Відповідно до Податкового кодексу України 2011 року, число місцевих податків і зборів зменшилася, і з 14 місцевих податків і зборів на сьогодні залишилося лише чотири. Наразі залишилося лише чотири:

- «податок на майно;
- єдиний податок;
- збір за місця для паркування транспортних засобів
- туристичний збір» [27].

Як наслідок, вдалося частково підвищити регулюючу силу податкової системи за рахунок відміни раніше існуючих місцевих податків і зборів з дуже низькою фінансовою віддачею або взагалі без неї, таких як ринковий податок, комунальний податок, податок з реклами та ще дев'ять місцевих податків і зборів.

Тому, сьогодні можна констатувати факт формування підсистеми місцевих податків. Цю підсистему, на наш погляд, доцільно досліджувати як напрямок економічних відносин між платником податків і територіальною громадою з погляду здійснення платником податків законних вимог по сплаті податків, в рамках якої органи місцевого самоврядування впроваджують і визначають процедуру по оплаті місцевих податків чи місцевих зборів для збільшення податкових відрахувань до місцевих бюджетів.

В умовах формування демократичного громадянського суспільства для реалізації гарантованої Конституцією самостійності місцевого самоврядування важливим є нормативно-правове забезпечення органів місцевого самоврядування стабільними фінансовими ресурсами, серед яких найважливішим є податок на майно. Цей податок є принципово новим в українській практиці місцевого оподаткування. Платниками податку на нерухомість є фізичні особи - власники об'єктів житлової нерухомості, тобто громадяни, які є учасниками цивільних правовідносин, та юридичні особи, тобто організації, створені та зареєстровані у встановленому порядку. Крім того, платниками цього податку можуть бути нерезиденти - власники об'єктів житлової нерухомості, тобто громадяни, які мають постійне місце проживання

за кордоном, у тому числі ті, які тимчасово проживають в Україні, юридичні особи з місцезнаходженням за кордоном, які створені та здійснюють свою діяльність відповідно до іноземного законодавства, а також особи без статусу юридичної особи (філії, представництва тощо) [37].

Податок стягується з об'єктів житлової нерухомості, тобто будівель, що класифікуються як житлові, дачні та садові будинки відповідно до нормативно-правової бази. Зокрема, вони поділяються на житлові будинки, будинки садибного типу, прибудови до житлових будинків, квартири, котеджі, кімнати в багатоквартирних (комунальних) квартирах, садові та дачні будинки.

Базою оподаткування податком на нерухомість є площа об'єкта житлової нерухомості, яка обчислюється Державною податковою службою України. За наявності у платника податку кількох об'єктів оподаткування база оподаткування обчислюється окремо для кожного з них. Ставка податку встановлюється місцевим органом влади залежно від розміру квартири або житлового будинку (1% та 2,7%). При цьому база оподаткування зменшується на 60 кв. м для квартир і 120 кв. м для житлових будинків. Податок сплачується за місцем розташування об'єкта оподаткування і зараховується безпосередньо до загальних доходів місцевого бюджету, але не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів [8].

Стягнення податку на нерухомість відповідає основним принципам формування доходів місцевих бюджетів. По-перше, податок відповідає принципу місцевості, оскільки майно пов'язане з конкретною місцевістю. По-друге, податок відповідає принципу корисності. Іншими словами, податок можна розглядати як плату за місцеві суспільні блага. Це пов'язано з тим, що збільшення пропозиції таких благ (зокрема, розвиток місцевої інфраструктури) призводить до зростання попиту на житло та іншу нерухомість у відповідному регіоні. По-третє, встановлення майнових податків відповідає принципу широкого розподілу податкового навантаження, оскільки дозволяє залучити до формування доходів місцевих бюджетів найбільшу кількість мешканців та

підприємств адміністративно-територіальної одиниці, які є власниками або орендарями певного майна [42, 96].

На нашу думку, податки на майно можуть бути одним із найбільш стабільних джерел доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Це пов'язано з тим, що власники житла та підприємці обирають місця проживання, які пропонують оптимальний баланс між вартістю нерухомості та якістю публічних послуг. Якщо місцева влада надає дійсно якісні публічні послуги, вартість нерухомості зростатиме. Водночас, запровадження таких податків має бути економічно обґрунтованим і фінансово визначеним. Іншими словами, мають бути враховані інтереси всіх верств населення з точки зору їхньої спроможності сплачувати податки, особливо найбільш вразливих верств. На нашу думку, максимальний фіскальний ефект податку та уникнення соціальних конфліктів може бути досягнутий лише через систему диференційованих податкових ставок.

Наступним податком, що входить до системи місцевого та регіонального оподаткування, є єдиний податок. Платниками єдиного податку є фізичні та юридичні особи, які обрали спрощену систему оподаткування та сплачують єдиний податок замість багатьох інших податків і зборів. Єдиний податок виконує фіскальну та стимулюючу функції. Фіскальна функція проявляється у розподільчих відносинах між державою та малим суб'єктом підприємництва (скорочено - МСП). Стимулююча функція визначається призначенням єдиного податку, яке полягає у стимулюванні розвитку МСП шляхом створення сприятливих умов оподаткування, і є різновидом захисту прав МСП з боку держави.

На додаток до двох видів місцевих податків, згаданих вище, українське податкове законодавство передбачає стягнення ще двох видів місцевих зборів.

Одним з таких зборів, який, на жаль, не є важливим надходженням доходів до місцевого бюджету, виступає збір за місце для паркування транспортного засобу. Платники такого збору, згідно чинного законодавства, є юридичними особами (їх представники) та фізичними особами (підприємцями),

які займаються діяльністю по забезпеченні паркування транспортних засобів на територіях платної парковки чи спеціально відведених для цього автостоянках.

Базою оподаткування виступає площа земельних ділянок, відведених для забезпечення паркування транспортних засобів, а також площа комунальних гаражів, автостоянок чи паркінгів, спеціально створених місцевою владою за рахунок фінансування з місцевого бюджету.

Наступний збір, що складає місцеві та регіональні податки – це туристичний збір. Цей податок поєднує в собі ознаки готельного та курортного збору, що справляється відповідно до ст. 268 Податкового кодексу України [27]. Туристичний збір безпосередньо зараховується до місцевого бюджету. Водночас туристичний збір використовується для розвитку туристично-рекреаційної інфраструктури громади.

Ставка туристичного збору встановлена у розрізі 0,5-1% від вартості проживання за весь період перебування (ночівлі) після вирахування ПДВ. Цей податок стягується податковою службою і сплачується до місцевого бюджету.

На думку Надії СОШКИ, «туристичний збір є суттєвим джерелом надходжень, що наповнює місцевий бюджет і не є обтяжливим для сплати, оскільки громадяни, які можуть дозволити собі подорожувати за кордон, можуть зробити певний внесок у місцевий бюджет територіальної громади, в якій вони проживають, сплативши невелику умовну суму податку» [38, 234]. Це гарантує часткову реалізацію нагальних соціально-економічних завдань (наприклад, диверсифікацію та збільшення зайнятості в туризмі та суміжних галузях національної економіки) у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Туристичний збір насамперед сприятиме розвитку в'їзного та внутрішнього туризму, оскільки буде спрямований на розвиток туристичної інфраструктури, охорону та збереження культурної спадщини країни, промоцію туристичних можливостей України та створення привабливого іміджу як туристичної дестинації.

У результаті проведеного вище аналізу механізмів справляння місцевих податків і зборів в Україні можна зробити висновок, що прийняття Місцевого

податкового кодексу мало позитивний ефект, оскільки суттєво змінило структуру місцевих податків та підвищило рівень фінансових надходжень для забезпечення повноважень місцевих органів самоврядування. Водночас це свідчить про дотримання положень Конституції в чинному Податковому кодексі в частині створення надійної законодавчої бази для місцевого оподаткування та забезпечення прав місцевих органів самоврядування.

Враховуючи зміни в системі місцевого оподаткування, які відбулися в результаті прийняття Закону «Про податки і бюджет України», варто зазначити, що протягом останніх років частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів в Україні має тенденцію до зростання.

1.3. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів

На основі аналізу динаміки видатків і доходів місцевих бюджетів у відсотках до валового внутрішнього продукту (ВВП) можна сформулювати перше уявлення про певні особливості структури та функціонування бюджетних систем економічно розвинених країн та європейських країн, що перебувають у процесі економічної трансформації. Зменшення або збільшення цієї динаміки опосередковано свідчить про послаблення або посилення фіскальної автономії місцевих бюджетів відповідно. Однак загальну оцінку ступеня успішності фіскальної децентралізації можна зробити лише за допомогою інструментів аналізу інституційного середовища відповідних національних фіскальних систем.

Основними перешкодами на шляху ефективного впровадження фіскального федералізму в країнах Центральної та Східної Європи є систематична реалізація ризиків макроекономічної нестабільності, незрілість фіскальної інфраструктури, примітивні практики централізованого формування політики та дублювання фіскальних функцій різними рівнями влади. Розвиток бюджетних відносин у країнах з емерджентними економіками визначався стратегічним пріоритетом раціонального розподілу адміністративних,

політичних та фінансових функцій між центральними та місцевими органами влади з урахуванням регіональної структури національних економік та міжнародних особливостей. Ресурси місцевих бюджетів переважно спрямовуються на надання комунальних, захисних та соціальних послуг, у тому числі на розвиток громад, охорону та відновлення довкілля, освіти та охорону здоров'я.

Аналіз наукових праць з цієї тематики свідчить про різні методологічні підходи, які використовують вітчизняні та міжнародні дослідники при оцінці рівня фінансової спроможності місцевих бюджетів, якості та масштабів фінансової децентралізації. Фундаментальною відмінністю є спосіб врахування впливу міжбюджетних трансфертів на процес автономізації.

Бюджетні системи слід аналізувати комплексно, порівнюючи доходи, включаючи податки (T), і видатки місцевих (LB) та зведеного (CB) бюджетів, а також враховуючи міжбюджетні трансферти (Transf), в тому числі обумовлені гранти. Основні методологічні підходи до оцінки фінансової децентралізації, що використовуються в європейських країнах, узагальнено в таблиці 1.2.

Таблиця 1.2

Методологічні підходи до оцінки індикаторів фінансової децентралізації, [4]

		Рівень	
		міжнародний, міжрегіональний	внутрішньодержавний
Елемент	доходи	$\frac{Rev_{LB}}{Rev_{CB}}$ $\frac{T_{LB}}{T_{CB}}$ $\frac{T_{LB}}{Rev_{LB}}$ $\frac{(Rev_{LB} - Transf)}{Rev_{LB}}$	$\frac{Rev_{LB}^*}{Rev_{LB}}$ $\frac{(Rev_{LB} - Transf)}{Rev_{LB}}$ $\frac{(Rev_{LB} - SG)}{Rev_{LB}}$
	видатки	$\frac{Exp_{LB}}{Exp_{CB}}$ $\frac{(Exp_{LB} - Transf)}{Exp_{CB}}$	$\frac{(Exp_{LB} - SG)}{Exp_{LB}}$
	доходи і видатки	$\frac{(Rev_{LB} * Exp_{CB})}{(Rev_{CB} * Exp_{LB})}$	$\frac{(Rev_{LB} - Transf)}{Exp_{LB}}$

* доходи місцевого бюджету i-ої адміністративно-територіальної одиниці

Джерело: [10]

Враховуючи динаміку міжбюджетних трансфертів, доцільно паралельно аналізувати децентралізацію за доходами та видатками: Загальною особливістю розвитку фінансового федералізму в європейських країнах у період 2020-2022 років є те, що рівень децентралізації за видатками стабільно перевищує

відповідний показник за доходами. За однакового рівня перерозподілу ВВП через видаткову та дохідну частини місцевих бюджетів (див. табл. 1.1) міжбюджетні трансферти (у тому числі цільові), які отримують місцеві бюджети, штучно розбалансовують систему, сприяючи значному вирівнюванню державних фінансів та усуненню міжрегіональних диспропорцій. Середній рівень децентралізації в бюджетних системах розвинутих країн Європи та країн, що розвиваються, показано на рис. 1.1. Діапазон варіації показників видатків становить 62,8 відсоткових пункти, тоді як діапазон варіації показників доходів - 28,5 відсоткових пункти.

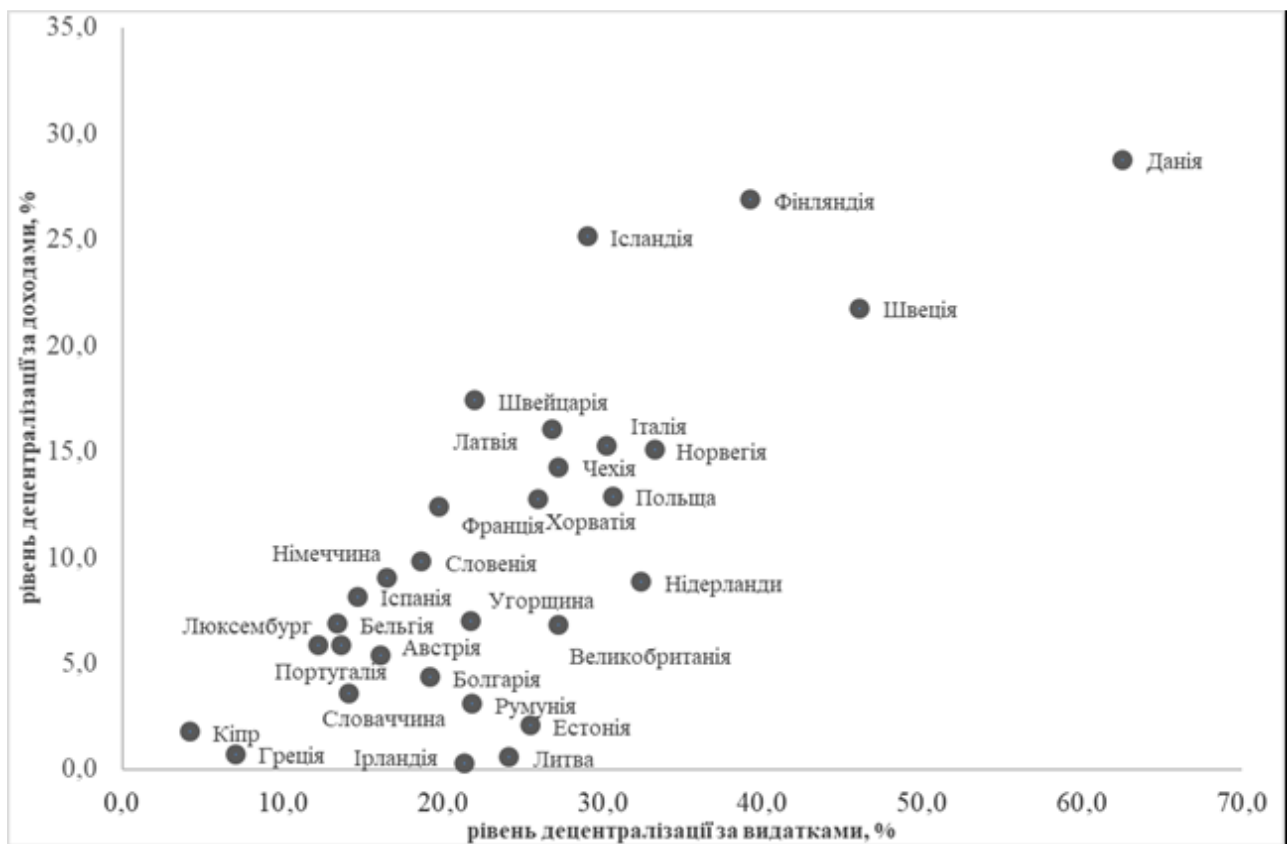


Рис. 1.1. Бюджетна децентралізація за доходами та видатками в країнах Європи в 2022 роках, %

Джерело: [10]

Значно нижчі показники фіскальної децентралізації в деяких острівних державах, таких як Кіпр та Мальта, у досліджуваному періоді можна обґрунтовано пояснити особливостями адміністративно-територіального устрою, що відображаються на принципах побудови бюджетної системи. Греція також має низькі значення показників фіскальної децентралізації (середній рівень децентралізації доходів - 0,6%, середній рівень децентралізації видатків -

7,5%). Країна навіть запровадила модель прямої державної фінскальної підтримки місцевого самоврядування через Механізм ресурсів центральної автономії для підтримки довгострокової стійкості місцевих державних фінансів у рамках Програми макропруденційного стратегічного управління на 2020-2022 рр. За винятком трьох вищезазначених умовних аномалій, більшість країн у вибірці характеризуються помірним рівнем фінскальної децентралізації - щонайменше 13,0% видатків та 5,0% доходів.

Найвищий рівень децентралізації характерний для Фінляндії та країн Скандинавії, чії моделі фінскального простору з середини 20-го століття асоціюються з соціальною ринковою економікою, стійкими та високими темпами розвитку і достатнім рівнем життя. Значні масштаби перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів, зокрема через сильний та адаптивний до контексту місцевий сектор, супроводжуються високою якістю відповідного інституційного забезпечення, що дозволяє досягти максимального балансу між індивідуальними та суспільними інтересами в цій групі країн. 2020-2022 Місцева фінскальна автономія становить 62,8% та 28,5% у Данії; 46,5% та 21,8% у Швеції; 40,5% та 26,5% у Фінляндії; 30,2% та 20,5% в Ісландії; та 34,5% та 15,2% у Норвегії.

Середній рівень фінскальної децентралізації для європейських країн становить 24,1%. Найближчі до цього рівня національні показники зафіксовані в країнах з дуже різними параметрами економічного розвитку і без порівнянної традиції інституційної фінскальної автономії. У цій групі високим рівнем суспільного добробуту вирізняються Велика Британія (+4,2 відсоткових пункти), Франція (-3,6 відсоткових пункти) та Швейцарія (-1,3 відсоткових пункти). Інша група складається з колишніх соціалістичних країн, зокрема Болгарії (-4,0 відсоткових пункти), Хорватії (+2,9 відсоткових пункти), Угорщини (-1,6 відсоткових пункти), Румунії (-1,4 відсоткових пункти) та трьох країн Балтії (в середньому +2,2 відсоткових пункти). Латвія має найвищі показники децентралізації як за доходами, так і за оподаткуванням (бюджетна автономія країн регіону майже однакова за видатками, але суттєво відрізняється за

доходами) і досягла чудових результатів у фіскальній сфері завдяки стратегічній поступовій трансформації. Середній рівень децентралізації доходів місцевих бюджетів становить 9,8%. Найближчими до цього рівня є показники Німеччини (відхилення -0,8 відсоткового пункту), Нідерландів (-1,0 відсоткового пункту) та Словенії (-0,3 відсоткового пункту).

Аналіз зарубіжного досвіду формування та виконання місцевих бюджетів у провідних країнах Європи показує, що стохастичний зв'язок між показником децентралізації бюджетних повноважень і швидкістю економічного розвитку є надто суперечливим, щоб його можна було обґрунтовано трактувати як односпрямований. З одного боку, недостатній рівень бюджетних видатків призводить до зниження бюджетної забезпеченості, що, в свою чергу, призводить до зниження якості та різноманітності публічних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування. З іншого боку, систематичне збільшення масштабів перерозподілу валового національного та валового регіонального продукту через фіскальну систему може мати нейтральний, а іноді й негативний вплив на динаміку макроекономічних показників, якщо не підкріплюється вдосконаленням їх інституційних засад.

Поза як, податкові надходження складають вагомую частку у доходах місцевих бюджетів у багатьох країнах, окремого дослідження потребує розмір податкової незалежності адміністративно-територіальних одиниць. Емпіричні дослідження показують, що суспільні настрої щодо використання певних фіскальних важелів є достатньо високими. Нинішня структура і стратегія податкової реформи в контексті гармонізації конкретного господарського законодавства з нормами наднаціональних інституцій може, якщо не буде правильною, дестабілізувати як державні, так і приватні публічні фінанси одночасно. Оскільки податки мають безумовний і універсальний характер, завданням удосконалення фіскального простору є систематичне підвищення довіри громадян до фіскальної політики уряду та сприйняття ними консенсусу щодо чинних податкових ставок і методів оцінки податкової бази з урахуванням якості та структури товарів і послуг, що виробляються державним сектором.

Враховуючи світову практику, за місцевими бюджетами слід закріплювати податки, які відповідають таким характеристикам:

1) високий ступінь прозорості бази оподаткування, що дозволяє місцевій владі змінювати податкові ставки без ризику скорочення відповідних надходжень або негативних проявів податкової конкуренції;

2) достатньо тісний взаємозв'язок між податковими ставками, які мають бути корельованими;

3) ці надходження мають характеризуватися середньо- та довгостроковою стабільністю і передбачуваністю;

4) виключені ризики відтоку капіталу та «експорту» податкового тягаря до нерезидентів.

Вищезазначені «ідеальні» характеристики не притаманні жодному фіскальному інструменту, але залежно від інституційних норм та економічної структури країни формують індивідуальні уявлення про доцільність розподілу податків на кожній ланці бюджетної системи.

Наступні два фіскальні інструменти незмінно відіграють важливу роль у доходах місцевих бюджетів європейських країн, а саме:

а) податки на виробництво та імпорт товарів і послуг;

б) податки на доходи і багатство, включаючи податки на власність.

Середня частка першої групи у ВВП європейських країн становить 1,1%. Цей показник вищий у Франції (4,0% ВВП), Італії (4,2%) та Ісландії (1,8%), трьох найбільш економічно розвинених країнах, а також у країнах з перехідною економікою - Чехії (1,8%) та Угорщині (2,3%). Частка майнових податків, що надходять до місцевих бюджетів, у відсотках до ВВП є менш мінливою, як свідчить низка досліджень. Податки на доходи та майно є особливо високими у відсотках до ВВП у скандинавських країнах, наприклад, у Фінляндії - 9,7%, Данії - 12,1% та Швеції - 13,7%. На відміну від них, Мальта, Кіпр та Греція мають нульовий показник ваги для відповідних груп і органічно інтегровані в загальну концепцію створення фіскального простору.

Досвід наповнення місцевих бюджетів показує, що високий рівень економічного процвітання є природним для країн, де трансформація фіскального простору є послідовною та гармонізованою, інституційна спроможність місцевих органів влади в управлінні податками, що надходять до місцевих бюджетів, посилена, а чіткі фіскальні правила та базові принципи дотримуються, що дає змогу учасникам реалізувати свої економічні вигоди.

Висновки до розділу 1

У процесі функціонування бюджетної системи виникає потреба у перерозподілі частини фінансових ресурсів між різними рівнями бюджетів, що проявляється у багатьох міжбюджетних відносинах. Розподіл відповідальності за визначення бази оподаткування між центральним та місцевим рівнями має спрямовуватися на посилення відповідальності за ухвалення рішень. Власні надходження є важливою складовою доходів місцевих бюджетів. Факторами, що впливають на включення податків до доходів місцевих бюджетів, є фіскальна можливість, ефективність оподаткування, рухомість податкової бази, зменшення економічних відмінностей між регіонами та потенціал уникнення сплати податків. Механізми міжбюджетного регулювання повинні сприяти забезпеченню фінансової стабільності та збалансованості бюджетної системи. Розвиток міжбюджетних відносин має базуватися на поліпшенні якості та доступності надання суспільних послуг населенню. Зміцнення ефективності контрольних процедур щодо використання коштів місцевих бюджетів видається актуальним для досягнення цілей ефективності та цільового спрямування цих коштів.

Приналежність фіскальних інструментів органам місцевого самоврядування залежить від ряду чинників, включаючи гнучкість та прозорість бази оподаткування для місцевих органів влади, адміністративну організацію та структуру економіки регіону, географічне розташування та масштаби бізнес-діяльності підприємств, процеси урбанізації, мобільність населення, особливо в

умовах глобалізації, і необхідність забезпечення податкової конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць. Вдосконалення механізму формування місцевих бюджетів можливе через впровадження перспективного планування та прогнозування. Бюджетна стратегія у сфері витрат відзначалася впровадженням ряду новаторських підходів, таких як залучення територіальної громади, партнерство між приватним та публічним секторами, удосконалене управління якістю, використання методу бюджетування з нульовою базою та програмно-цільовий підхід.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Механізм формування доходної частини місцевих бюджетів

Механізм формування доходної частини місцевого бюджету є динамічною ієрархією визначених інституційних складових, що поєднує усі етапи бюджетного процесу, включаючи прогнозування та планування, затвердження та виконання, а також включаючи і контроль. Причому цей процес є безперервним, а кожна стадія - взаємопов'язаною. Аналізуючи цей механізм, особливу увагу слід звернути на обсяг перерозподілу ВВП через місцеві бюджети. Цей показник надає інформацію про обсяг фінансових ресурсів, які мають у своєму розпорядженні органи місцевого самоврядування для виконання своїх економічних і соціальних завдань. Крім того, питома вага доходів місцевих бюджетів у загальній структурі доходів зведеного бюджету є цікавою сама по собі, оскільки вказує на ступінь децентралізації бюджетних надходжень у більш широкому сенсі.

Коли макроекономіка стабілізується і відновлюється стійке економічне зростання, значення цих показників певною мірою знижуються. А. Фатас та І. Міхов виявили, що волатильність державної політики, включаючи і фіскальну, носить більш негативний вплив на тривалий економічний ріст [49]. Цілком очевидно, що щорічні зміни доходів місцевих бюджетів більш як 1,5% ВВП не сприяють передбачуваності здійснюваної бюджетної політики, а регулярні зміни в структурі бюджетних надходжень лише збільшують невизначеність на економічному фронті та супроводжуються спадом загальної ефективності у діяльності органів місцевого самоврядування.

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів та співвідношення відповідних складових до ВВП є необхідним для підвищення ефективності

впливу інструментів бюджетного регулювання на рушійні сили соціально-економічного розвитку. Перелічені індикатори зображено у табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Структура доходів місцевих бюджетів України у 2019–2021 роках, %

	Податкові надходження		Неподаткові надходження		Доходи від операцій з капіталом		Цільові фонди		Трансферти	
	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП
2019	48,27	6,99	4,66	0,67	0,52	0,08	0,11	0,02	46,45	6,73
2020	50,95	7,38	3,83	0,55	0,62	0,09	0,12	0,02	28,58	4,14
2021	51,21	7,85	3,78	0,54	0,64	0,09	0,12	0,02	27,71	4,03
2019–2021	50,14	7,41	4,09	0,59	0,59	0,09	0,12	0,02	34,25	4,97

Джерело: побудовано автором за даними Державної казначейської служби та Державної служби статистики України [7; 9]

Слід зазначити, що трансферти є високоефективним інструментом стабілізації місцевих фінансів та забезпечення фіскальної збалансованості регіонального економічного розвитку і використовуються як у розвинених країнах, у тому числі і в тих країнах, які розвиваються. В Україні частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів є значною і становить в середньому 34,25% за останні три роки.

Зміни в інституційній структурі міжбюджетних відносин та доходах місцевих бюджетів були напрямлені для зростання фіскальної значущості податкових надходжень, посилення бюджетних можливостей територіальних громад, з можливістю об'єднання та зміни підходів до складання бюджетів територіальних громад. Наразі це освітня та медична субвенції, соціальні субвенції, тобто виплата передбачених законодавчими нормами соціальних виплат, у вигляді пільг, житлових субсидій для населення, субвенцій, дотацій на становлення інфраструктури територіальних громад, а також і модернізації систем охорони здоров'я у сільських місцевостях.

Податкові надходження залишалися другою за величиною складовою доходів місцевих бюджетів (найважливішою категорією фінансових ресурсів, що формуються адміністративно-територіальними одиницями) із середньою часткою 50,14% у 2019-2021 роках. Неподаткові доходи місцевих бюджетів були

третьою найважливішою групою з точки зору фіскальної важливості, на яку припадало в середньому 4,09% від загального обсягу надходжень. Найбільша частка була у 2019 році - 4,66%, а найменша - у 2021 році - 3,78%.

Частка доходів від операцій з капіталом та цільових фондів загалом була незначною протягом усього періоду. Співвідношення доходів від операцій з капіталом до доходів місцевих бюджетів у середньому становило 0,59%. Мінімальний показник становив 0,52% у 2019 році, а максимальний - 0,64% у 2021 році; середня частка у відсотках до ВВП становила 0,09% і залишалася практично незмінною протягом 2019-2021 років.

Як загальний показник бази оподаткування, важливо зазначити, що середнє значення валового регіонального продукту на душу населення (ВРП) суттєво відрізнялося між регіонами протягом аналізованого періоду. У Києві значення цього показника є найвищим, приблизно в 10 разів вищим, ніж у найнижчій Чернівецькій області, і в чотири рази вищим, ніж середньозважений показник по Україні. У промислових регіонах, таких як Дніпропетровська, Харківська та Полтавська області, значення ВРП на душу населення більш ніж удвічі вище, ніж у Чернівецькій, Закарпатській, Івано-Франківській та Тернопільській областях. Це пов'язано з: а) обмеженими можливостями податкових джерел для зарахування податків на створення валової доданої вартості до місцевих бюджетів; б) інституційними обмеженнями щодо використання механізмів розподілу загальнодержавних зборів між різними щаблями бюджетної системи; в) міжбюджетними трансфертами як засобом фіскального вирівнювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Підтверджено, що міжбюджетні трансферти використовуються як інструмент фіскальної стабілізації соціального та економічного становлення адміністративно-територіальних одиниць.

Найважливішою фіскальною складовою в структурі податкових формувань місцевих бюджетів України є податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) з часткою 62,51% у 2019-2021 роках (Таблиця 2.2). Відповідно до законодавства, 75% ПДФО зараховується до доходів місцевих бюджетів у

частині надходжень від заробітної плати, тоді як до бюджету м. Києва зараховується 40,00%. Слід зазначити, що 60% зазначеної суми податку зараховується на загальні рахунки сіл, селищ та міст, а 15% - до місцевих бюджетів. Станом на січень-грудень 2021 року залежність між найвищою середньою заробітною платою до найнижчої середньої заробітної плати за регіонами становить 1,5 (без урахування Києва), точність у прогнозуванні та плануванні податкових надходжень, готовність місцевої влади до процесу легалізації заробітної плати, є закономірними аспектами щодо корисності переходу даного податку саме до місцевих бюджетів. Водночас, розмір заробітної плати, структура та показник зайнятості населення, а також певні диференціації в процесі внутрішньої міграції зумовлюють доцільність розподілу надходжень між різноманітними щаблями бюджетної системи.

Таблиця 2.2

**Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України
в 2019–2021 роках, %**

	ПДФО		Податок на прибуток		Плата за землю		Внутрішні податки на товари та послуги		Єдиний податок		Інші податки	
	у структ.	у ВВП	у структ.	у ВВП	у структ.	у ВВП	у структ.	у ВВП	у структ.	у ВВП	у структ.	у ВВП
2019	61,17	4,28	3,78	0,26	12,14	0,85	5,07	0,35	13,04	0,91	4,80	0,34
2020	62,27	4,24	3,42	0,23	11,02	0,75	5,45	0,37	13,32	0,91	4,52	0,31
2021	64,08	4,23	3,39	0,23	10,89	0,72	5,61	0,38	13,48	0,90	4,43	0,30
2019– 2021	62,51	4,25	3,53	0,24	11,35	0,77	5,38	0,37	13,28	0,91	4,58	0,32

Джерело: побудовано автором за даними Державної казначейської служби та Державної служби статистики України [7; 9].

Дохідний потенціал податку на доходи фізичних осіб розкривається через дуалізм його макростабілізуючої та регулюючої функцій. Ефективність планування та забезпечення надходжень від податку залежить від методологічного інструментарію, дієвості функції та взаємодії податкового органу з іншими державними органами в питаннях нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю та зайнятість населення [40]. Динаміка збільшення податкових надходжень за рахунок трудових доходів за останні роки

зумовлена підвищенням рівня мінімальної заробітної плати, відповідним зростанням середньої заробітної плати, підвищенням ставки податку до 18% у 2016 році, тим, що рівень мінімальної заробітної плати є вищим за прожитковий мінімум для здорової людини, а базовий розмір доходу для застосування пільг є нижчим за мінімальну заробітну плату внаслідок зменшення кількості осіб, які користуються правом на податкову соціальну пільгу, а також посиленням ефективності контролю за управлінням фінансами.

Існують значні відмінності між розвиненими та трансформованими економіками у підходах до стягнення ПДФО, розподілу між рівнями бюджетної системи та використання пропорційних чи прогресивних ставок. Завдяки великому мультиплікативному ефекту на доходи домогосподарств, значна диференціація ставок податку в розвинених країнах стимулює споживчий попит, сприяє притоку надходжень від податку з продажу до центрального бюджету та позитивно впливає на прибутки підприємств. У країнах з перехідною економікою з низьким рівнем доходів (не більше 10 000 доларів США на душу населення на рік) емпіричні дані свідчать про те, що запровадження прогресивної системи має негативний фіскальний вплив. Це пов'язано зі слабкими інституціями та недостатньою довірою населення до держави та податкової системи, що призводить до ухилення від сплати податків, скорочення податкових надходжень та негативно впливає на податкове середовище в цілому.

Особливого значення набуває питання підвищення точності планування та прогнозування діяльності національних податкових органів. Об'єктивний брак достовірної первинної інформації змушує фіскальні органи покладатися на наукові прогнози, що базуються на приблизних даних, враховуючи при цьому інституційні чинники (пов'язані з організаційною культурою та довірою інституцій до фіскальної політики, що впроваджується) як зовнішні ефекти. Основною складністю в оцінках є значний рівень неформальної економіки та ступінь ухилення від сплати податків, який, за різними оцінками, становить від 30 до 48% у загальній структурі [40]. Типовими схемами ухилення від сплати податків є неоформлення належним чином ділових відносин, виплата офіційної

мінімальної заробітної плати, а решти - у так званому «конверті», застосування спрощених систем оподаткування, облік та звітність високооплачуваних найманих працівників.

Надходження від плати за землю є важливою часткою у доходах місцевих бюджетів. Рамки, встановлені національним законодавством щодо податкових ставок для відповідних фіскальних інструментів, не дозволяють повною мірою скористатися перевагами фіскальної конкуренції за моделлю Тібу [52]. В середньому ці надходження становлять 12,33% доходів місцевих бюджетів.

Загалом, якщо на початку аналізованого періоду відрахування від місцевих податків та зборів мали відносно невелику частку в загальній структурі доходів місцевих бюджетів та фіскальних податках та зборах, то на сьогодні обидва показники суттєво зросли. Оскільки, частина місцевих податків у доходах місцевих бюджетів зросла з 15,21% у 2019 році до 16,83% (max) у 2021 році, досягнувши в середньому 16,02%.

Зниження та перерозподіл сукупності місцевих податків зумовлений значною мірою у необхідності зростання фіскальної ефективності оподаткування. Дана модифікація передбачає вдосконалення національного законодавства до провідних світових фіскальних практик, а досконалість податкової системи оцінюється, зокрема, за простотою, чіткістю та зрозумілістю відповідних правил.

Частка наповнення місцевого бюджету за рахунок збору за місця для паркування транспортних засобів зменшилася у 2020 та 2021 роках; з 2019 року відповідний показник коливається між 0,16% та 0,17%, але ці надходження є стабільними та значними, становлячи близько 1,81% у загальній картині протягом аналізованого періоду. У великих містах у тому числі і обласних центрах фіскальний потенціал цього податку ще не реалізований, а механізм його справляння вимагає вдосконалення відповідного інституційного середовища та комплексних організаційних заходів. Важливо апробувати сучасні інструменти адміністрування та зарахування цього податку до місцевих

бюджетів, а також мінімізувати випадки нелегального паркування, особливо в центрах міст.

Динаміка надходжень від запровадженого у 2021 році туристичного збору є переважно низхідною, але інтерпретація неоднозначна. Середнє значення становить 0,36%. Його частка становила 1,14% у 2021 році та 0,17% у 2019-2020 роках.

З 2015 року важливим напрямком розвитку фінансового простору в умовах децентралізації є створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Цей процес має на меті посилення фінансової спроможності громад шляхом збільшення ресурсної бази, модифікації витрат щодо управління і утримання соціальної інфраструктури, а також розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління бюджетними коштами. Як свідчать емпіричні дані за період 2015-2019 рр., частка трансфертів у структурі доходів місцевого бюджету зменшується, але їх значення все ще залишається дуже великим; підхід до бюджетування ОТГ прив'язаний до мети ендogenous стимулювання економіки адміністративно-територіальної одиниці; кількість ОТГ та частка їх бюджетів у загальній структурі місцевого бюджету постійно зростає; кількість бюджетів ОТГ збільшується і частка бюджетів ОТГ у загальній структурі місцевого бюджету також зростає. Відповідно до аналізу даних, наведених у Додатку Б, у 2015 році було утворено 159 об'єднаних територіальних громад, у 2016 році - 207, у 2017 році - 299, у 2018 році - 140, у 2019 році - 176. Відповідно, частка доходів об'єднаних громад у доходах місцевих бюджетів зросла з 0,34% у 2015 році до 9,61% у 2019 році. Інституційними особливостями цих бюджетів є те, що ОТГ мають відповідні повноваження як важливі для держави міста та мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом; цілком зрозуміло, що із шляхом становлення ОТГ поступово формується нова ієрархічна ланка бюджетної системи, на якій районний бюджет стає менш важливим і зникає, а трансакційні витрати бюджетування зменшуються. У світлі вищенаведеної інформації необхідним є подальший розвиток методичного інструментарію планування доходів бюджету громади.

2.2. Аналіз видатків місцевих бюджетів як складової фінансового забезпечення місцевого самоврядування

Аналіз видаткової частини місцевих бюджетів вимагає детального комплексного та багатоетапного підходу. На першому етапі визначається роль і місце місцевих бюджетів у перерозподільчому процесі та значення перерозподілу валового внутрішнього продукту через зв'язок із ними. Характер і динаміка даних показників можуть опосередковано описувати загальні особливості національної фіскальної політики та рівень децентралізації в частині видатків, що певною мірою пов'язано з соціально-економічними процесами у адміністративно-територіальних одиницях. Поважливим, ані масштаби перерозподілу ВВП у видатках місцевих бюджетів, ані значний показник децентралізації за видатками не є абсолютним індексом сталого економічного зростання чи гарантією підвищення добробуту населення. Проведений аналіз видаткової частини місцевих бюджетів як фінансової основи виконання функцій місцевого самоврядування логічно доповнюється наступним етапом аналізу - визначенням ефективності видатків у контексті забезпечення сталого економічного зростання.

У таблиці 2.2. наведено динаміку видатків місцевих бюджетів України у 2019-2021 роках та зважені показники індексу децентралізації.

Протягом зазначених термінів частка перерозподілу ВВП у видатковій частині місцевих бюджетів поступово зменшувалася і в середньому становила 12,15%. Визначене середнє значення акцентованого показника з 2019 по 2021 рік становить 12,15%, з максимальним значенням 14,23% (2019 рік) та мінімальним значенням 10,83% (2021 рік). Це пов'язано з інституційними змінами в організації міжбюджетних відносин та трансформацією моделі фінансування окремих державних послуг і суспільних благ, зокрема у сфері охорони здоров'я та соціального забезпечення. У 2019-2021 роках середня частка видатків місцевих бюджетів у частині видатків зведеного бюджету становила 33,48%. Аналізований показник не має чіткого тренду та перебуває під впливом певних екзогенних циклічних змін в економічному розвитку; у 2019-2021 роках

показник демонстрував поступову тенденцію до зростання та зниження, тоді як у 2020 році зафіксовано поступове зниження значення показника.

Таблиця 2.2

Показники видатків місцевих бюджетів з індексом децентралізації в Україні у 2019–2021 роках

Рік	Розмір видатків місцевих бюджетів у ВВП, %	Розмір видатків місцевих бюджетів у рамках зведеного бюджету, %	Індекс децентралізації у частині видатків
2019	14,23	41,26	0,22
2020	11,40	29,97	0,20
2021	10,83	29,21	0,20
2019–2021	12,15	33,48	0,21

Джерело: Розрахунки автора на основі даних Державної служби статистики України, Державної податкової служби України та Міністерства фінансів України [8; 9; 23].

Емпіричний аналіз показує, що український індикатор децентралізації за видатками характеризується значною волатильністю. Після запровадження відповідних заходів він виявився майже таким самим, як і до кризи та реформ, і нижчим, ніж на початку 2000-х років. Суттєве зниження індексу спостерігається лише у 2019-2020 роках, що збігається із загальним погіршенням соціально-економічного становища країни та помітною розбалансованістю державних фінансів; середнє значення за трирічний період становить 0,21, що свідчить про тенденцію до зниження індексу.

Роберт Барро запропонував оригінальну методологію визначення категорій виробничих та невиробничих державних видатків. Він вважав видатки з відносним зростанням, які прискорюють економічний ріст та суспільне виробництво, продуктивними, а всі інші видатки - невиробничими [46]. Пізніше запропонована методологія була вдосконалена. Це пов'язано з тим, що низка інституційних факторів та макроекономічна циклічність можуть мати значний вплив на характер зв'язку між змінами у видатках та темпами випуску.

Склад видатків місцевих бюджетів України за функціональними категоріями у 2019-2021 роках представлена у додатку Д. Протягом аналізованого періоду видатки на освіту мали найбільшу частку в загальному складі видатків місцевих бюджетів - в середньому 31,40%. До трійки лідерів також увійшли видатки щодо соціального захисту та соціального забезпечення

(21,46%) та видатки на охорону здоров'я (20,63%). Це свідчить про нестабільність макроекономічної ситуації та пошук оптимального механізму взаємодії між державним та місцевими бюджетами.

Крім того, було визначено та проаналізовано п'ять основних груп видатків, як показано в таблиці 2.3.

Таблиця 2.3

Склад видатків місцевих бюджетів у 2019–2021 роках, %

	Видатки на управління та безпеку		Видатки на економічну діяльність		Видатки на житлово-комунальне господарство		Видатки на розвиток людського капіталу		Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення	
	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП	у структурі	у ВВП
2019	6,49	0,91	14,68	2,06	6,17	0,86	54,15	7,59	18,50	2,59
2020	9,15	1,02	20,09	2,24	6,87	0,77	58,22	6,48	22,62	3,56
2021	10,03	1,12	22,51	2,29	7,13	0,76	61,33	6,19	23,17	3,26
2019–2021	8,56	1,02	19,09	2,20	6,72	0,80	57,90	6,75	21,43	3,14

Джерело: Розрахунки автора на основі даних Державної служби статистики України, Державної податкової служби України та Міністерства фінансів України [8; 9; 23].

Аналіз показує, що найбільша частка видатків припадає на розвиток людського капіталу поєднуючи соціальний захист з соціальним забезпеченням, які становлять близько 80% від загальної структури видатків місцевих бюджетів. Традиційно найбільша частка видатків на управління з забезпеченням безпеки належить загальним адміністративним функціям. У зазначений період вони становили в середньому 8,56% у структурі видатків місцевих бюджетів та 1,02% ВВП. При цьому за останні три роки, завдяки структурним змінам у видатковій частині бюджету, значення показника питомої ваги зростало, досягнувши максимального значення у 2021 році. Видатки щодо оборони, громадського порядку, безпеки та правосуддя фінансувалися в основному з державного бюджету і залишалися статистично незначними порівняно з місцевими бюджетами, складаючи в середньому 0,37% від загальної структури.

Частка видатків на економічну діяльність у складі видатків місцевих бюджетів характеризувалася значними коливаннями: за три роки значення цього показника були такими: 2019 р. - 14,68%, 2020 р. - 20,09%, 2021 р. - 22,51%.

Суттєве зростання зваженого показника у попередньому періоді було зумовлене збільшенням обсягу видатків на транспорт та обслуговування доріг у зв'язку з децентралізацією: Середня частка видатків цієї категорії в загальній структурі за 2019-2021 роки становить 19,09%, що у відсотках до ВВП становить 2,20%.

Аналогічні тенденції спостерігаються для видатків на інфраструктуру та охорону довкілля. Статистична значущість видатків на охорону навколишнього природного середовища в місцевих бюджетах є низькою: середня частка становить 0,52% у структурі та 0,08% від ВВП. Видатки щодо житлово-комунального господарства традиційно мають помірну частку в структурі, досягнувши максимуму у 2021 році - 7,13%. Загалом за цей період спостерігається поступова тенденція до зростання: в середньому 6,72% у 2019-2021 роках та максимум 7,13% у 2021 році. На даному етапі важливо збільшити асигнування на громадські роботи та активніше й ефективніше використовувати інструменти партнерства держави з приватним сектором у цій сфері для підвищення якості інфраструктури, зниження трансакційних витрат та хеджування ризиків у системі управління державними послугами.

Середній показник питомої ваги видатків місцевих бюджетів є найбільшим серед суміжних статей видатків у функціональній класифікації і становить 31,40%. У процесі децентралізації бюджету та впровадження адміністративно-територіальної реформи у сфері середньої освіти відбулися структурні перетворення, зокрема оптимізація витрат та стандартизація якості послуг, що надаються населенню. Освітні реформи в Україні характеризувалися створенням спеціальних зон, створенням центральних шкіл та їхніх філій, організацією підвезення шкільними автобусами, оптимізацією наповнюваності класів тощо. Згідно даних на кінець 2018-2019 навчального року в Україні функціонувало 793 опорні школи та 1284 філії, в яких навчалося 347175 учнів, а в Об'єднаній територіальній громаді - 343 опорні школи та 551 філія, в яких навчалося 154548 учнів. Покращення транспортного сполучення та організація підвезення школярів забезпечили ефективне впровадження реформ. Загалом до центральних шкіл було переведено 66237 учнів (з них 31661 - в об'єднаних

територіальних громадах); станом на 1 січня 2021 року налічувалося 1033 центральні школи, з них 520 - в об'єднаних територіальних громадах. Однак невеликі розміри та низька щільність населення деяких об'єднаних громад, у тому числі недостатня кількість учнів, перешкоджають планам створення повноцінних освітніх округів з центральними школами та філіями і сприяють створенню округів, межі яких не збігаються з територіями даних громад. Аналогічні проблеми виникають і при фінансуванні органами місцевого самоврядування закладів дошкільної та професійно-технічної освіти.

Заклади середньої освіти поступово передаються з-під юрисдикції влади районних адміністрацій до юрисдикції органів місцевого самоврядування. При цьому значна частка видатків місцевих бюджетів на освіту витрачається на утримання будівель, споруд та комунальних об'єктів, а не на реальне створення чи зміцнення інтелектуального потенціалу громади. Незважаючи на їхню безперечну важливість, ці видатки не можна однозначно назвати продуктивними і вони потребують перегляду та оптимізації.

У контексті фіскальної децентралізації компетенція місцевих органів влади щодо оплати комунальних послуг закладів освіти потребує подальшого інституційного визначення. Наразі для цього в місцевих бюджетах передбачені додаткові цільові субвенції, але механізм їх розподілу потребує уточнення для досягнення стратегічної мети енергозбереження. Іншою проблемою є потенційне порушення фіскальної дисципліни у вигляді планування місцевих бюджетів з урахуванням прогнозних доходів та встановлення органами місцевого самоврядування додаткових вимог щодо розподілу бюджетних коштів.

У 2019-2021 роках видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я склали 16,53%. Основними статтями у видатках органів місцевого самоврядування на охорону здоров'я протягом даного періоду склали витрати на утримання поліклінік, амбулаторій, лікарень та утримання закладів охорони здоров'я, а також надання екстреної та швидкої медичної допомоги населенню. Бюджетні кошти були спрямовані на інфраструктурні проекти, технічне переоснащення та реконструкцію медичних закладів, а також на придбання

додаткового автотранспорту для існуючих та нових поліклінік. З метою раціоналізації видатків місцевих бюджетів щодо охорони здоров'я рекомендується проаналізувати взаємозалежності між цими змінами у видатках і низкою соціально-демографічних та економічних параметрів, таких як старіння населення та зміни в технологічній структурі. Процедури державного аудиту та контролю за видатками на охорону здоров'я потребують удосконалення з метою забезпечення довготривалої фіскальної стійкості місцевих бюджетів. У 2019 році буде запроваджено оновлений підхід до фінансування закладів охорони здоров'я, що забезпечить більшу управлінську та фінансову автономію.

Розмежовано надання медичних послуг та механізми їх оплати, а також змінено механізм розрахунків для фінансування закладів охорони здоров'я з метою забезпечення оплати за фактично надані пацієнтам послуги. Національна служба здоров'я України виступає замовником відповідних медичних послуг та лікувальних засобів за програмою медичного гарантування. Враховуючи оновлений механізм оплати медичних послуг, частка видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я у загальному складі видатків у 2020 році сягнула мінімального рівня - 10,88% (1,21% ВВП).

Видатки на розумовий та фізичний розвиток мають відносно невелику, але статистично значущу частку у видатках місцевих бюджетів. Середній показник за весь аналізований період становить 3,92%, що відповідає близько 0,51% ВВП. Ця група видатків має досить стабільну частку в загальній структурі. Основними статтями видатків місцевих бюджетів є видатки на культуру і мистецтво, включаючи театри, музеї, виставки та бібліотеки, у тому числі на фізичну культуру та спорт. Цей вид видатків має природний комерційний потенціал, оскільки він не лише сприяє рекреації, але й може стимулювати національний та міжнародний туризм.

Видатки місцевих бюджетів щодо соціального захисту та соціального забезпечення є неоднорідними. Частка, що виділяється на стипендії, має безпосередній вплив на розвиток інтелектуального потенціалу. Поза як, відсутність адресності цього поняття, як пережиток стереотипного уявлення про

соціальне забезпечення, зменшує результативність бюджетної політики у частині видатків. Лише на рівні місцевого самоврядування можна визначити реальні потреби населення адміністративно-територіальних одиниць у соціальному захисті та забезпеченні, ранжувати суспільні запити та класифікувати отримувачів фінансової допомоги, максимально зменшити частку непродуктивних видатків у середньостроковій та довгостроковій перспективі без зменшення стандартів добробуту, уникнути соціальних конфліктів.

Загалом, продуктивні видатки можна визначити як видатки на розвиток, що здійснюються з середньостроковою та стратегічною перспективою і покликані забезпечити стійке зростання фізичного та інтелектуального капіталу. Характер та перелік видатків розвитку в місцевому бюджеті визначається інституційно. Відповідно до частини 2 статті 71 Закону, до видатків розвитку відносять капітальні трансфери іншим бюджетам, внески органів місцевого самоврядування до статутних капіталів різних суб'єктів господарювання, кошти на розробку та розвиток документації містобудівного характеру та проведення професійної грошової оцінки земельних ділянок у межах їхньої юрисдикції, а також капітальні видатки, у тому числі видатки на погашення місцевого боргу та виконання гарантійних зобов'язань територіальних громад. Фактичний зміст бюджету розвитку характеризується залежністю визначених пріоритетів, затверджених місцевою владою. Динаміка основних складових такого бюджету показана на рис. 2.1.

Основними структурними елементами, які можна чітко виділити у видатках бюджету розвитку, є видатки на житлово-комунальне господарство, будівництво та розвиток громад. У період з 2015 по 2021 рік рушійні сили бюджету розвитку зросли. На початку аналізованого періоду капітальні видатки у відсотках до ВВП становили мінімум 0,87% у 2015 році; після закінчення Великої рецесії 2009-2014 років відбулося значне екзогенне зростання (+1,33 відсоткових пункти у 2017 році та +1,73 відсоткових пункти у 2019 році). Зростання видатків бюджету розвитку у відсотках до ВВП спостерігалось до 2019 року, коли цей показник досяг свого максимального значення 2,61. Заходи

з фіскальної децентралізації стимулювали ріст цього показника, але відтоді амплітуда щорічного приросту мала тенденцію до зниження, а відповідна вага зменшувалася аж до 2021 року, коли вона дещо знизилася через глобальну рецесію, спричинену COVID-19.

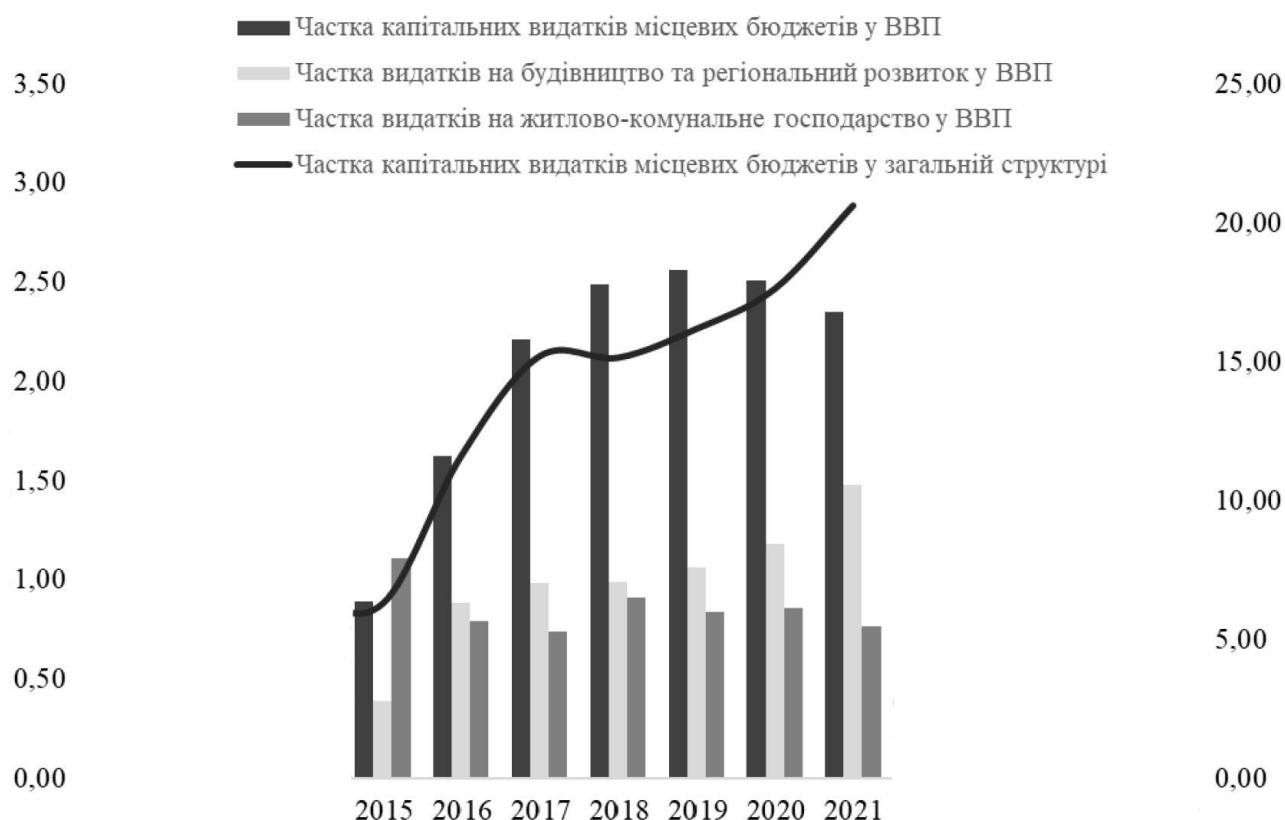


Рис. 2.2. Динаміка видатків бюджету розвитку у відсотках до ВВП та загальна структура місцевих бюджетів в Україні у 2015–2021 роках, %

Джерело: Розрахунки автора на основі даних Державної служби статистики України, Державної податкової служби України та Міністерства фінансів України [8; 9; 23].

Для оцінки впливу видатків місцевих бюджетів на ВВП було застосовано економетричні методи з використанням номінальних поквартальних значень вищезазначених показників за період 2015-2021 років. Відповідне рівняння кореляційної регресії визначає зв'язок між номінальним ВВП та видатками місцевих бюджетів. Рівняння має наступний вигляд:

$$y = 58791,6 + 5,362x, R^2 = 0,899, \quad (2.3),$$

де y - номінальний ВВП, млн. грн.

x - видатки місцевих бюджетів, млн. грн.

Виходячи з цієї формули, можна зробити висновок, що збільшення видатків місцевих бюджетів на 1 млн грн призведе до зростання номінального ВВП на 5 362 000 грн у період 2015-2021 рр., якщо скоригований коефіцієнт детермінації є достатньо високим. Цей зв'язок між аналізованими показниками є статистично значущим.

Для поглиблення аналізу впливу видатків місцевих бюджетів на номінальний ВВП було також досліджено зв'язок між номінальним ВВП та капітальними витратами місцевих бюджетів і капітальними інвестиціями за рахунок видатків місцевих бюджетів. Період аналізу охоплює період 2015-2021рр., проаналізовано поквартальні значення вищезазначених показників. Були отримані наступні рівняння кореляції та регресії:

$$y = 278631,3 + 18,851x_1, R^2 = 0,602, \quad (2.4),$$

$$y = 339214,3 + 4,089x_2, R^2 = 0,617, \quad (2.5),$$

де x_1 - капітальні видатки місцевого бюджету, млн. грн;

x_2 - капітальні інвестиції з місцевого бюджету, млн. грн.

Таким чином, можна побачити, що найвагоміший вплив на номінальний ВВП становлять капітальні видатки місцевого бюджету. Збільшення їх обсягу на 1 млн. грн. збільшує обсяг номінального ВВП на 1885,1 млн. грн. відповідно, а скоригований коефіцієнт детермінації становить 0,602. Нижче значення цього показника порівняно з попереднім рівнянням визначені нерівномірністю розподілу цих видатків по кварталах.

Висновки до розділу 2

Розвиток міжбюджетних відносин націлено на підвищення ефективності використання державних фінансів, покращення фіскальної дисципліни та створення стимулів для збільшення економічного та податкового потенціалу різних територій. Однією з можливостей зміцнення фінансової стійкості місцевих громад є система місцевих податків і зборів. З цієї причини важливо поліпшувати адміністрування цих податків за допомогою сучасних фінансових

інструментів. Перехід до системи оподаткування нерухомості за її ринковою вартістю потребує комплексної перебудови інституційних основ оподаткування майна та переформатування ролі та обов'язків адміністраторів цієї бази, що потребує відповідного часу. Як альтернатива, враховуючи перехідний період, може бути використання площі нерухомості як бази для оподаткування, з встановленням різних ставок залежно від типу нерухомості та коригуванням за коефіцієнтом місцевої громади, враховуючи чисельність мешканців.

Необхідним є уточнення показників та критеріїв, що враховуються під час розподілу субвенцій на реалізацію заходів для соціально-економічного розвитку конкретних територій. Врахування показника інвестицій на кожну особу при розподілі трансфертів сприятиме зменшенню територіальних відмінностей у економічному зростанні. З метою покращення механізму розподілу цільових трансфертів раціонально було б враховувати державні стандарти якості відповідних послуг, оскільки забезпечення якісного обслуговування населення є однією з ключових цілей бюджетного регулювання соціального прогресу.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

3.1. Пріоритетні напрями розвитку та вдосконалення системи місцевого оподаткування в Україні

Превентивність стратегії економічного розвитку та застосування комплексу формальних і неформальних бюджетних норм зменшують волатильність ключових бюджетних показників і позитивно впливають на макроекономічну стабільність країни. Маючи інституційну матрицю, що передбачає національний ретроспективний та зарубіжний досвід, розвинені країни створюють стабільну конфігурацію бюджетних систем та ефективно розподіляють управлінські функції між різними рівнями влади. На противагу цьому, країни, що розвиваються, та країни з перехідною економікою характеризуються значними коливаннями у фіскальній політиці, інфляцією, постійною заміною податкових баз і ставок, розподілом податкових надходжень між рівнями бюджетної системи, механізмами адміністрування податків та обсягом обов'язків і фіскальних зобов'язань органів місцевого самоврядування. Ці питання потребують оперативного вирішення зі сторони виконавчої влади та обґрунтування пріоритетів розвитку національної системи місцевих бюджетів з урахуванням інституційних особливостей бюджетної сфери, викликів глобальної економіки та макроекономічної динаміки.

Процес вдосконалення механізмів та інструментів формування місцевих бюджетів має відбуватися з урахуванням положень ключових стратегічних та планових документів. Зокрема, Указу Президента України № 722 від 30 вересня 2019 року «Про Цілі сталого розвитку до 2030 року» [32], Постанови Кабінету Міністрів України № 695 від 5 серпня 2020 року «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період 2021-2027 років» [29]. Серед них - Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2020 р. № 671 «Про

схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2021-2023 роки» [31], Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [30]. Одним із шляхів підвищення ефективності бюджетно-фінансового менеджменту на рівні місцевих бюджетів є зміцнення ролі інституціональної та фінансово-економічної спроможності територіальних громад.

Реструктуризація щодо об'єднання територіальних громад, яка розпочалася у 2015 році, стала початковим моментом здійснення адміністративно-територіальної реформи. Як свідчить зарубіжний досвід, процес об'єднання та укрупнення територіальних громад має дуже позитивний вплив на формування бюджетів та ефективність їх використання: Закон України № 562-IX від 16 квітня 2020 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територіальних та адміністративних центрів обласних громад» [28] інституціоналізує повноваження Кабінету Міністрів визначати адміністративні центри та, відповідно, визнавати території обласних громад. Крім того, Уряд зобов'язаний створити нормативну базу для ліквідації районів та подати її на розгляд Парламенту. Таким чином, зміна системи місцевих бюджетів, скасування районного бюджету та вдосконалення системи функціональних повноважень і обов'язків органів місцевого самоврядування є перспективним кроком.

Підвищення ефективності використання місцевих бюджетів є важливим щодо подальшого вдосконалення бюджетної політики в розвинутих країнах. Оптимізація трансакційних витрат в управлінні, надання якісних публічних послуг населенню, вимагає раціонального використання дефіцитних ресурсів. Загалом, у світовій практиці ефективність державних видатків оцінюється завдяки визначеним критеріям та підходам. Річард Масгрейв запропонував три основні цілі для оцінки наслідків використання бюджетних видатків, а саме: розподіл доходів серед населення (індекс Джині), макроекономічна стабільність (споживча інфляція, економічне зростання та волатильність валютного курсу) та

соціально-економічний розвиток (ВВП на душу населення, темпи економічного зростання та рівень безробіття). Оцінюючи дані показники серед країн Центральної та Східної Європи всі індикатори відображають середні арифметичні значення за останні десять років (2010-2019) через необхідність середньострокового аналізу. Індикатор волатильності економічного зростання здійснюється розрахунком стандартного відхилення темпів зростання реального ВВП на душу населення, а волатильність обмінного курсу - як середньорічна зміна курсу національної валюти по відношенню до долара США за аналізований період. Для країн, які є членами єврозони, враховуються коливання обмінного курсу євро/долар США за останні 10 років, незалежно від того, чи є країна членом єврозони, чи ні. Економічне зростання розраховується як темпи зростання реального ВВП на душу населення.

Найвищий рівень державних видатків у вибірці (понад 40%) спостерігається в шести з 15 країн (Польща, Словенія, Словаччина, Угорщина, Україна та Чеська Республіка), тоді як середнє значення цього показника у вибірці країн Центральної та Східної Європи становить 38,6% (табл. 3.2).

Індекси Джині цих країн є досить низькими, нижче 33%, що свідчить про доволі значну ефективність у перерозподілі фінансових ресурсів. Аналіз стану інфляції, рівня економічного зростання та волатильності обмінного курсу показує, що у п'яти країнах, окрім України, у 2010-2019 роках спостерігалася макроекономічна стабільність. Загалом середній індекс споживчих цін у вибірці становить 4,3%, двозначні показники інфляції лише в Білорусі та Україні, а в Молдові - 6%, що відповідає цільовим показникам інфляції для країн з перехідною економікою. Країни з досить високим перерозподілом ВВП через фінансову систему (крім України) мають ВВП на душу населення вище середнього по вибірці, але характеризуються низькими темпами економічного зростання (крім Польщі) та помірним рівнем безробіття, що відповідає нормативним значенням. Польща та Чехія також характеризуються досить високими державними та місцевими видатками у відсотках до ВВП, але мають найбільші значення щодо ефективності видатків за індексом Масгрейва. Однак

емпіричний аналіз даних індексів у нашій державі демонструє, що існує нагальна потреба в удосконаленні інституціонального стану бюджетної політики та бюджетної системи.

Таблиця 3.2

Динаміка видатків державного та місцевих бюджетів у відсотках до ВВП та Індикатори ефективності Масгрейва в країнах Центральної та Східної Європи [21; 35]

Країна	Частка видатків у ВВП, %		Індекс Джині	Макроекономічна стабільність			Соціально-економічний розвиток		
	публічні	місцеві		CPI, %	rGDP ¹ , %	exr ¹ , %	GDP per capita, US\$	GDP, %	unem, %
Білорусь	37,1	13,8	26,5	19,8	3,5	NA	6551,3	1,9	5,7
Болгарія	36,2	7,3	37,0	1,6	1,5	3,8	7962,7	3,0	9,1
Вірменія	37,8	7,5	31,2	3,4	2,5	14,9	3820,7	4,2	17,6
Грузія	28,6	6,1	38,0	3,7	1,8	9,2	4296,5	5,2	17,2
Естонія	36,8	8,8	34,3	2,3	1,8	1,6	19255,4	3,8	8,4
Латвія	38,6	10,0	35,2	1,5	2,7	1,6	14889,4	3,7	11,6
Литва	36,1	8,9	36,1	1,8	1,5	1,6	15756,8	4,8	10,6
Молдова	29,5	6,3	28,5	6,0	2,9	11,4	3293,1	5,1	4,9
Польща	40,6	12,4	32,4	1,6	1,3	12,5	13768,9	3,7	7,5
Румунія	34,0	7,8	35,9	2,8	2,9	4,5	10011,2	3,7	6,1
Словаччина	41,9	6,5	26,6	1,5	1,5	1,6	17856,0	2,9	11,1
Словенія	47,7	8,0	25,2	1,2	2,3	1,6	23675,8	1,6	7,7
Угорщина	48,1	8,6	30,0	2,5	2,0	9,3	14084,4	3,0	7,4
Україна	43,6	14,6	25,1	12,6	4,4	19,4	3123,4	1,4	8,6
Чеська Республіка	41,7	11,6	26,0	1,7	1,8	13,9	20362,4	2,1	5,0
<i>Центральна та Східна Європа</i>	38,6	9,3	31,2	4,3	2,3	7,6	11913,9	3,3	9,2

Джерело: [21; 35].

Рациональність у видатках місцевих бюджетів слід розраховувати з урахуванням стану структури видаткової частини бюджету та напрямів бюджетування. Загалом, місцеві бюджети фінансують середню освіту, заклади охорони здоров'я, інфраструктурні проекти та адміністративні послуги, що призначаються органами місцевої влади. Загалом обсяг державних видатків на ці цілі розмежовуються серед країн Центральної та Східної Європи починаючи з 6,95% ВВП у Вірменії та закінчуючи показником у 16,55% у Чехії, а частка

видатків місцевих бюджетів на ці цілі у ВВП коливається в межах 0,84-8,28%. Рівень фінансування соціально-економічного розвитку за рахунок коштів місцевої автономії коливається від 12,1% у Вірменії до 81,3% у Білорусі, а середнє значення для вибірки з 15 країн становить 39,1%. Тому видається доцільним оцінити ефективність бюджетних видатків шляхом проведення порівняльного аналізу якості цих послуг серед чотирьох галузей на основі міжнародних оцінок та індикаторів. Індикаторами, пов'язаними з управлінням та наданням адміністративних послуг, є рівень неформальної економіки та індекс розвитку корупції. Звичайно, окрім органів місцевого самоврядування, що впливають на значення цих індикаторів, зокрема функціонування адміністративної та дозвільної системи має значний вплив. Доступність та розвиненість у середній освіті можна визначити за рахунок рейтингів PISA та показників охоплення середньою освітою (коефіцієнт охоплення дітей початковою та середньою освітою (gross enrolment rate)). Для якості медичних послуг репрезентативними показниками є рівень дитячої смертності та передбачена тривалість життя. Рівень інфраструктури можна оцінити за допомогою Індексу якості дорожнього покриття, який є частиною Індексу глобальної конкурентоспроможності.

На рис. 3.1 показано зв'язок між державним боргом, державними видатками на середню освіту, охорону здоров'я, дорожню інфраструктуру та загальнодержавні функції за вирахуванням якості суспільних благ та послуг у вищезазначених сферах соціально-економічного розвитку. Емпіричний аналіз показує, що існує незначна позитивна кореляція між показниками видатків ВВП та показниками якості: Збільшення видатків на 1 відсотковий пункт відносно ВВП збільшує сукупний показник якості на 0,02 відсоткових пункти в період з 2016 по 2019 рік. Однак такий зв'язок не є стабільним і надійним, про що свідчить уточнений коефіцієнт апроксимації $R^2 = 0,41$. Наприклад, Білорусь, яка має нижчий рівень державного фінансування чотирьох аналізованих напрямків соціально-економічного розвитку, має вищу якість послуг та поверхонь, ніж

Україна, Молдова, Болгарія та Румунія, тоді як Естонія має вищу якість, ніж Словенія, Словаччина, Чехія та Угорщина.

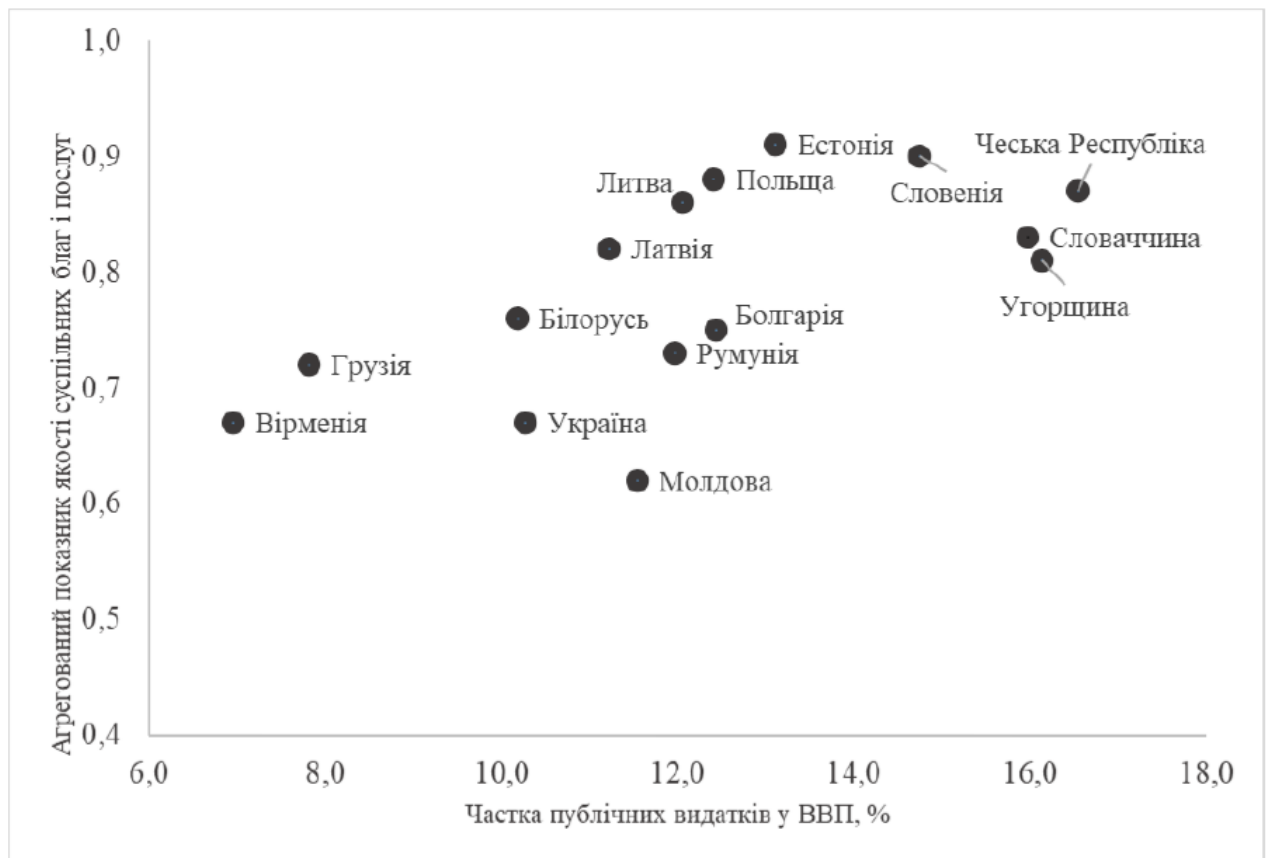


Рис. 3.1. Взаємозв'язок між часткою державних видатків у ВВП та якістю державних товарів і послуг у країнах Центральної та Східної Європи у 2016-2019 рр.

Джерело: [10].

Професором Гарвардського університету Робертом Барро обґрунтована доцільність «проведення окремих досліджень впливу державних фінансів та приватних інвестицій як фактора капіталу» [46]. Враховуючи результати цього дослідження, економічними модераторами є капітал (державні видатки у відсотках до ВВП та приватні інвестиції у відсотках до ВВП) та робоча сила (річний темп приросту робочої сили). Однак, оскільки річний темп приросту робочої сили є від'ємним у багатьох роках вибірки, береться логарифм інших показників. У розрахунках використовується метод найменших квадратів (МНК). Вплив економічного контролю та фіскальної децентралізації на економічне зростання оцінюється за допомогою наступного рівняння:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 \ln dec + \beta_2 \ln e_{contr} + \varepsilon, \quad 3.1$$

де *dec* – індекс децентралізації;
econtr – економічні контролери;
 $\mathcal{E}$ – помилка.

Щодо показників фіскальної децентралізації у розділі доходів і видатків, то вони не впливають на хід даних справ. Більше того, децентралізація видатків здійснює низький позитивний вплив на макроекономічну динаміку, це свідчить про потенціал країн Старої Європи до посилення децентралізації без збільшення загальних державних видатків. З іншого боку, децентралізація у сфері доходів має негативний вплив на реальний ВВП на душу населення, що підтверджує, що зростання автономії органів місцевої влади у сфері доходів у цьому регіоні має певні межі. Економічні контролери перевірили надійність (коефіцієнт R2) проаналізованого зв'язку між децентралізацією та економічним зростанням і показали, що його інтенсивність є недостатньою, що свідчить про необхідність подальших досліджень впливу процесу децентралізації на соціально-економічний розвиток та існування інших факторів, що впливають на економічне зростання.

Євген КУЗЬКІН зазначає, що недостатня диверсифікація фіскальних доходів, що передаються до місцевих бюджетів, становить структурну та інституційну загрозу стабільності фінансового стану адміністративних регіонів [17]. Загальнодержавна політика повинна орієнтуватись першочергово на збільшення фіскального простору місцевих бюджетів з урахуванням фінансово-економічного потенціалу регіонів. Інституційна трансформація бюджетного процесу має бути спрямована на зростання ролі ефективності в фіскальній частині принципів та ставок податків і зборів, що регулюються як місцевими органами влади України, так і парламентами щодо частки податкових надходжень, які закріплюються за місцевими бюджетами. Важливо визначити основні напрями підвищення фіскальної спроможності місцевих органів влади в середньостроковій перспективі: З огляду на нові економічні виклики, спричинені пандемією COVID-19, органи державної влади, у тому числі органи місцевого

самоврядування, повинні забезпечити належні фінансові ресурси для економічних суб'єктів.

Оскільки податок на доходи фізичних осіб є загальнодержавним податком, але його надходження розподіляються між місцевими, обласними та державним бюджетами, доцільно оцінити можливі сценарії підвищення його фінансової ефективності. База оподаткування та ставки визначаються податковим законодавством, а місцеві органи влади не наділені функціональними повноваженнями регулювати складники податку. Часті зміни у підходах до оподаткування доходів фізичних осіб пояснюються прагненням влади знайти ефективну модель збору податку, адаптовану до нових економічних умов та національних реалій. Наразі застосовується пропорційне оподаткування, і, як зазначалося в Розділі 2 цього дослідження, це є виправданим. На рівень оплати праці в країні значною мірою впливає державне регулювання мінімальних соціальних норм та гарантій. Зокрема, мінімальні прожиткові гарантії та мінімальна заробітна плата для працюючих при визначенні заробітної плати працюючих у бюджетній сфері, а також державних службовців впливають на рівень заробітної плати в реальному секторі економіки. Важливим заходом для підвищення релевантності рішень органів державної влади щодо встановлення цих індикаторів є забезпечення публікації середньострокових планів та значень індикаторів, а також встановлення мінімального політичного циклу для цього процесу. У таблиці 3.3 проведена оцінка основних індикаторів оплати праці в нашій державі. Динаміка індексу Кейтса (залежність мінімальної заробітної плати до середньої заробітної плати) показує, що його значення поступово знижується в період з 2012 по 2016 рік до рівня 0,32, потім різко зростає до 0,53 у 2017 році завдяки значному підвищенню мінімальної заробітної плати (зростання на 0,21 в.п.), а потім поступово знижується в період з 2018 по 2020 рік, збільшуючись на 0,05 в.п. у 2021 році завдяки дещо більш значному зростанню мінімальної заробітної плати.

Таблиця 3.3

Динаміка показників оплати праці в Україні у 2018-2021 рр.

Показники	2018	2019	2020	2021
Прожитковий мінімум для прац. осіб, грн	1762-1921	1921-2102	2102 -2270	2270-2379
Дохід для податкової соціальної пільги, грн	2470	2690	2940	3180
Мінімальна заробітна плата, грн	3723	4173	4723-5000	6000-6500
Середня заробітна плата, грн	7711-10573	9223-12264	10727 -14179	12337- 17453
Індекс Кейтца	0,47	0,44	0,43	0,48

Джерело: складено та розраховано автором за даними Міністерства соціальної політики України та Державної служби статистики України [9; 22].

Світовий досвід показує, що значення вищезазначених індикаторів варіюються в широкому діапазоні: У країнах ЄС вони коливаються від 0,45 до 0,6. У розвинених країнах він близький до максимального значення в коридорі: 0,35 у США та 0,55 у Південній Кореї. У нашій країні допустимими є зміни індексу в межах від 0,4 до 0,5, і державні органи повинні регулювати мінімальний вимір соціальної безпеки у сфері оплати праці з урахуванням значення індексу Кейтца.

Загальні надходження від сплати податку за майно у 2020 році зросли на 5% порівняно з 2019 роком, тоді як за перші три квартали року вони скоротилися на 4,6%; з 1 січня 2020 року мінімальна заробітна плата зросла до 4723 грн (на 13,2% більше, ніж у 2019 році), а з 1 вересня 2020 року - до 5000 грн (на 6,6% більше, ніж у 2019 році). Враховуючи збільшення ставок місцевих податків у зв'язку з підвищенням, доходів від податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за три квартали 2020 року збільшились на 14,7%. Окрім того, надходження від плати за землю за той самий період скоротилися на 9,3%. Загалом запланований обсяг накопичень від місцевих податків і зборів на 2020 рік на 9,3% перевищує показник попереднього року, але фактичні надходження до місцевих бюджетів у третьому кварталі 2020 року збільшились лиш на 0,8%, це означає про ризик невиконання дохідної частини бюджету (графік 3.2). Окрім податку на майно, зниження надходжень від платників податків очікується у сфері планування доходів від податку на доходи фізичних осіб через

призупинення дії спрощеної системи оподаткування та декларування, оскільки рівень безробіття у другому кварталі 2020 року зріс до 1,71 млн осіб (9,9% від загальної кількості працездатного населення), а заборгованість із виплати заробітної плати на економічно активних підприємствах зросла на 10,7% у річному вимірі. значні ризики залишаються.

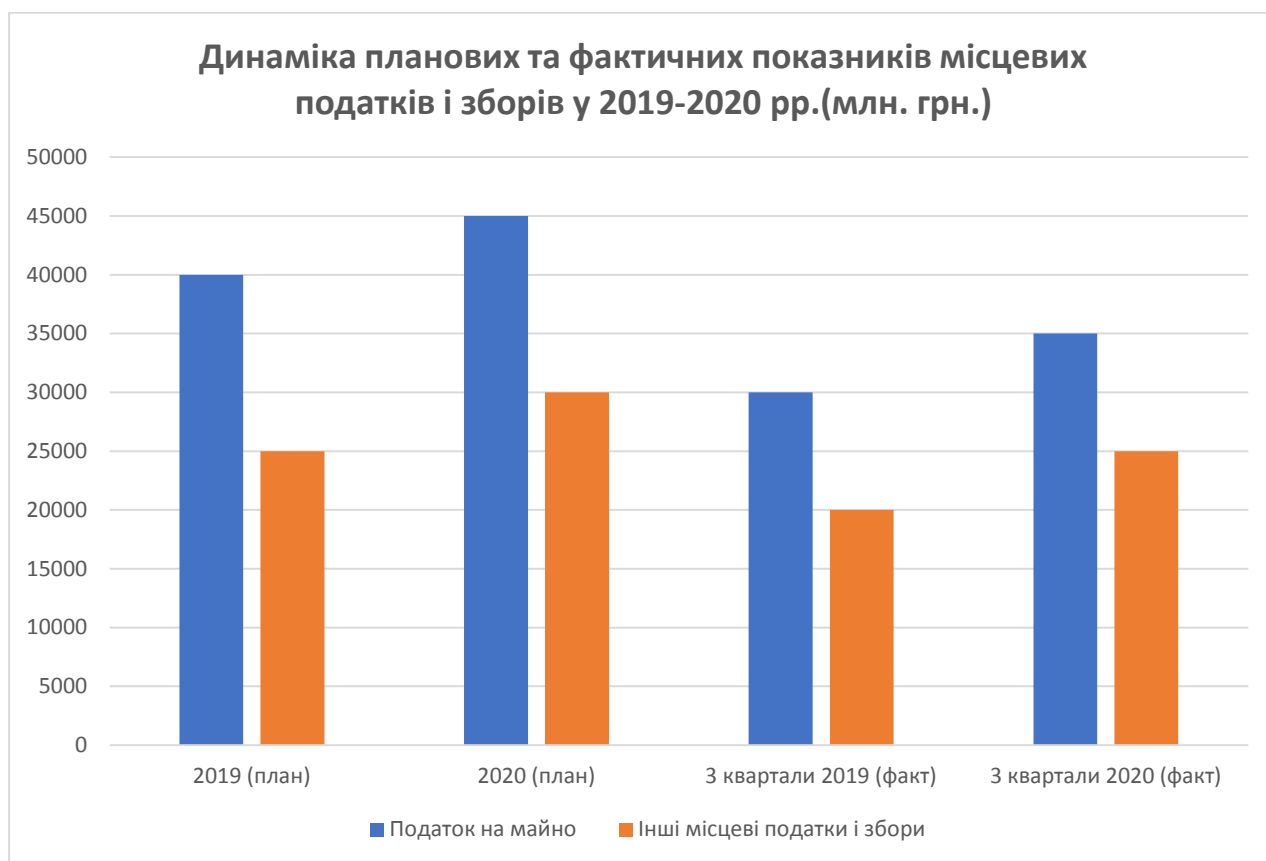


Рис. 3.2. Динаміка планових та фактичних показників місцевих податків і зборів у 2019-2020 рр.(млн. грн.)

У світлі вищезазначеного, органам місцевого самоврядування необхідно здійснювати моніторинг та ранжування вищезазначених ризиків при підготовці наступного бюджету, максимально скоротити непродуктивні видатки, не покриті захищеними статтями, та оптимізувати видаткову частину бюджету. Необхідно поступово покращувати капітальні інвестиції (включаючи розвиток інфраструктури), які є рушійною силою економічного відновлення.

3.2. Шляхи вдосконалення прогнозування і планування місцевих бюджетів

З 2021 року виконавчі органи місцевої державної адміністрації та місцеві ради повинні, відповідно до норм чинного закону, публікувати таким чином: Прогноз місцевого бюджету – не більше ніж через 5 днів після затвердження; проект рішення місцевого бюджету – не більше ніж через 3 робочих дні після подання до затвердженого місцевою радою; рішення про місцевий бюджет - не більше 10 днів з моменту його оприлюднення. На поточному етапі місцеві органи фінансової галузі використовують «інформаційно-аналітичну систему управління Logica», яка дозволяє підвищити якість взаємодії між місцевими органами влади та Міністерством фінансів України на етапі розробки та реалізації місцевого бюджету.

Процес виконання місцевого бюджету складається з внутрішніх факторів (рівень соціально-економічного розвитку регіону, економіко-соціальна інфраструктура, склад та структура засобів виробництва, ступінь ділової зайнятості підприємців, вдосконалення потенціалу людини і кадровий склад місцевих органів влади) і зовнішніх факторів (структура законодавчих і нормативно-правових актів, які координують процедуру щодо затвердження і реалізації місцевого бюджету, перелік фіксованих надходжень до місцевого бюджету, інституційні рамки регулювання ставок і податкової бази місцевих податків і зборів). Постраждалий. Алгоритм формування видатків місцевого бюджету з урахуванням потреб мешканців територіальних громад, можливості залучення кредитів та грантів тощо). Основним етапом прогнозування є визначення основних цілей і завдань, у тому числі: збір і підготовка масивів даних для прогнозування; підбір методу або набору методів прогнозування; поєднання кількісних та якісних методів; визначення помилок і ефективності при використанні даних методів; презентація прогнозу по розробці проекту бюджету на наступні періоди.

Аналіз виконання доходів місцевого бюджету України з 2015 по 2020 рік показує, що в середньому за 5 років коефіцієнт відхилення фактичних показників від планових становить близько 2%, що свідчить про досить високу точність планової та прогнозовної діяльності уповноважених органів. Водночас у деякі періоди рівень виконання місцевого бюджету перевищував 4% (2016 р.), що призводило до значного фінансування капіталовкладень та видатків на розвиток у кожному бюджеті. Досягнення найнижчого рівня дохідної частини місцевого бюджету було зафіксовано в період економічного шоку-пандемії COVID19 (2018-2020 рр.) (рис. 3.3).

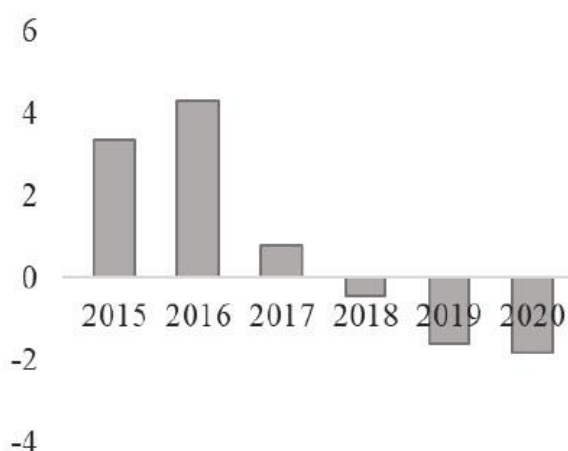


Рис. 3.3. Структура рівня реалізації дохідної частини місцевого бюджету на 2015-2020 роки

Деякі недоліки в прогнозуванні та плануванні місцевого бюджету можна пояснити впливом політичного циклу на розвиток бюджетної політики країни, особливо щодо взаємодії між Державним бюджетом та місцевим бюджетом. Д. Вільямс і З. Келейбрис вважає, що політичні рішення відповідальних установ є фундаментальними помилками в бюджетних прогнозах [53]. На рівні регіонального співтовариства проводиться систематична робота з розробки стратегії довгострокового (більше 10 років) розвитку. Стратегії, спеціально розроблені для столиці та регіональних центрів, були розроблені та розширені з відповідними змінами.

Рекомендується розробити середньостроковий інвестиційний план для регіональної спільноти, розробити та оновити інвестиційний паспорт регіону. Кожні 5 років у разі зміни уряду проводяться вибори до місцевих рад, які

забезпечують наступне виконання стратегічних завдань соціально-економічного характеру громади без різких змін і коливань. Поетапна і планова бюджетна політика сприяє раціональному розподілу бюджетних асигнувань і максимальної ефективності використання бюджетних коштів. Стратегічний документ з розвитку регіону повинен враховувати основні вектори у економічній політиці країни, положення концепції держави, програму реформ, що затверджується законодавчими та виконавчими органами влади. Децентралізація наділяє органи місцевого самоврядування відповідними повноваженнями щодо встановлення цілей розвитку регіональних спільнот і підвищує їх відповідальність за ухвалені рішення.

Бюджетна Декларація, розроблена Міністерством фінансів на підґрунті основних стратегічних документів державного та регіонального розвитку і вимагає затвердження урядом до дати 1 червня, і має велике значення в процесі розробки місцевого бюджету. У цьому документі, крім середньострокових цілей і завдань бюджетної політики, показники державного бюджету відображають обсяг державного фінансування регіонального розвитку, які є показниками, що характеризують взаємозв'язок між Державним бюджетом і місцевим бюджетом. Реалізація бюджетної декларації у процесі середньострокового бюджетного планування спрямована на зростання ролі раціонального використання бюджетних коштів та визначенні пріоритетності у етапах соціально-економічного розвитку відповідно до їх терміновості та необхідності фінансування з державного та місцевого бюджетів. Ця установа посилює систематичну роботу державних органів щодо формування середньострокової бюджетної політики країни.

Стаття 75 Бюджетного кодексу регламентує [4], що Міністерство фінансів інформує органи місцевого самоврядування про кошторис місцевого бюджету та деталі розрахунку в проекті. У відповідному листі центрального Виконавчого органу міститься інформація, яку рекомендується використовувати при складанні кошторису бюджету. Показники, як уже згадувалося в дослідженні, включають переглянутий прожитковий мінімум і прогнозований розмір

мінімальної заробітної плати. Водночас емпіричний досвід показує, що рішення мають високу залежність від встановлення цих соціальних стандартів, особливо в умовах змін, захисту державної влади від політичних рішень.

У 2019 році були анонсовані показники мінімальної заробітної плати на 2020, 2021 та 2022 роки у розмірі 4723, 5003 та 5290 грн. Темпи зростання склали 13,2%, 5,9% і 5,7% відповідно. Аналогічним чином, темпи зростання прожиткового мінімуму, які є основою для розрахунку офіційної заробітної плати працівників державного сектору та державних установ, були встановлені на рівнях 9,4%, 8,8% та 7,7%. Ці темпи зростання об'єктивно відображали функціонування системи інфляційного таргетування та доцільність усунення фіскального контролю, поступовий і стабільний рівень споживчої інфляції в умовах впливу бюджетних коштів на інфляцію. Фактично, в другій половині 2020 року мінімальна заробітна плата була збільшена до 5 тис.грн., а з 01/01/2021 року - до 6 тис.грн., а з 01/12/2021 до 6,5 тис.грн. Таким чином, темпи зростання вищевказаних показників 2020-2022 становлять 13,2% 27% та 8,3%. Темпи зростання прожиткового мінімуму за визначений період склали 9,4%, 27,0% і 8,4% відповідно. Суттєве відхилення величини реальних показників від планових показників державних нормативів та гарантій у сфері нарахування заробітної плати суттєво вплинуло на основні показники розвитку місцевого бюджету як за доходами, так і за видатками. Крім того, високі темпи зростання аналізованих показників відбиваються на прискорення індексу споживчих цін, і ми також вважаємо, що необхідно розробити середньострокову і довгострокову фінансову стратегію, що відображає прискорення індексу споживчих цін, в якості ланцюгової реакції на динаміку інших ключових фінансово-економічних показників, заснованих на вищезазначеному, а в майбутньому, дані граничні темпи зростання основних бюджетних показників, які місцеві органи влади використовують у процесі прогнозування та підготовки місцевих бюджетів.

Рекомендується інтегрувати програму прогнозування місцевого бюджету за альтернативними розвитками подій. Орієнтація на оптимістичний сценарій соціально-економічного розвитку у проміжку економічних потрясінь призводить

до недостатнього виконання бюджету як за доходами, так і за видатками. Крім того, податкові та неподаткові доходи знижуються під час рецесії, а соціальні витрати, зокрема, мають тенденцію до збільшення, оскільки вони повинні підтримувати найбільш вразливі верстви населення. В результаті значна частина бюджетної програми істотно не реалізується, а ефективність бюджету в цілому знижується. У переліку бюджетних програм необхідно визначити програму, фінансування якої коригується в основному в разі істотного погіршення макроекономічної обстановки. Пріоритетом є поліпшення середньострокового прогнозу соціально-економічного розвитку країн і регіонів, якості затвердження бюджету на основі консенсус-оцінок ключових макроекономічних показників. Беручи до уваги досвід розвинених країн, можна залучати недержавні експертні та наукові установи до створення відповідних оцінок, що підвищують компетентність вищезазначеного процесу. Доречно відзначити, що при підготовці бюджетної заяви з'явилася можливість проконсультуватися з незалежним експертом і Міністерством фінансів, але цей процес не регулюється і чітко не регламентується. Було б бажано створити перелік таких експертів або, принаймні, визначити критерії відбору та умови участі в бюджетному процесі.

Політика держави спрямована на зменшення частки майбутніх трансфертів, але гранична частка дохідної частини місцевого бюджету в структурі доходів консолідованого бюджету становить 20%, що посилює роль податкової складової у формуванні місцевого бюджету, трансформації територіальної структури. Це підвищить актуальність оцінки податкових надходжень і подальшу розробку підходу до реалізації плану. На поточному етапі для прогнозування і планування податкових і комісійних надходжень використовується широкий спектр методів і підходів. Група «А» являє собою метод аналізу часових рядів, зокрема авторегресію, ковзне середнє, авторегресію ковзного середнього (ARMA), авторегресію векторного ковзного середнього (VARMA), метод експоненціального згладжування тощо. Поза як, для реалізації цих методів потрібна вибірка великих обсягів даних та використання спеціалізованого софту, навичок та можливостей для представлення результатів.

Враховуючи вищесказане, можливе використання методів аналізу часових рядів для міських, районних і регіональних бюджетів, а також бюджетів територіальних громад в юрисдикціях зі значною податковою базою. Крім того, ці методи забезпечують прогнози з досить високою точністю, за умови, що ситуація економічно та політично стабільна і що мінімально допустимий часовий інтервал становить 15 років і більше, за умови відсутності змін у законодавстві через точність та статистичну значимість змінних. Виключне використання методу прогнозування доходів бюджету цієї групи виключає можливість прогнозування конкретних майбутніх подій, наприклад соціально-економічних потрясінь, що дозволяє прогнозувати деякі недоліки в прогнозній діяльності на слідуєчі бюджетні періоди.

У той же час в процесі практичного застосування методу у бюджетному процесі з'являються деякі перепони, які занижують його загальну результативність. Перш за все, це відбивається на стадії розробки мети та задач бюджетної програми, а також результатів виконання бюджету, у тому числі ефективності та якості. Бюджетна програма повинна бути інтегрована в цільову програму і стратегію розвитку регіонального співтовариства. По суті, мета виступає як відображення кінцевого результату плану, який буде досягнутий за рахунок виділення бюджетних коштів. Важливо максимально наблизити цілі, завдання та задачі плану місцевого бюджету до поточних соціально-економічних проблем регіону, включаючи вибрані райони. Інша проблема полягає в запуску великої різноманітності бюджетних програм, як наслідок, їх недостатнє фінансування, дублювання функцій бюджетних менеджерів, розподілу фінансових ресурсів і, як наслідок, до нездатності досягти цілей і завдань відповідних програм. Казначейство неодноразово звертає увагу на необхідність упорядкування як структури, так і назви бюджетних програм відповідно до затверджених стратегій вдосконалення бюджетних програм. Тому, це здійснює велике навантаження на розробників та тих, хто контролює ефективність цих елементів. Підхід до оптимізації бюджетних асигнувань також повинен бути реалізований в середньостроковій перспективі, що дозволить провести

необхідну роботу з виявлення найбільш неефективних заходів бюджетного регулювання та обґрунтування напрямку вирішення позначених соціально-економічних проблем. Доцільно розробити підпрограму в рамках бюджетної програми і вказати результати її виконання.

Модель планування місцевих бюджетів, як показано на рис. 3.4, демонструє параметри методу таргетингу програми для своєчасного коригування відповідної бюджетної програми.



Рис. 3.4. Модель планування видатків місцевого бюджету

Перелічені методи створюють необхідні передумови щодо оцінки планованих, проміжних та кінцевих результатів програми. Середня терміновість програми (зазвичай 3 роки) - це механізм, який здійснює моніторинг та оцінку від соціально-економічного впливу програми та отриманих результатів як щорічно, так і щоквартально. Таким чином, суб'єкти бюджетного процесу можуть зосередити свою увагу на багах і об'єктах, що здійснюють вплив на якість у досягненні запланованих показників, з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Поступовий розподіл

бюджетних асигнувань забезпечує достатню гнучкість для вирішення нових завдань та зміни складу видатків місцевого бюджету в межах визначеного плану. Актуальність бюджетної програми стратегії розвитку територіальної спільноти є основним критерієм її розробки та подальшої реалізації, що сприяє взаємодії між запланованими показниками ефективності програми та вирішальними завданнями соціально-економічного розвитку громади.

Висновки до розділу 3

У сучасних умовах значущим стає питання про підвищення наукової обґрунтованості бюджетного процесу та розробку тривалих прогнозів, орієнтованих на три роки, щодо місцевих бюджетів. Додатковим аспектом розвитку є вдосконалення механізму вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів, з урахуванням змін у системі місцевого самоврядування. Цілеспрямованим є формування довгострокових інвестиційних планів для територіальних громад, а також розробка та оновлення інвестиційних паспортів регіонів. Поступовість та систематичний підхід у бюджетній політиці сприяють розумному розподілу бюджетних асигнувань та вищій результативності використання коштів. Визначення бюджетних пріоритетів сприяє посиленню інституційної та фінансової стійкості місцевого самоврядування і сприяє досягненню соціальних та економічних результатів у виконанні бюджетних програм. Важливим є використання збалансованого підходу при оптимізації бюджетних витрат у середньостроковій перспективі, що сприятиме виявленню менш ефективних заходів бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку.

Адаптивне використання податкових пільг для місцевих податків та зборів, а також певне послаблення контрольних заходів, повинні мати тимчасовий та винятковий характер. Аргументована необхідність удосконалення механізму збору екологічного податку має на меті підвищити його фіскальне значення для місцевих бюджетів, зменшити витрати на адміністрування та

покращити ефективність впливу екологічного оподаткування на стан навколишнього природного середовища територіальних громад. Для уникнення ситуацій наростання податкового боргу, робота податкової служби повинна ґрунтуватися на розробці прогностичних варіативних сценаріїв, враховуючи потенційні фіскальні ризики, пов'язані з уникненням податкових зобов'язань шляхом оцінки платоспроможності платників податків. Є цілком доцільним перегляд підходів до управління податковим боргом, включаючи впровадження системи превентивної діагностики, моніторингу та управління цим боргом.

ВИСНОВКИ

В результаті вивчення теоретичних і практичних основ формування місцевого бюджету в системі соціально-економічного розвитку були зроблені наступні висновки:

1. Місцевий бюджет - це інструмент соціально-економічного розвитку регіону. За рахунок цих бюджетів будуть підтримуватися дороги і соціальна інфраструктура, фінансуватися основні комунальні послуги і надаватися соціальна підтримка населенню. У загальній структурі капітальних вкладень частка коштів місцевого бюджету становить близько 9%, що свідчить про його значення в інвестиційних потоках і вплив на динаміку економічного зростання. Особливістю формування місцевого бюджету є передача функцій та обов'язків органів державної влади на місця з відповідними фінансовими ресурсами та наявність внутрішніх зобов'язань місцевого самоврядування перед регіональним співтовариством, що вимагає мобілізації власних доходів та інших джерел облігацій. Підхід до ступеня децентралізації бюджету вимагає подальшого розвитку з урахуванням економічних, соціальних і демографічних параметрів.

2. Інструменти міжбюджетного регулювання повинні сприяти забезпеченню фінансової стабільності та збалансованості бюджету. Необхідною складовою доходів місцевого бюджету є власні доходи. Розподіл повноважень щодо визначення податкової бази між центральним і місцевими рівнями має бути спрямований на посилення відповідальності за прийняття рішень. Визначальними факторами переведення податків на дохідну частину місцевого бюджету є достатність фінансів, економічна ефективність оподаткування, мобільність податкової бази, скорочення економічної нерівності в регіоні, можливість ухилення від сплати податків. Подальший розвиток міжбюджетних відносин має ґрунтуватися на підвищенні якості та доступності державних послуг населенню. Це, мабуть, пов'язано з підвищенням ефективності коштів місцевого бюджету та ефективності процедур управління цільовим напрямком.

3. Систематизація та використання досвіду європейських країн у формуванні місцевих бюджетів з урахуванням внутрішніх особливостей фінансової сфери може забезпечити підвищення рівня бюджетної ефективності. Децентралізація бюджетної влади в поєднанні з розумними інституційними обмеженнями сприяє підвищенню якості державних послуг, що надаються жителям територіальної спільноти, і проявляється переважна тенденція децентралізації витрат на відповідні показники тіньового доходу на рівні добробуту. Реформування місцевого бюджету здійснюється з урахуванням спрямування витрат на результати і посилення його виробничої складової, закріплення взаємозв'язку між оперативним і довгостроковим плануванням, пріоритетом є забезпечення стійкості бюджетної системи. Бюджетна політика у сфері витрат характеризувалася, зокрема, впровадженням різних інноваційних підходів, таких як участь регіональних спільнот, державно-приватне партнерство, загальний контроль якості, нульове бюджетування та методи програмних цілей.

4. Формування дохідної частини місцевого бюджету - це динамічна система, що об'єднує етапи бюджетного прогнозування, планування, затвердження, виконання та управління. Бюджетне регулювання спрямоване на підвищення фінансової значущості податкових надходжень до доходу місцевого бюджету. Пріоритетом фіскальної політики є посилення ролі бюджетних доходів регіонального співтовариства, особливо за рахунок подальшого вдосконалення механізму місцевого податкового адміністрування. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету збільшилася у 2022 році і склала 24,8% (на листопад 2022р.). При цьому, зважаючи, що сектор безпеки та оборони належить до повноважень держави, на нижченаведеному графіку простежується значне зростання видаткової частини державного бюджету. Натомість місцеві бюджети не зазнали таких коливань відносно державного бюджету. Дефіцит державного бюджету в листопад сягав максимальних за всю історію розмірів (більше 170 млрд грн на місяць). При цьому, загальний показник по місцевих бюджетах протягом року завжди був в додатному значенні.

5. За результатами виконання місцевого бюджету з 2017 по 2022 рік пріоритетною сферою фінансування є освіта, середня величина якої становить 31,02%, соціальний захист та соціальне забезпечення – 22,35%, Охорона здоров'я – 21,05%. Загалом частка бюджетних видатків на підтримку та розвиток соціально-культурних закладів досягла 78,30% у загальній структурі видаткової частини місцевого бюджету. При цьому значення вищевказаних показників витрат на господарську діяльність становить 8,67%, на житлово-комунальні послуги - 6,07%. З розвитком процесу децентралізації бюджету обсяг бюджетів на розвиток має тенденцію до збільшення, особливо за рахунок збільшення капіталовкладень у будівництво інфраструктурних об'єктів. Видається доцільним підвищити ефективність використання бюджету розвитку для забезпечення внутрішнього економічного розвитку регіону.

6. Важливо розширювати фінансову сферу місцевого бюджету з урахуванням фінансово-економічного потенціалу регіону. У разі невизначеності місцеві фінансові установи повинні розробити стратегію заходів з протидії наслідкам рецесії та пандемії для відповідних регіонів відповідно до стратегічного документа про соціально-економічний розвиток держави. Використання податкових пільг для місцевих податків і зборів та постійне послаблення адміністративних заходів мають бути тимчасовим явищем. Щоб уникнути ситуації збільшення податкової заборгованості, діяльність податкової служби повинна ґрунтуватися на розробці прогностичного сценарію з урахуванням потенційних фінансових ризиків ухилення від сплати податкової заборгованості на основі визначення платоспроможності платника податків. Доцільно змінити підхід до управління податковою заборгованістю з точки зору впровадження системи профілактичної діагностики, моніторингу та управління податковою заборгованістю. Канали зв'язку цих агентств з платниками податків вимагають подальшого розвитку, щоб уникнути виникнення податкових боргів за місцевими податками.

7. У сучасній ситуації велике значення має питання зміцнення наукової обґрунтованості бюджетного процесу та формування 3-річного кошторису

місцевого бюджету, подальшого вдосконалення механізму вирівнювання податкового потенціалу місцевого бюджету з урахуванням трансформації системи місцевого самоврядування. Рекомендується розробити середньостроковий інвестиційний план для регіональної спільноти, розробити та оновити інвестиційний паспорт регіону. Поетапна і планова бюджетна політика сприяє раціональному розподілу бюджетних асигнувань і максимальної ефективності використання бюджетних коштів. Визначення бюджетних пріоритетів сприяє зміцненню інституційної та фінансової життєздатності місцевого самоврядування, а застосування збалансованого підходу до оптимізації бюджетних видатків у середньостроковій перспективі з соціальними та економічними наслідками при реалізації бюджетних програм дозволить визначити найбільш ефективні заходи бюджетного регулювання соціально-економічної діяльності та економічного розвитку.

Не зважаючи на труднощі у виконанні дохідну частину бюджетів у період воєнного стану та стійкого зростання потреб у фінансах, уряд продовжував фінансування основних потреб країни в області безпеки і оборони, соціальної підтримки населення та підприємств, а також забезпечення інших сфер бюджетних витрат. Нині, більш ніж коли-небудь, надзвичайно важливі питання цільового та ефективного використання обмежених фінансових ресурсів бюджету як необхідної умови для надання суспільних благ та послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси: навч. посіб. В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик. К.: «Атіка», 2002. 368 с.
2. Беновська Л. Я. Стале ендогенне зростання регіонів України в умовах децентралізації: монографія. Л. Я. Беновська та ін.; за наук. ред. І. З. Сторонянської, В. С. Кравціва. Львів: ДУ «Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долишнього НАН України», 2019. 501 с.
3. Булавинець В. М. Управління фінансами територіальних громад: теорія і практика: монографія. В. М. Булавинець та ін.; за ред. д-ра екон. наук, проф. О. П. Кириленко; Тернопіль: ТНЕУ, 2019. 279 с.
4. Бюджетний кодекс України: Кодекс від 08.07.2010р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.
5. Васильева М.В. Местные бюджеты в современных условиях. М.: Финансы и статистика, 1999. 128 с.
6. Дем'янишин В. Г. Бюджетна система: підручник за ред. д.е.н., професора В.Г. Дем'янишина, д.е.н., професора О.П. Кириленко та д.е.н., професора З.М. Лободіної. Тернопіль: ЗУНУ, 2020. с. 624.
7. Державна казначейська служба. Офіційний сайт. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/> (дата звернення: 27.11.2023).
8. Державна податкова служба України. Офіційний сайт. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://tax.gov.ua/> (дата звернення: 27.11.2023).
9. Державна служба статистики України. Офіційний сайт. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 27.11.2023).
10. Дрепін А. В. Формування місцевих бюджетів у системі соціально-економічного розвитку. Дис. докт. філос. за спец. 072 «Фінанси, банківська справа та страхування». КНТЕУ, Київ, 2021
11. Канева Т. В., Дрепін А. В. Європейський досвід формування місцевих бюджетів. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2019. № 2. С. 119–134.

12. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: підруч. за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2014. 448 с.

13. Корягін М.В. Місцеві бюджети в парадигмі розвитку фінансових відносин на місцевому рівні. Науковий вісник НЛТУ України. 2011. №21. С. 214-219.

14. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. 487с.

15. Кривий Ю. М. Роль системи міжбюджетних відносин у механізмі формування місцевих бюджетів. Роль митних органів у забезпеченні захисту прав інтелектуальної власності. Збірник тез XIII студентської науково-практичної конференції «Теоретичні та практичні аспекти стійкого розвитку економіки України». 22.11.2023р. Чортків, 2023. С.

16. Крисоватий А. І. Фіскальний простір сталого соціально-економічного розвитку держави; за ред. А.І. Крисоватого. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. 332 с. Електронний ресурс. Режим доступу: dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/12154/1/a_002.pdf (дата звернення: 27.11.2023).

17. Кузькін Є. Ю. Теоретико-методологічний базис формування фіскального простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. Бізнес Інформ. 2019. № 1. С. 322–331.

18. Малиняк Б. С. Бюджетне планування і пріоритети розвитку громад: інструменти гармонізації та проблеми їх застосування. Фінанси України. 2020. № 3. С. 94-111.

19. Мартиненко В. В. Оптимізація видатків місцевих бюджетів як інструмент фіскальної політики. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 18. С. 22-26.

20. Міжнародна Антикорупційна Організація Transparency International. Офіційний сайт. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://www.transparency.org/en> (дата звернення: 27.11.2023).

21. Міжнародний Валютний Фонд. Офіційний сайт. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://www.imf.org/en/home> (дата звернення: 27.11.2023).
22. Міністерство соціальної політики України. Офіційний сайт. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://www.msp.gov.ua/> (дата звернення: 27.11.2023).
23. Міністерство фінансів України. Офіційний сайт. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://www.mof.gov.ua/uk> (дата звернення: 27.11.2023).
24. Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання: навч. посіб. О.С. Близнюк, Н.Л. Губерська, О.А. Музика, Р.А. Усенко. К.: Дакор, КНТ, 2007. 316 с.
25. Місцеві фінанси: навч. посіб. Т.М. Рева, К.Ф. Ковальчук, Н.В. Кучкова. К.: ЦУЛ, 2007. 2008 с.
26. Опарін В. М., Сарнецька Я.А. Імперативи бюджетного регулювання в Україні в умовах фіскальної децентралізації. Фінанси України. 2020. № 1. С. 58–72.
27. Податковий кодекс України: Кодекс від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. №13-14, №15-16, №17. Ст. 112.
28. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад. Закон України від 16.04.2020 № 562-IX.
29. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія від 05.08.2020 № 695.
30. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 01.04.2014 № 333-р
31. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2021-2023 роки. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2020 № 671.
32. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року. Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019.

33. Раделицький Ю.О. Місцеві бюджети в умовах поглиблення фінансової децентралізації в Україні: монографія. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2018. 312с.
34. Сазонець І.Л. Управління місцевими фінансами: навч. посіб. І.Л. Сазонець, Т.В. Гринько, Г.Ю. Придатко. К.: ЦНЛ, 2006. 264с.
35. Світовий Банк. Офіційний сайт. Електронний ресурс. Режим доступу: <https://www.worldbank.org/en/home> (дата звернення: 27.11.2023).
36. Сідельникова Л.П., Малюжець О.І. Прогнозування потенційних можливостей бюджету щодо мобілізації податкових надходжень. Економіка та суспільство. 2019. № 20. С. 667-674.
37. Скакун Ю.В. Законодавчі шляхи удосконалення місцевої податкової системи України. Ю.В. Скакун. Вчені записки Таврійського національного університету ім. Вернадського. Серія «Юридичні науки». №22(61). 2009. № 2. С.204-208.
38. Сошка Н. В. Податковий потенціал органів місцевого самоврядування в Україні. Збірник тез Всеукр. наук.-практ. конф. за заг.ред. проф. Лютого І.О. К: Освіта України. 2011. С. 232-237.
39. Спасів Н. Оцінка структурних дисбалансів доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад. Світ фінансів: науковий журнал. 2019. № 2. С. 73-84.
40. Тарангул Л. Л., Хомяк М. С. Інституційні аспекти розподілу державних доходів у рамках бюджетного простору регіонів. Економіка промисловості. 2017. № 1 (77). С. 38–50.
41. Цимбалюк І. О. Сутнісна характеристика фінансової децентралізації та її вплив на формування доходів місцевих бюджетів. Регіональна економіка. 2019. № 4. С. 113-119.
42. Цимбалюк І.О. Податкові надходження місцевих бюджетів. І.О. Цимбалюк, Н.В. Вишневська. Наукові записки. Серія «Економіка». 2011. №16. С. 92-97.
43. Юрій С.І. Економічні та соціальні аспекти розвитку господарського комплексу України: монографія. С.І. Юрій, Р.А. Іванух, С.Л. Дусановський. Тернопіль. «Збруч», 2003. 327 с.

44. Afonso, A., & Venâncio, A. (2019). Local territorial reform and regional spending efficiency. *Local Government Studies*, 1-23.
45. Bahl, R., & Bird, R. M. (2018). *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries*. Edward Elgar Publishing.
46. Barro, R. J. (2001), Human Capital and Growth, *American Economic Review*, 91(2).
47. Canavire-Bacarreza, G., Martinez-Vazquez, J., & Yedgenov, B. (2020). Identifying and disentangling the impact of fiscal decentralization on economic growth. *World Development*, 127, 104742
48. Chugunov I., Makohon V. (2019). Fiscal strategy as an instrument of economic growth. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2019. 5 (3). 213-217.
49. Fatás, A., & Mihov, I. (2013). Policy volatility, institutions, and economic growth. *Review of Economics and Statistics*, 95(2), 362-376.
50. Korotun V., Kaneva T., Drepin A., Levaieva L., Kucherenko S. (2020). The impact of fiscal decentralization on economic growth in Central and Eastern Europe. *European Journal of Sustainable Development*, 9 (3). 215-227.
51. Lysiak, L., Kachula, S., Hrabchuk, O. Ziuzin, V. (2021). Development of corporative social responsibility and financing of social programs: regional aspect. *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*. Volume 11. Issue 1. Special Issue XV. Pp. 73-82.
52. Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64 (5), 416–424.
53. Williams, D. W., & Calabrese, T. D. (2016). The status of budget forecasting. *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 2(2), 127-160.