

ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ  
ЦЕНТР ЗАОЧНОЇ ТА ДИСТАНЦІЙНОЇ ОСВІТИ  
Кафедра фінансів, банківської справи та страхування

«Допущено до захисту»  
Завідувач кафедри фінансів,  
банківської справи та страхування  
д.е.н., професор  
\_\_\_\_\_ Володимир СИБІРЦЕВ  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_ р.

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**  
**за другим (магістерським) рівнем вищої освіти**  
**на тему:**  
**«Управління коштами місцевих бюджетів України в**  
**умовах децентралізації»**

**Виконав:** здобувач вищої освіти 2 курсу, групи ФС-22МЗ  
ОПП «Фінанси, банківська справа та страхування»  
спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та  
страхування»

\_\_\_\_\_ **Хабібуллін Віктор Олександрович**  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 202\_\_ р.

**Керівник роботи:** кандидат економічних наук, доцент  
кафедри фінансів, банківської справи та страхування

\_\_\_\_\_ **Мельник Тетяна Андріївна**  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 202\_\_ р.

**Рецензент:** кандидат економічних наук, доцент кафедри  
економіки, менеджменту та комерційної діяльності

\_\_\_\_\_ **Сторожук Оксана Василівна**  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 202\_\_ р.

м. Кропивницький

Завідувачу кафедри фінансів, банківської  
справи та страхування

**Сибірцеву В.В.**

здобувача вищої освіти центру заочної та  
дистанційної освіти групи ФС-22МЗ

(ОПП «Фінанси, банківська справа та  
страхування спеціальності 072 «Фінанси,  
банківська справа та страхування»)

**Хабібулліна Віктора Олександровича**

### **ЗАЯВА**

Прошу дозволити мені виконати кваліфікаційну роботу за другим  
(магістерським) рівнем вищої освіти на тему: «Управління коштами місцевих  
бюджетів України в умовах децентралізації».

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

\_\_\_\_\_  
(підпис)

### **Погоджено:**

Керівник кваліфікаційної роботи:

\_\_\_\_\_ канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів, банківської справи  
та страхування, **Мельник Тетяна Андріївна**  
(підпис)

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

Завідувач кафедри фінансів, банківської справи та страхування:

\_\_\_\_\_ док. екон. наук, професор **Сибірцев Володимир Васильович**  
(підпис)

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

Центральноукраїнський національний технічний університет  
Факультет центр заочної та дистанційної освіти  
Кафедра фінансів, банківської справи та страхування  
Ступінь вищої освіти магістр  
Галузь знань 07 «Управління та адміністрування»  
Спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»  
Освітньо-професійна (освітньо-наукова) програма «Фінанси, банківська справа та страхування»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**  
**завідувач кафедри**  
*Володимир СИБІРЦЕВ*

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ року

**ЗАВДАННЯ  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ  
ЗА ДРУГИМ (МАГІСТЕРСЬКИМ) РІВНЕМ ВИЩОЇ ОСВІТИ  
ЗДОБУВАЧА ВИЩОЇ ОСВІТИ**

Хабібулліна Віктора Олександровича

(прізвище та ініціали)

1. Тема роботи Управління коштами місцевих бюджетів України в умовах децентралізації

(назва)

2. Керівник роботи Мельник Тетяна Андріївна

(прізвище та ініціали, науковий ступінь, вчене звання)

канд. екон. наук, доцент

3. Строк подання роботи до захисту \_\_\_\_\_

4. Мета та завдання кваліфікаційної роботи

Метою дослідження є поглиблення теоретико-методологічних засад управління коштами місцевих бюджетів, комплексне оцінювання фінансового стану місцевих бюджетів, а також розробка науково-практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності формування та виконання місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації.

Завданнями дослідження є:

- визначити основні теоретичні засади щодо природи та економічної сутності місцевих бюджетів;
- визначити сутність та методологічні основи процесу управління коштами місцевих бюджетів;
- проаналізувати основні тенденції та закономірності формування, розподілу і використання коштів місцевих бюджетів в Україні;
- здійснити аналіз та дослідити особливості формування та використання коштів Катеринівського сільського бюджету Кропивницького району Кіровоградської області;
- визначити напрями та резерви зміцнення фінансової самодостатності місцевих бюджетів в Україні в умовах децентралізації;
- запропонувати підходи щодо удосконалення процесу управління та фінансового контролю видатків місцевих бюджетів та сформулювати заходи із запобігання шахрайських дій з бюджетними коштами.

# 5. Консультанти по роботі, із зазначенням розділів роботи

| Розділ | Консультант  | Підпис, дата   |                  |
|--------|--------------|----------------|------------------|
|        |              | Завдання видав | Завдання прийняв |
| 1      | Мельник Т.А. |                |                  |
| 2      | Мельник Т.А. |                |                  |
| 3      | Мельник Т.А. |                |                  |

## КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

| № з/п | Назва етапів виконання кваліфікаційної роботи                                                                                                 | Строк виконання етапів роботи | Примітка |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------|
| 1.    | Складання плану дослідження                                                                                                                   |                               |          |
| 2.    | Підбір та вивчення літературних джерел за темою кваліфікаційної роботи                                                                        |                               |          |
| 3.    | Підготовка та подання керівнику:<br>- першого розділу<br>- другого розділу<br>- третього розділу<br>- вступу та висновків                     |                               |          |
| 4.    | Подання робочого варіанту роботи керівнику                                                                                                    |                               |          |
| 5.    | Доопрацювання роботи з урахуванням зауважень керівника                                                                                        |                               |          |
| 6.    | Нормо-контроль секретаря ЕК, перевірка на академічну доброчесність                                                                            |                               |          |
| 7.    | Відгук керівника                                                                                                                              |                               |          |
| 8.    | Рецензування роботи. Підготовка документів, що подаються до ЕК (листи, довідки, інформаційний листок, висновок-виписки, опубліковані статті). |                               |          |
| 9.    | Подання роботи завідувачу кафедри на допуск до захисту                                                                                        |                               |          |
| 10.   | Доопрацювання роботи з урахуванням зауважень завідувача кафедри.                                                                              |                               |          |
| 11.   | Подання роботи та супровідних документів до ЕК                                                                                                |                               |          |
| 12.   | Захист роботи                                                                                                                                 |                               |          |

Дата видачі завдання:

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

(підпис керівника)

Мельник Т.А.

(прізвище та ініціали)

Завдання прийнято до виконання:

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

(підпис здобувача)

Хабібуллін В.О.

(прізвище та ініціали)

## **АНОТАЦІЯ**

**Хабібуллін В.О. Управління коштами місцевих бюджетів України в умовах децентралізації. – Рукопис.**

Кваліфікаційна робота за ступенем вищої освіти «Магістр» за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування». – Центральноукраїнський національний технічний університет, Кропивницький, 2023.

У роботі досліджено теоретичні та методичні основи управління коштами місцевих бюджетів. Поглиблено сутність поняття місцеві бюджети, охарактеризовано систему управління коштами бюджетів. Досліджено науково-методичні підходи до процесу планування місцевих бюджетів.

Здійснено оцінку ефективності управління коштами місцевих бюджетів в Україні. Проаналізовано склад, структуру та динаміку дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів України в цілому та Катеринівського сільського бюджету Кропивницького району Кіровоградської області, зокрема. Визначено проблеми, що виникають в процесі управління бюджетними коштами.

Розроблено рекомендації щодо покращення процесу управління коштами місцевих бюджетів, які містять комплекс заходів із розширення доходної бази місцевих бюджетів та посилення результативності використання коштів місцевих бюджетів. Обґрунтовано пропозиції стосовно формування ефективного механізму управління коштами місцевих бюджетів та впровадження дієвого фінансового контролю за їх витрачанням.

Ключові слова: місцеві бюджети, бюджетно-фінансова децентралізація, ефективність управління коштами місцевих бюджетів, доходи та видатки місцевих бюджетів, місцеві податки та збори, міжбюджетні трансферти, прогнозування, планування, фінансовий контроль.

## ANNOTATION

### **Khabibullin V.O. Management of funds of local budgets of Ukraine in conditions of decentralization. – Manuscript.**

The Graduate Thesis for the Master's Degree in Higher Education in the specialty 072 "Finance, Banking and Insurance". – Central Ukrainian National Technical University, Kropyvnytskyi, 2023.

The theoretical and methodological basis of management of local budgets funds were investigated in this work. The essence of the following concept local budgets has been deepened, the system of budget funds management was characterized. The scientific-methodical approaches to the process of planning of local budgets were researched.

The effectiveness of local budget funds management in Ukraine was evaluated. The composition, structure and dynamics of income and expenditure parts of local budgets in Ukraine as a whole and the Kateryniv village budget of the Kropyvnytskyi district of Kirovohrad region, in particular, were analyzed. The problems that arise in the process of budget funds management were determined.

The recommendations on improving the process of managing the funds of local budgets were developed. They include the set of measures for expanding the revenue base of local budgets based on the use of foreign experience and increasing the efficiency of the use of local budget funds. The suggestions concerning the formation of an effective mechanism for managing the funds of local budgets and the implementation of effective financial control over their spending have been substantiated.

Key words: local budgets, budgetary and financial decentralization, efficiency of management of local budgets, revenues and expenditures of local budgets, local taxes and fees, intergovernmental transfers, forecasting, planning, financial control.

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                               |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| ВСТУП.....                                                                                                                                    |  |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ КОШТАМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ .....                                                               |  |
| 1.1. Теоретичні основи визначення сутності місцевих бюджетів....                                                                              |  |
| 1.2. Сутність процесу управління коштами місцевих бюджетів.....                                                                               |  |
| 1.3. Методологічні засади управління коштами місцевих бюджетів.....                                                                           |  |
| РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ УПРАВЛІННЯ КОШТАМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....                                                 |  |
| 2.1 Сучасні тенденції показників місцевих бюджетів територіальних громад та вплив на них військової агресії.....                              |  |
| 2.2. Соціально-економічна характеристика Катеринівської об'єднаної територіальної громади Кропивницького району Кіровоградської області ..... |  |
| 2.3. Аналітична оцінка формування та виконання Катеринівського сільського бюджету Кропивницького району Кіровоградської області...            |  |
| РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....                                       |  |
| 3.1. Резерви збільшення обсягів фінансових ресурсів місцевих бюджетів.....                                                                    |  |
| 3.2. Напрями покращення процесу управління та фінансового контролю видатків місцевих бюджетів.....                                            |  |
| 3.3. Заходи із запобігання шахрайських дій з коштами місцевих бюджетів.....                                                                   |  |
| ВИСНОВКИ.....                                                                                                                                 |  |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....                                                                                                               |  |
| ДОДАТКИ.....                                                                                                                                  |  |

## ВСТУП

Основою фінансової самостійності територіальних утворень, що сформувались в процесі адміністративно-територіальної реформи в Україні є місцеві бюджети, які відіграють надзвичайно важливу роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, фінансуванні надання публічних послуг та задоволенні соціальних та інших потреб населення регіонів.

В результаті фінансової децентралізації, яка є наслідком адміністративно-територіальної реформи, підвищилась фінансова самодостатність місцевих бюджетів, запроваджено нові види трансфертів та нові підходи до формування бюджетів і бюджетного вирівнювання, суттєво змінились міжбюджетні відносини щодо розмежування повноважень на основі принципу субсидіарності та механізми визначення видатків на соціально-культурну сферу. Проте мають місце і негативні прояви, пов'язані з: низькою фінансовою спроможністю органів місцевого самоврядування виконувати на належному рівні делеговані їм функції та повноваження; структурними та регіональними диспропорціями між територіями з різним рівнем фінансового забезпечення; недостатнім обсягом власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів та зростанням частки трансфертів, що свідчить про низьку фінансову самостійність бюджетів громад стримує соціально-економічний розвиток окремих територій. У цьому контексті актуальним є дослідження особливостей управління коштами бюджетів на місцевому рівні в умовах фінансової децентралізації, розробці шляхів та напрямів підвищення його ефективності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці необхідності побудови ефективної системи управління коштами місцевих бюджетів, яка має важливе значення у забезпеченні їхнього безперебійного функціонування, присвячено чимало наукових праць таких дослідників як В. Базилевич, О. Василик, Б. Данилишин, О. Кириленко, М. Кульчицький, І. Луніна, В. Опарін, Ю. Пасічник, К. Павлюк, І. Чугунов, та інших.

Значна увага авторів до питань підвищення ефективності формування

коштів місцевих бюджетів та організації контролю за їх ефективним використанням свідчить про безперечну актуальність та велике практичне значення порушених проблем. До того ж потребують поглибленого дослідження, подальшого вивчення й уточнення фінансові аспекти зміцнення місцевих бюджетів та розробка напрямів підвищення ефективності їх формування за умов фінансової децентралізації.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дослідження є поглиблення теоретико-методологічних засад управління коштами місцевих бюджетів, комплексне оцінювання фінансового стану місцевих бюджетів, а також розробка науково-практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності формування та виконання місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації.

Для успішного досягнення поставленої мети у роботі необхідно вирішити ряд завдань:

- визначити основні теоретичні засади щодо природи та економічної сутності місцевих бюджетів;
- визначити сутність та методологічні основи процесу управління коштами місцевих бюджетів;
- проаналізувати основні тенденції та закономірності формування, розподілу і використання коштів місцевих бюджетів в Україні;
- здійснити аналіз та дослідити особливості формування та використання коштів Катеринівського сільського бюджету Кропивницького району Кіровоградської області;
- визначити напрями та резерви зміцнення фінансової самодостатності місцевих бюджетів в Україні в умовах децентралізації;
- запропонувати підходи щодо удосконалення процесу управління та фінансового контролю видатків місцевих бюджетів та сформулювати заходи із запобігання шахрайських дій з бюджетними коштами.

**Об'єктом дослідження** є процес управління коштами місцевих бюджетів.

**Предметом дослідження** є сукупність теоретичних, науково-методичних та практичних аспектів управління коштами місцевих бюджетів.

**Методи дослідження.** Методологічною базою дослідження стали загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, зокрема: при формуванні теоретичних засад процесу управління коштами місцевих бюджетів та уточненні сутності поняття місцевих бюджетів використовувались методи наукового абстрагування, узагальнення, індукції, дедукції, аналізу та синтезу; при з'ясуванні будови механізму управління бюджетними ресурсами – системний та процесний методи; при аналізі ефективності формування місцевих бюджетів, виявленні тенденцій формування та використання їх доходів та видатків з метою наочного подання інформації – методи статистичної обробки інформації та графічної візуалізації; при оцінці стану та проблем наповнення місцевих бюджетів України в умовах фінансової децентралізації та розробці пропозицій щодо вдосконалення місцевих бюджетів – методи узагальнення, деталізації та логіко-аналітичний.

Теоретичну основу дослідження становлять фундаментальні положення економічної теорії, макроекономіки, теорії місцевих фінансів, наукові праці з проблем формування та використання місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації.

**Інформаційною базою дослідження** є нормативно-правові та законодавчі акти, монографічні дослідження й наукові публікації вітчизняних та зарубіжних учених і практиків, аналітичні матеріали науково-дослідних установ, статистичні матеріали та звітні дані Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної аудиторської служби України, Державної служби статистики України, Катеринівської сільської ради Кропивницького району Кіровоградської області, ресурси мережі Інтернет.

**Наукова цінність одержаних результатів** полягає в удосконаленні теоретико-прагматичних засад управління коштами місцевих бюджетів з метою підвищення ефективності формування та виконання дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів. Зокрема, набув подальшого розвитку категоріальний апарат в частині визначення поняття місцеві бюджети, а також рекомендації стосовно ефективного управління та контролю за видатками

місцевих бюджетів, пропозиції з розширення джерел фінансових ресурсів місцевих бюджетів, в тому числі за рахунок використання потенціалу креативної індустрії.

**Практичне значення** одержаних результатів полягає в тому, що матеріали дослідження, а також основні висновки та пропозиції, викладені у кваліфікаційній роботі, сприятимуть підвищенню ефективності управління коштами місцевих бюджетів та можуть бути використані інституціями управління всіх рівнів та закладами освіти у навчальному процесі.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та наукові результати кваліфікаційної роботи обговорювалися і отримали позитивні відгуки на VI Всеукраїнській науково-практичній інтернет-конференції «Сучасні проблеми економічної теорії, маркетингу та моделювання соціально-економічних систем» (м. Кропивницький, 27-28 квітня 2023 року) та VI Міжнародній науково-практичній конференції «Конкурентоспроможна модель інноваційного розвитку економіки України», (м. Кропивницький, 7-8 грудня 2023 року).

**Публікації.** За результатами наукового дослідження автором опубліковано тези у співавторстві на теми: «FINANCIAL SUPPORT FOR THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE» та «THE ROLE OF THE CREATIVE ECONOMY IN FILLING LOCAL BUDGETS».

**Структура та обсяг дипломної магістерської роботи.** Кваліфікаційна робота містить зміст, вступ, основну частину, яка складається з трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Робота викладена на 78 сторінках, містить 13 таблиць, 8 рисунків, 12 додатків. Список використаних джерел охоплює 77 найменувань.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ КОШТАМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

### 1.1. Теоретичні основи визначення сутності місцевих бюджетів

З огляду на те, що Україна нині перебуває в активній фазі євроінтеграційного вектору змін своєї економічної системи та управлінського механізму, спрямованого на досягнення стандартів соціально-економічного розвитку Євросоюзу, перебудова бюджетної політики та підвищення ролі місцевих бюджетів потребує дослідження їх ролі та місця у фінансовій системі держави.

Першим дослідником наукових засад виникнення місцевого самоврядування був основоположник теорії публічних фінансів А. Сміт, який обґрунтував необхідність формування фінансової основи його розвитку. Також значний вклад у наукове обґрунтування місцевих бюджетів було внесено А. Вагнером, К. Рау, Л. Штейном, Р. фон Кауфманом та ін.

За часів Російської імперії, до складу якої належала частина українських земель, у період після земської реформи 1864 року, питання місцевих фінансів та місцевих бюджетів вивчали М. Курчинський, А. Марков, В. Лебєдєв, І. Озеров, М. Смірнов, І. Янжул, М. Цитович та інші. Зокрема, М. Смірнов трактував «місцеві бюджети», як сукупність доручених органам місцевої влади завдань та ресурсів для їх виконання.

Однак наукові доробки цих вчених не розкривали безпосередньо суть та структуру місцевих бюджетів, а розглядали їх як матеріальні засоби, якими розпоряджалися органи влади на місцевому рівні. В той же час слід відмітити, що ретроспективний аналіз суті та значення місцевих бюджетів з позицій їх трактування науковцями дає змогу зосередити увагу на діалектичному взаємозв'язку розвитку бюджетів та системи державного управління.

Аналіз наукових поглядів на поняття «місцевий бюджет» та зміни його

трактування у часових рамках, дає можливість зробити цілком логічний висновок, що розвиток вчення про місцеві бюджети відбувався відповідно до історичного розвитку держави та місцевого самоврядування.

За радянських часів поняття «місцеві бюджети» трактувалося відповідно до вимог тогочасної соціально-економічної та політичної систем. Радянські науковці поняття місцевих бюджетів трактували з кількох позицій: як комплексне поняття – «це сукупність бюджетів адміністративно-територіальних одиниць держави, що знаходиться у віданні місцевих органів влади та управління» [6]; з позиції розгляду місцевих бюджетів капіталістичних країн – це річні кошториси доходів та видатків місцевих органів самоврядування; з позиції розгляду місцевих бюджетів соціалістичних країн – це річні фінансові плани формування та використання фондів грошових коштів, що створюються для виконання місцевими органами влади покладених на них функцій.

Дослідження категорії «місцеві бюджети» не втрачають своєї актуальності і сьогодні та привертають постійну увагу вітчизняних економістів до вивчення проблем бюджетної системи.

Виходячи з того, що категорія «бюджет» є комплексною та багатоаспектною, така ж багатовекторність притаманна і поняттю «місцеві бюджети». Тому, серед науковців не сформувалась єдина точка зору з приводу його трактування, натомість вони розглядають їх сутність з різних сторін.

Погляди українських вчених на категорію «місцеві бюджети» наведено у додатку А.

Визначення категорії «місцеві бюджети», наведені в додатку А, свідчать, що науковці розглядали це питання згідно обраного ними кута дослідження. Зокрема, один із сучасних основоположників науки про місцеві фінанси В.Кравченко розглядає цю категорію у трьох аспектах: як нормативно-правовий акт, тобто юридичний документ, як розпис доходів та видатків органів місцевого самоврядування, тобто фінансовий план та як економічну категорію.

Відома дослідниця місцевих фінансів, зокрема й місцевих бюджетів, О.Кириленко, з точки зору місцевих бюджетів як фінансового плану, акцентує

увагу на значній ролі та широті бюджетних відносин на місцевому рівні. Зокрема, вона вважає що місцеві бюджети повинні: регулювати на макроекономічному рівні та забезпечувати рівномірний соціально-економічний розвиток відповідної території; підтримувати життєдіяльності мешканців території; фінансувати видатки у соціальну сферу регіонів; формувати фінансову базу бюджету на місцевому рівні; формувати та забезпечувати регіональну економічну політику; забезпечувати реалізацію певних напрямів загальнодержавних програм розвитку галузей економіки.

Варто відмітити науковий внесок у вивчення місцевих бюджетів О. Сунцової. Вона при дослідженні даної категорії, акцентує увагу на матеріальному змісті, формі та сутності місцевих бюджетів. У своїх дослідженнях науковиця характеризує місцевий бюджет, виходячи з притаманних йому особливостей, а саме, концентрацію в руках місцевих органів влади частини фінансових ресурсів держави та їх використання на загальнодержавні потреби і перерозподіл між адміністративно-територіальними одиницями та галузями економіки. Поряд з цим вона зазначає, що розподілення та перерозподілення ВВП з допомогою міжбюджетних відносин поєднує як процес формування загальнодержавних фінансових ресурсів, так і перерозподіл фінансових ресурсів між регіонами, що є наслідком різних ступенів централізації доходів у місцевих бюджетах різних рівнів.

О. Василик також вніс вагомий вклад а у розвиток вчення про місцеві бюджети. Перш за все, до трактування даного поняття він вирізняє два підходи: організаційний та категоріальний.

Категоріальний підхід ґрунтується на економічній сутності місцевих бюджетів, яка визначає їх, як систему фінансових відносин між: по-перше, місцевим бюджетом та юридичними особами певної адміністративно-територіальної одиниці; по-друге, місцевим бюджетом і фізичними особами цієї території; по-третє, місцевими бюджетами різних рівнів з приводу перерозподілу фінансових ресурсів; по-четверте, державним та місцевим бюджетом.

Організаційний підхід визначення сутності місцевих бюджетів трактує їх

як організаційну форму мобілізації доходів та здійснення видатків місцевими органами влади, згідно чого місцеві бюджети можна охарактеризувати як балансові розрахунки доходів та видатків, що формуються на відповідній території [8].

Якщо досліджувати розвиток та функціонування інституту місцевого самоврядування, то необхідно розглядати його як специфічний інститут законодавства, «що припускає як сполучення законодавчих норм різних галузей законодавства (конституційного, адміністративного, фінансового, державного будівництва), так і сукупність правових норм, що регулюють досить своєрідні фінансово-правові відносини щодо руху грошових фондів територіальних громад» [50].

Отже, проведений аналіз трактування вітчизняними науковцями поняття «місцеві бюджети» визначив різновекторність досліджень цієї категорії та дав можливість стверджувати про багатоаспектність та системність визначення місцевих бюджетів. У **додатку Б** наведено комплексний підхід до визначення місцевих бюджетів.

О. Кириленко переконана, що місцеві бюджети мають важливе суспільне значення, оскільки посідають особливе місце не тільки в бюджетній системі держави, а й одне з ключових місць в економічній та фінансовій системі держави. При цьому також звертається увага основні ознаки місцевих бюджетів, які характеризуються:

- територіальною приналежністю місцевого бюджету, тобто він належить до певної територіальної громади як форми самоорганізації населення;
- соціальною спрямованістю, тобто використанням приблизно 1/3 частини фінансових ресурсів місцевих бюджетів на соціальні потреби мешканців відповідних територій);
- залежністю стану формування та використання ресурсів місцевих бюджетів від рівня економічного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці;
- залежністю складання та виконання місцевих бюджетів від особливостей

побудови міжбюджетних відносин;

- законодавчим та нормативно-правовим характером формування та функціонування місцевих бюджетів;

- визначенням учасниками бюджетних відносин органів місцевого самоврядування, мешканців та суб'єктів господарювання певної адміністративно-територіальної одиниці.

Місцеві бюджети в Україні, згідно Бюджетного кодексу, формуються та функціонують на основі принципів побудови бюджетної системи, а саме:

- принципу єдності бюджетної системи України, який передбачає використання у бюджетному процесі єдиної грошової одиниці, єдиної нормативно-правової бази, єдиних правил ведення обліку та контролю, єдиної бюджетної класифікації та ін.);

- принципу самостійності, який означає, що державний та місцеві бюджети є самостійними елементами бюджетної системи та не відповідають за зобов'язання один одного);

- принципу збалансованості, що передбачає відповідність обсягу видаткової частини місцевих бюджетів у конкретному бюджетному періоді обсягу надходжень до них;

- принципу повноти, тобто до місцевих бюджетів включаються усі надходження та витрати, що здійснюються згідно нормативно-правових актів);

- принципу обґрунтованості – обсяги доходної та видаткової частини місцевих бюджетів формуються на основі реалістичних макропоказників з використанням затверджених методик, правил, норм та нормативів);

- принципу ефективності і результативності – процес формування та виконання місцевих бюджетів повинен бути спрямований на досягнення цілей інноваційного розвитку економіки та якісного надання публічних послуг за умови досягнення максимального результату при використанні мінімального обсягу бюджетних коштів;

- принципу цільового використання бюджетних коштів, який передбачає їх витрачання виключно на цілі, визначені бюджетними призначеннями та

асигнуваннями);

- принципу субсидіарності - розподіл коштів між бюджетами різних рівнів так, щоб забезпечити максимальне їх наближення до безпосередніх споживачів);

- принципу справедливості та неупередженості – це таке розподілення фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, яке забезпечує рівномірність та знижує соціальну диференціацію);

- принципу прозорості та публічності, тобто кожен мешканець громади може ознайомитись з показниками доходів та видатків бюджетів. Ця інформація знаходяться у вільному доступі та публікується у засобах масової інформації.

М. Свдокімова притримується думки [17], що економічну сутність місцевих бюджетів розкриває їх призначення, яке полягає у формуванні, розподілі та використанні грошових фондів для фінансування функціонування органів місцевого самоврядування, галузей економіки територій та забезпечення надання соціальних стандартів населенню та контролі за фінансово-господарською діяльністю підприємницьких структур) Це виражається через їх основні функції (**додаток В**):

1. Розподільна – це розподіл та перерозподіл сформованого у суспільстві чистого доходу між учасниками суспільного виробництва, через який здійснюється акумулювання фінансових ресурсів у руках держави для задоволення потреб населення. Перерозподільні заходи у процесі формування та виконання місцевих бюджетів здійснюються з метою забезпечення оптимізації рівня надання соціальних послуг. Однак, такі заходи можуть стимулювати міграційні процеси громадян до територій з вищим рівнем надання соціальних послуг та соціальної допомоги. Щоб уникнути таких наслідків необхідно встановити загальнонаціональні параметри видатків з бюджетів на перерозподільчі заходи. При цьому користь реалізації розподільчої функції саме на місцевому рівні полягає в тому, що влада на місцях краще знає потреби, майнове та фінансове становище мешканців громад;

2. Контрольна – це здійснення протягом усього бюджетного процесу заходів з фінансового контролю за плануванням та формуванням доходів

місцевих бюджетів, а також цільовим спрямуванням бюджетних ресурсів та їх ефективним витрачанням;

3. Стабілізаційна – характеризує вплив місцевих бюджетів на обсяги споживання суспільства, рівень зайнятості, темпи інфляції та ін. Однак вплив місцевих бюджетів на реалізацію даної функції обмежений через наявність взаємозв'язків та взаємного впливу на розвиток адміністративно-територіальних одиниць зовнішніх чинників, таких як: чинники руху робочої сили, капіталу, товарів, стимулювання економічного росту в межах конкретної території, що здійснює вплив і на результативність місцевих бюджетів як стабілізаторів соціально-економічної ситуації в межах окремої громади;

4. Функція фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування – це створення матеріальної та фінансової основи місцевих бюджетів для виконання місцевими органами влади власних та делегованих повноважень.

Результати здійсненого дослідження підтверджують важливу роль місцевих бюджетів на сучасному етапі розвитку бюджетної системи. Вони слугують ключовим джерелом задоволення суспільних потреб та стимулюють розвиток економіки, підтримку та оновлення інфраструктури та забезпечують подолання соціально-економічної диференціації. Тому важливим є виділення таких ключових аспектів місцевих бюджетів, що характеризують їх як елементи бюджетної системи держави:

- їм належить основне місце у фінансово-бюджетній системі держави, тому, що саме у бюджетних фондах зосереджується основний обсяг фінансових ресурсів держави та регіонів. «Кожне публічно-правове утворення має бюджет, що посідає самостійне місце в бюджетній системі. Бюджет співвідноситься з фінансовою системою в його матеріальному розумінні як самостійний фонд грошових коштів» [50];

- вони формуються для реалізації суспільно значущих цілей і цим самим забезпечують підтримку елементів фінансової системи;

- вони є законодавчим інститутом, тому що міжбюджетні взаємовідносини мають правовий характер;

- вони мають складну структуру, яка складається з внутрішніх фондів.

Отже, місцеві бюджети є основною ланкою місцевих фінансів, за допомогою якої органи місцевого самоврядування приймають організаційні, економічні, соціальні та політичні рішення для розвитку регіонів, територій та громад.

## **1.2. Сутність процесу управління коштами місцевих бюджетів**

Органи місцевого самоврядування розпоряджаються фінансовими ресурсами, що акумулюються у місцевих бюджетах. Процес управління коштами місцевих бюджетів базується на знаннях економічних законів розвитку суспільства, закономірностей розподілу ВВП і національного доходу між державою і фізичними та юридичними особами, між сферами економіки і між регіонами. Загальну схему процесу управління бюджетними коштами ілюструє додатк Г.

Безпосередньою та опосередкованою реалізацією процесу управління коштами місцевих бюджетів в Україні займаються суб'єкти управління, система яких наведена у додатку Д.

Здійснювати аналіз реалізації процесу управління коштами місцевих бюджетів необхідно у двох напрямках:

- формування місцевого бюджету – це стадія, на якій плануються бюджетні показники та бюджет затверджується у вигляді законодавчого документу;

- практична реалізація бюджетних параметрів, за якої виконується бюджет, здійснюється фінансово-економічний аналіз, формується звіт, реалізуються контрольні заходи щодо використання бюджетних коштів, проводиться моніторинг та оцінка ефективності виконання органами місцевого самоврядування дохідних та видаткових повноважень.

Головну роль в управлінні бюджетними коштами відіграє бюджетний процес, який визначається як регламентована нормами права діяльність, що

включає складання, розгляд, затвердження бюджетів, їх виконання та розгляд звітів про виконання бюджетів.

Формується дохідна та видаткова частини місцевих бюджетів на стадії планування, яке являється важливим інструментом управління, з допомогою якого здійснюється вплив місцевих органів влади на економічний розвиток територій у перспективі.

Етапи процесу формування місцевих бюджетів розділяються на:

- 1) аналітичний, на якому здійснюється аналіз видаткової частини бюджету у попередніх та поточному періодах, визначаються тенденції розвитку;
- 2) пошуковий, який передбачає виявлення можливостей, що з'являються в результаті прийняття нових рішень, реалізується нова політика місцевих органів влади, здійснюється формування нових цілей;
- 3) програмний – це етап визначення шляхів та умов досягнення поставлених цілей, а також проведення їхньої оцінки;
- 4) організаційний включає здійснення розподілу завдань між конкретними розпорядниками бюджетних коштів, виконавцями бюджетних програм, які реалізують досягнення поставлених цілей [72].

Бюджетним кодексом України встановлена обов'язковість прогнозування на плановий та два наступні бюджетні періоди. Таке планування є відмінним від попереднього, яке здійснювалось на один рік. При складанні прогнозів відправною точкою слід вважати оцінку стратегії діяльності з урахуванням програм і рішень органів місцевого самоврядування та сучасного стану економіки у регіоні.

Базою для формування місцевого бюджету повинні бути пріоритетні напрямки регіональної бюджетної політики, які, в свою чергу, визначаються прогнозними та програмними документами економічного і соціального розвитку території та прогнозом фінансового балансу на наступні роки, якими встановлюються пріоритети видатків. Бюджетний процес повинен передбачати середньострокову та довгострокову перспективу, встановлювати зв'язок між загальнодержавними та регіональними цілями соціально-економічного

розвитку.

Зазвичай середньострокове (3-5 років) бюджетне планування передбачає щорічний перегляд бюджетних показників з метою приведення їх у відповідність до напрямів бюджетної політики, які можуть змінюватися.

Не менш важливим є наступний етап управління бюджетними коштами - виконання місцевих бюджетів, який характеризується наступними стадіями:

1. Встановлюються бюджетні асигнування для розпорядників бюджетних коштів. Для цього фінансовим органом затверджується бюджетний розпис на відповідний період. На основі цього розпису фінансуються бюджетні видатки відповідно до структури призначень.

2. Розпорядниками бюджетних коштів затверджуються кошториси, які визначають коло відповідальності керівників бюджетних установ, розпорядників коштів, фінансових органів та Державної казначейської служби України та виступають основним інструментом контролю за діяльністю розпорядників бюджетних коштів.

3. Розпорядниками бюджетних коштів беруться бюджетні зобов'язання. При цьому, головні розпорядники бюджетних коштів у першу чергу повинні профінансувати захищені видатки бюджету, такі як заробітна плата працівників бюджетних установ та нарахування на неї, придбання медикаментів, продуктів харчування, оплата комунальних послуг та енергоносіїв та ін. [7].

4. З метою виконання бюджетних програм отримуються товари, роботи та послуги. Регулярно збирається та аналізується інформація про доходи та видатки бюджету, постійно проводиться моніторинг його виконання та контроль за цим процесом.

Ефективність управління видатками місцевих бюджетів та досягнення поставлених цілей та завдань визначається наявністю дієвого контролю. Без належної звітності, моніторингу та оцінки результативності управління коштами місцевих бюджетів бюджетний процес не може бути ефективним. Це важливі фактори для складання показників проекту бюджету на наступний період.

Звітність про виконання місцевих бюджетів містить інформацію, з

допомогою якої оцінюється ефективність реалізації бюджетних програм, виявляються помилки, що дає можливість своєчасно усувати недоліки. Офіційна фінансова або казначейська звітність повинна містити необхідні дані для здійснення моніторингу та оцінки, які, до речі, мають різне призначення.

Моніторинг охоплює поточні операції забезпечує та слугує для порівняння показників. Він характеризується безперервним процесом збору та обробки даних щодо виконання місцевих бюджетів. Оцінка ж спрямована на аналізі кінцевих результатів виконання місцевих бюджетів. Оцінювання ефективності використання органами місцевого самоврядування бюджетних коштів сприяє своєчасному попередженню можливих проблем, пов'язаних з виконанням бюджету, виявленню тенденцій, встановленню причинно-наслідкових зв'язків існування певних трендів та розробці заходів з підвищення якості надання суспільних послуг та ефективності здійснення видатків місцевих бюджетів.

Проведення моніторингу та оцінки здійснюється для:

- виявлення виконання місцевими органами влади покладених на них повноважень і функцій з дотриманням вимог бюджетного законодавства;
- виявлення дотримання бюджетними установами, що фінансуються з місцевих бюджетів, вимог бюджетного законодавства при здійсненні видатків;
- виявлення дотримання затверджених кошторисів та бюджетних розписів місцевими органами влади та установами, які фінансуються з місцевих бюджетів, у процесі здійснення операцій з бюджетними коштами;
- оцінювання з використанням фінансових коефіцієнтів фіскальної та кредитної спроможності органів місцевого самоврядування;
- оцінювання економічної ефективності та результативності конкретної бюджетної програми та визначення заходів з покращення результативності її виконання, оптимізації бюджетних видатків, перерозподілу коштів однієї або кількох програм;
- визначення вартості різних суспільних послуг, які надають місцеві органи влади, а також факторів, що її визначають для того, щоб розробити ефективну регіональну політику та оцінити обсяг бюджетних ресурсів, необхідних для

виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень.

На наш погляд, необхідно розрізняти поняття управління коштами місцевих бюджетів та управління самими місцевими бюджетами, оскільки різняться складові цих управлінських систем (додаток Е).

Таким чином, систему управління коштами місцевих бюджетів слід розглядати як сукупність інститутів, принципів та методів, які забезпечують рух та використання коштів місцевих бюджетів для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій.

Ціль управління місцевими бюджетами полягає у забезпеченні: по-перше, достатніх обсягів фінансових ресурсів для виконання місцевою владою власних та делегованих завдань і функцій, по-друге, ефективного управління рухом бюджетних ресурсів і відносинами, що при цьому виникають. Оскільки місцеві бюджети є важливим інструментом розвитку регіонів, то метою управління місцевими бюджетами є досягнення цілей економічного, екологічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Використовуючи загальні функції управління у додатку Ж сформовано систему функцій управління використанням коштів місцевих бюджетів. Оскільки новітня світова практика переносить принципи та методи корпоративного управління у систему державного та муніципального управління, в цій системі виділено дві складові ефективності використання коштів місцевих бюджетів: показники ефективності та ризику. До того ж, у ринковій економіці рівень ризику завжди враховується при оцінці показників ефективності, оскільки чим вища ефективність тим, як правило, вищий рівень ризику. Тому, при формуванні бюджетних планів важливо досягти не максимальних показників ефективності використання коштів місцевих бюджетів, а їх оптимального співвідношення із рівнем бюджетного ризику.

Також різними є поняття «управління видатками місцевих бюджетів» та «управління коштами місцевих бюджетів». Останнє є більш розширеним поняттям, тому що включає в себе не тільки напрямки бюджетних видатків, а й

принципи, методи та ефективність витрачання коштів за окремими видатковими статтями.

Для досягнення мети управління місцевими бюджетами необхідно вирішити ряд завдань: сформувати бюджетну політику органів місцевого самоврядування; розробити та збалансувати місцеві бюджети, визначити та оцінити ефективність реалізації бюджетної політики, виконати місцеві бюджети за доходами та видатками, здійснювати управління міжбюджетними відносинами, внутрішніми та зовнішніми позиками; провести аналіз та оцінку виконання місцевих бюджетів; мінімізувати бюджетні ризики; здійснювати контроль за формуванням і цільовим та ефективним використанням ресурсів бюджету.

Вирішення цих завдань повинно відбуватися з дотриманням певних принципів. Це, в першу чергу, характерні для процесу управління бюджетом принципи цілеспрямованості, плановірності, стратегічної спрямованості, системності. Варто доповнити ці принципи й такими як гарантування прав органів місцевого самоврядування, закріплених у Конституції, єдність системи планування, прогнозування і контролю за цільовим та ефективним використання бюджетних коштів, спрямування фінансових потоків на пріоритетні напрямки розвитку території.

Що стосується ефективності, то слід зазначити, що вітчизняні та зарубіжні науковці розглядають лише кілька видів ефективності: економічну, соціальну, тощо. Проте, практична реалізація процесу управління місцевими бюджетами свідчить, що існує більша кількість ознак класифікації ефективності використання бюджетних коштів. Вона наведена в додатку II.

Аналіз літературних джерел дає можливість визначити поняття «ефективність бюджетних видатків» таким чином – це їх всебічна результативність, тобто спроможність успішно вирішувати попередньо встановлені завдання, спрямовані на досягнення стратегічних цілей розвитку держави чи регіону. Це універсальне визначення, оскільки кожній галузі економіки притаманні різні об'єктивні та суб'єктивні фактори, що впливають на

визначення ефективності використання бюджетних коштів.

Категорію «ефективність» можна характеризувати не лише якісно, а й кількісно. Кількісна характеристика проявляється у абсолютній та відносній величині, які виявляються у тих чи інших кількісних показниках.

Отже, ефективність бюджетних видатків класифікується, як така, що має кількісну оцінку, та така, що не має її (додаток II).

Варто зазначити, що рівень ефективності бюджетних видатків може різнитися за періодами часу, тому її за тривалістю можна класифікувати на поточну, тактичну та стратегічну.

Критерії ефективності видатків місцевих бюджетів спрямовані на результати, а не визначають обсяг витрат на певні програми та послуги. Перевагами використання системи критеріїв ефективності видатків місцевих бюджетів є, по-перше, можливість протягом певного проміжку часу платникам податків здійснювати моніторинг діяльності місцевих органів влади в галузі громадських послуг та порівнювати витрати окремих місцевих бюджетів між собою, по-друге, можливість органам місцевого самоврядування розробляти показники бюджетів, які ґрунтуються на реалістичних доходах та видатках, а не на досвіді минулих років.

У підсумку необхідно зазначити, що розробку критеріїв ефективності використання бюджетних коштів варто визнати одним із важливих питань формування та виконання місцевих бюджетів, що актуалізує наукові дослідження у даному напрямку.

Нинішня наука про державний менеджмент володіє широким спектром засобів державного впливу на розвиток місцевих бюджетів у країні. Однак недостатній обсяг дохідної бази місцевих бюджетів, неможливість місцевих органів самоврядування у повному обсязі фінансувати виконання своїх повноважень потребують удосконалення методів державного управління місцевими бюджетами, що є актуальним в Україні з урахуванням соціально-економічних диспропорцій суспільного розвитку та багатоаспектного аналізу зовнішніх чинників.

### 1.3. Методологічні засади управління коштами місцевих бюджетів

Управлінські рішення органів місцевого самоврядування в бюджетній сфері стосовно фінансування потреб регіонів повинні обґрунтовуватися саме на стадії бюджетного планування на місцевому рівні із застосуванням загальноприйнятих методів.

Поняття «методологія планування» в економічній літературі чітко не визначене: деякі науковці трактують її як сукупність принципів і методів планування, інші ж – асоціюють її з плановими показниками та бюджетними планами.

Не можна не погодитись з тією думкою, що методологія планування повинна: ґрунтуватися на ключових положеннях економічної теорії, яка має за мету вивчення закономірностей та законів розвитку суспільства; бути відображенням основних тенденцій відтворювальних процесів; розвиватися й удосконалюватися відповідно до розвитку фінансової теорії та практики.

О. Василик та К. Павлюк у своїх працях наголошують, що наукова методологія бюджетного планування охоплює: «сукупність загальних принципів і методів планування, систему бюджетних планів» [8, с. 231].

Більш широкого розуміння надає методології С. Мочерний, зокрема, як: «система різноманітних методів, засобів і прийомів наукового пізнання (передусім принципів, законів та категорій) та науку (або вчення) про цю систему» [49, с. 43].

Цю позицію підтримує С. Михайленко з уточненням, що саме на методологію складання бюджету у значній мірі впливають концептуальні засади бюджетної політики, які формуються «під впливом певних уявлень про роль і значення держави в регулюванні розвитку економіки, макроекономічних пропорцій та взаємозв'язків економічних процесів» [46, с. 85].

На наше переконання, методологія планування місцевих бюджетів повинна визначатися сукупністю принципів, методів та інструментів, які використовуються для складання бюджетних планів та прогнозів (додаток К).

Та все ж основною складовою методології планування загалом, та бюджетного планування зокрема, є принципи планування, які виступають у формі основоположних засад організації розробки та складання планового документу в залежності від умов розвитку економіки держави. Зважаючи на це, основою для визначення таких принципів повинні бути об'єктивні закони та принципи ринкової економіки, тенденції та закономірності її розвитку, які визначають особливості функціонування бюджетної системи країни.

Економічна література не містить якогось єдиного підходу до переліку принципів організації бюджетного планування. Однак основними можна вважати принципи: науковості; єдності; комплексності; раціонального визначення джерел бюджетних ресурсів та їх перерозподілу між ланками бюджетної системи; оптимального використання бюджетних ресурсів, їх зв'язку із планами соціально-економічного розвитку держави і регіонів, зв'язку між прогнозними та поточними бюджетними планами; демократизму; формування резервів; директивності та обов'язковості; цілісності; об'єктивності; гласності; самостійності; урахування загальнодержавних інтересів; оптимальної збалансованості між рівнем оподаткування платників податків і рівнем соціальних виплат; програмно-цільового моделювання, формування бюджетної політики та прогнозування розвитку показників бюджету на короткострокову і середньострокову перспективу.

В. Дем'янишин доповнює їх перелік у своїх працях, зауважуючи, що ефективність бюджетного планування підвищується за умови використання наступних науково обґрунтованих принципів: «політичного підходу до бюджетного планування; взаємозв'язку бюджетного планування з прогнозуванням соціально-економічного розвитку і комплексного підходу до основних прогнозних показників; забезпечення провідної ролі бюджетного планування у системі фінансового планування; єдності у використанні показників, методики, законодавчої та нормативної бази, бюджетної класифікації, бюджетної документації при бюджетному плануванні; стабільності; директивності; безперервності; повноти бюджету; періодичності

складання і затвердження бюджетів; реальності показників бюджетів; збалансованості дохідної та видаткової частин усіх бюджетів; формування резервів. Застосування вищезазначених принципів дає змогу надати бюджетному плануванню відповідного змісту, визначити його параметри, сформувати механізм впливу на соціально-економічні процеси в державі відповідно до економічної ситуації й конкретного етапу розвитку суспільства» [13, с. 65].

В. Федосов, В. Опарін та Л. Сафонова визначають наступні принципи планування мобілізації фінансових ресурсів для виконання державою своїх функцій: «розроблення податкової політики, спрямованої на ефективний перерозподіл національного доходу та недопущення надмірного податкового тягаря на платників податків; установлення таких податків, зборів й інших обов'язкових платежів, які забезпечили би стійкість фінансового становища держави, повноту, стабільність і своєчасність формування бюджетного фонду; введення ставок оподаткування та визначення бази оподаткування, адекватних до реальних умов функціонування і розвитку економіки; використання платежів у бюджет для стимулювання розвитку виробництва й підвищення його ефективності» [68, с. 159].

Дослідження описаних вченими у своїх наукових працях принципів бюджетного планування, дають можливість виділити самі основні з них, які характерні як для державного, так і для місцевого рівня. Це, зокрема, принципи: самостійності, науковості, об'єктивності, ефективності та гласності.

Принцип самостійності бюджетного планування на різних рівнях бюджетної системи реалізується законодавчо закріпленим правом суб'єктів бюджетного планування (органів державної влади та місцевого самоврядування) самостійно формувати відповідні бюджети. Основою його реалізації повинно бути законодавче визначення власних та закріплених доходів бюджетів з відповідними повноваженнями стосовно їх формування на конкретному рівні бюджетної системи. Принцип самостійності бюджетного планування також передбачає право органів державної влади та місцевого самоврядування

визначати напрямки використання бюджетних ресурсів на власний розсуд.

Принцип науковості бюджетного планування полягає в реальності бюджетних розрахунків та їх здійсненні з використанням науково обґрунтованих норм і нормативів. Його зміст надзвичайно широкий, однак ключовим критерієм цього принципу є розроблення бюджетів на основі об'єктивних економічних законів, з урахуванням реального стану економіки, цілей та завдань державної та регіональної бюджетної політики на відповідних етапах розвитку держави.

Об'єктивність бюджетного планування означає, що відповідні бюджети формуються на основі реальних показників соціально-економічного розвитку держави та регіонів з використанням офіційних статистичних даних та даних центральних і місцевих органів виконавчої влади й т.і.

Принцип ефективності ґрунтується на формуванні оптимального складу джерел ресурсів бюджету та визначенні напрямів їх раціонального витрачання так, щоб забезпечити соціально-економічний розвиток держави вцілому та усіх регіонів і територіальних громад зокрема.

Принцип гласності передбачає всебічне висвітлення для суспільства у засобах масової інформації як процесу розробки, розгляду та затвердження бюджетів, так і проблемних ситуацій і суперечностей між законодавчими, виконавчими органами влади та місцевим самоврядуванням.

Слід зазначити, що саме ці принципи у повній мірі визначають ті ключові засади, які лежать в основі бюджетного планування. Застосування вказаних принципів на практиці сприяє ефективній організації бюджетного планування як на рівні держави так і на місцевому рівні.

Для формування бюджетів використовуються різні методи. У практиці бюджетного планування найбільш застосовуваними є: аналітичний, нормативний, балансовий, програмно-цільовий методи, рідше використовується метод економіко-математичне моделювання. Крім них ще мають місце метод прямого рахунку (розрахунковий), економічного аналізу, коефіцієнтів, наукової обґрунтованості, екстраполяції, програмування або математичного моделювання та комплексний.

Аналітичний метод планування є базовим у бюджетній сфері, як і при дослідженні будь-яких економічних процесів.

Балансовий метод використовується для врівноваження дохідної і видаткової частин бюджету та забезпечення відповідності між взаємозалежними показниками плану й можливості їх поєднання і узгодженості. Оскільки цей метод створює можливості встановлення та планування напрямків руху фінансових потоків, його обов'язково застосовують на кінцевому етапі складання бюджету, де він достатньо ефективний.

Застосування нормативного методу ґрунтується на використанні системи норм і нормативів таких як соціальні стандарти, що встановлюються на одну особу населення, індекси бюджетних видатків і податковий потенціал та інші.

О. Кириленко вважає, що використання при плануванні бюджетних видатків та формульних розрахунках нормативного методу сприяє ефективній реалізації вирівнювання бюджетної забезпеченості [24, с. 211].

Метод економіко-математичного моделювання також значно підвищує ефективність бюджетного планування. Він базується на використанні математичних прийомів для аналізу економічних систем, прогнозування економічного зростання, оцінювання фінансового потенціалу і т. ін. В процесі планування на перспективу економіко-математичні моделі можуть застосовуватися для моделювання фінансових ресурсів, бюджетних видатків, системи національних рахунків та ін.

Принципово інший підхід до планування бюджетних показників передбачає використання програмно-цільового методу. Його особливість полягає у зосередженні уваги перш за все на результатах, яких слід досягти у бюджетній сфері, а вже потім вирішується питання про ефективність та способи використання необхідних для цього ресурсів. Визначаються наявні власні ресурси, а також обґрунтовується потреба та необхідність залучення додаткових фінансових ресурсів шляхом державних запозичень на зовнішніх ринках [68, с. 165].

Цей перспективний метод застосовується багатьма розвиненими країнами,

оскільки забезпечує раціональність та ефективність управління бюджетними ресурсами та можливості прийняття виважених рішень стосовно використання бюджетних коштів. М. Чечетов, Н. Чечетова й А. Бережна стверджують, що в процесі планування варто враховувати те, що «по-перше, з допомогою програмного підходу забезпечується погодженість планування витрат із плануванням вирішення конкретних завдань, а отже, він має передбачати аналіз витрат і результатів як обов'язковий елемент прийняття рішень щодо розподілу бюджетних коштів та, відповідно, оцінки результатів реалізації програм порівняно з визначеними цілями; по-друге, на основі програмного підходу здійснюється класифікація витрат за категоріями «програми», «підпрограми» та «види діяльності», які мають конкретизувати й деталізувати досягнення певних цілей. При цьому класифікація за програмами не замінює, а доповнює функціональну класифікацію; по-третє, бюджетний процес на основі програм потребує застосування складних систем бухгалтерського обліку, орієнтованих на результати» [71, с. 299].

Так, М. Кульчицький та З. Перун виділяють ключові складові програмно-цільового методу складання бюджетів, до яких відносять: бюджетні програми і підпрограми; стратегічне планування доходів та видатків; прогнозування, аналіз та визначення повноважень; оцінка та моніторинг програм; забезпечення прозорості бюджетного процесу та участі у ньому громадськості. Основу цього методу становлять бюджетні програми, які передбачають систематизацію переліків заходів, що спрямовані на досягнення поставленої розпорядником бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій, мети, і завдань [34, с. 80].

Бюджетна програма передбачає чітку постановку мети й визначення завдань окремого розпорядника бюджетних коштів та включає такі складові елементи:

«— мету бюджетної програми — окреслення законодавством основних цілей, яких необхідно досягти у результаті виконання бюджетною установою бюджетної програми;

- напрямки діяльності – конкретні дії, спрямовані на виконання визначених бюджетною програмою завдань, де мають вказуватися напрямки витрачання бюджетних коштів;

- завдання бюджетної програми – це конкретні цілі, яких потрібно досягти протягом певного періоду в результаті виконання бюджетної програми та які можна оцінити за допомогою результативних показників;

- результативні показники – кількісні й якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і мають бути підтверджені статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю, що дасть змогу здійснити оцінку використання коштів на виконання програми» [28].

Бюджетне планування на місцевому рівні здійснюється із застосуванням формульного підходу до планування доходів та видатків та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості.

Вважаємо, що необхідно позитивно оцінювати практичну реалізацію бюджетного планування з використанням формульного розрахунку, бо це забезпечує органам місцевого самоврядування стабільну бюджетну ситуацію у середньостроковій перспективі для належного рівня управління територіями. Формула також стимулює заощаджувати видатки та мобілізувати додаткові доходи, оскільки розрахункова видаткова потреба базується на розрахунку видаткових нормативів, а розрахункова спроможність - на ефективності й потенціалі дохідної бази. При цьому, якщо органи місцевого самоврядування заощаджують видатки або нарощують базу оподаткування, це не відобразиться на дотації, яка обчислена за формулою.

Із запровадженням бюджетного планування та прогнозування на формульній основі покращився процес формування місцевих бюджетів, підвищилася прозорість прийняття бюджетних рішень, підвищився рівень автономності місцевих видатків, справедливо розподіляються бюджетні ресурси і з'явилися стимули до економії видатків та мобілізації доходів.

Важливою умовою забезпечення сталого розвитку є переорієнтація у бюджетному процесі з планування ресурсів до планування результатів, що

посилює значення програмно-цільового методу і, відповідно, державних цілевих програм.

Сучасні державні цільові програми – це поєднання важливих характерних особливостей бюджетування, орієнтованого на результат, та програмно-цілевих методів, зокрема:

- комплексного підходу до виконання окреслених завдань;
- середньострокового характеру планування;
- визначення обсягів фінансування на основі окреслених завдань і цілей;
- використання системи показників для визначення ефективності;
- відкритості та прозорості порядку формування програм;
- наявності можливостей щодо поєднання державних і приватних ресурсів для виконання програми [71, с. 299].

Практика планування видатків бюджету з використанням єдиних державних стандартів без врахування реальних обсягів доходів певного регіону свідчить, про неминуче перевищення видаткових потреб над можливостями дохідної частини бюджетів. До того ж, це формує завищені очікування населення стосовно рівня бюджетних послуг, в той час як не завжди достатньо фінансових ресурсів для їх надання у такому обсязі.

Такі недоліки притаманні нормативному методу із застосуванням єдиних нормативів видатків, що визначаються на основі бажаного рівня надання бюджетних послуг, однак без врахування реальних обсягів доходів бюджету.

В той же час деякі розвинуті країни використовують практику застосування не характерних для нашої держави методів бюджетного планування, зокрема: автоматичного, мажорацій і мінорацій та безпосереднього оцінювання (додаток Д).

Окремою складовою методології бюджетного планування є його інструменти, використовуючи які на практиці реалізуються методи бюджетного планування, що призводить до ефективної його організації, у тому числі на місцевому рівні. Переконані, що інструменти бюджетного планування слід характеризувати як засоби здійснення розрахунків планових показників доходів

і видатків бюджетів різних рівнів.

При плануванні дохідної частини місцевих бюджетів необхідне використання таких інструментів як: показника чисельності населення, ставок податків та обов'язкових зборів, нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, податкових пільг, індексу відносної податкоспроможності, коефіцієнту коригування доходів, коефіцієнту вирівнювання, коефіцієнту зростання обсягів доходів місцевих бюджетів тощо.

Планування видаткової частини місцевих бюджетів передбачає використання бюджетних нормативів, ставок заробітної плати, чисельності працівників бюджетних установ, норм видатків у бюджетних установах, бюджетних норм, тарифів, фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, фактичної чисельності населення окремих адміністративно-територіальних одиниць та коригуючих коефіцієнтів.

Отже, бюджетне планування слід характеризувати сукупністю визначених принципів, фінансових методів та інструментів, використання яких забезпечує процес формування дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів з дотриманням засад законності, строковості, прозорості та контрольованості, основна мета якого полягає в найбільш повному задоволенні потреб громади і їх практичній реалізації.

У підсумку слід зазначити, що ефективна організація бюджетного планування забезпечується обов'язковим використанням у бюджетному процесі всіх складових методології бюджетного планування: принципів, методів та інструментів. Одним зі стратегічних напрямків бюджетної політики, включаючи місцевий рівень, необхідно вважати науково обґрунтоване планування показників бюджетів, що сприятиме реалізації основних напрямів підвищення соціально-економічного розвитку регіонів згідно їх фінансових можливостей.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ УПРАВЛІННЯ КОШТАМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

#### **2.1. Сучасні тенденції показників місцевих бюджетів територіальних громад та вплив на них військової агресії**

Сплинуло 8 років від початку децентралізаційної реформи в Україні, в результаті якої реалізувались адміністративна (створення об'єднаних територіальних громад) та фінансова її складові. Головним її результатом разом зі зростанням обсягів ресурсів на місцях є підвищення рівня автономності у прийнятті рішень щодо їх використання. Поряд з цим місцева влада набула і більшої відповідальності за управління коштами місцевих бюджетів.

Показники виконання місцевих бюджетів характеризують соціально-економічне становище адміністративно-територіальних одиниць та їх потенціал до сталого розвитку. Якщо у місцевих бюджетах є достатня кількість фінансових ресурсів, то це свідчить про можливість: а) надання місцевою владою більш якісного та більш різноманітного спектру послуг мешканцям територіальної громади, б) реалізації інфраструктурних та соціальних проектів, в) створення умов для розвитку бізнесу та залучення інвестицій в економіку території, г) розроблення програм розвитку місцевості та забезпечення фінансування інших заходів з покращення умов та якості життя жителів громади.

Децентралізаційна реформа істотно вплинула на кількість та стан місцевих бюджетів в Україні. Станом на 01.04.2023р. їх нараховується 1950 одиниць, з них найбільшу кількість становлять бюджети територіальних громад - 1469 од., з яких на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом перейшли 1438. (таблиця 2.1).

Для оцінки впливу реформи децентралізації на формування та виконання місцевих бюджетів варто дослідити зміни їх фінансових надходжень та видатків у часовому проміжку 2017–2021 рр. (табл. 2.2).

Таблиця 2.1

**Кількість місцевих бюджетів України станом на 01.04.2023р. (Наказ  
Міністерства Фінансів України від 31.03.2023 № 168)**

| Типи місцевих бюджетів                            | Всього місцевих бюджетів | з них мають взаємовідносини з державним бюджетом |
|---------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------|
| обласні бюджети, бюджет АРК                       | 25                       | 24                                               |
| бюджети міст республіканського/обласного значення | 13                       | 1                                                |
| районні бюджети                                   | 136                      | 119                                              |
| бюджети територіальних громад                     | 1469                     | 1438                                             |
| бюджети районів у містах обласного значення       | 35                       | 0                                                |
| бюджети міст районного значення                   | 5                        | 0                                                |
| бюджети селищ міського типу                       | 38                       | 0                                                |
| бюджети сілрад (сіл)                              | 229                      | 0                                                |
| Разом                                             | 1950                     | 1582                                             |

Джерело: складено за матеріалами [43]

Таблиця 2.2

**Динаміка формування доходів та видатків місцевих бюджетів  
України у довоєнний період (2017–2021 рр.)**

| Показники                                                      | Значення по роках, млрд. грн. |       |       |       |       | Темпи приросту, %   |                     |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|---------------------|---------------------|
|                                                                | 2017                          | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2021 р./<br>2017 р. | 2021 р./<br>2019 р. |
| Доходи місцевих бюджетів (без трансфертів)                     | 229,5                         | 263,5 | 300,3 | 311,4 | 378,1 | 64,7                | 25,9                |
| Доходи місцевих бюджетів (з трансфертами з державного бюджету) | 502,1                         | 562,4 | 560,5 | 471,5 | 580,7 | 15,6                | 3,6                 |
| Трансферти з державного бюджету                                | 272,6                         | 298,9 | 260,3 | 160,2 | 202,6 | -25,7               | -22,2               |
| Видатки місцевих бюджетів (без трансфертів)                    | 490,2                         | 563,3 | 557,6 | 467,5 | 556,8 | 13,6                | -0,14               |
| Видатки місцевих бюджетів (з трансфертами)                     | 496,1                         | 570,6 | 566,3 | 478,2 | 569,4 | 14,8                | 0,54                |

Джерело: сформовано на основі [42]

Дані табл. 2.2 свідчать, що у довоєнний період доходи місцевих бюджетів (без урахування трансфертів з державного бюджету) стабільно зростали. Так, у 2017 р. їх обсяг становив 229,5 млрд. грн., у 2019 р. – 300,3 млрд. грн., 2021 р. – 378,1 млрд. грн. Темпи приросту становили відповідно: 2017–2021 рр. – 64,7%, 2019–2021 рр. – 25,9 %. Протягом 2017–2021 рр. спостерігалось збільшення

власних доходів місцевих бюджетів, що свідчить про економічну активність громад та результативність впровадження реформи фіскальної децентралізації, яка сприяла змінам в управлінні місцевими фінансами. Це стимулює до пошуку додаткових фінансових ресурсів місцевих бюджетів та до розвитку громад.

Проте, рівень дотаційності місцевих бюджетів залишається ще досить високим та громади не достатньо спроможні до покриття власних потреб територій. Це вимагає активізації дій органів місцевого самоврядування у пошуку ефективних рішень для економічного розвитку громад.

Темпи приросту доходів місцевих бюджетів з трансфертами у 2017–2021 рр. складали 15,6 %, а у 2019–2021 рр. – 3,6 %. Це свідчить, що фінансовий потенціал скорочувався, але в той же час зберігалися тенденції збільшення доходів місцевих бюджетів.

Спостерігається тенденція до зменшення міжбюджетних трансфертів: за період 2017–2021 рр. на 25,7%, а за період 2019–2021 рр. – на 22,2%. Незважаючи на це державна регіональна економічна політика спрямована на фінансову підтримку місцевих бюджетів, що стимулює органи місцевого самоврядування до більшої економічної самостійності.

Динаміка видаткової частини місцевих бюджетів протягом 2017–2021 рр. свідчить про їх загальне збільшення. У 2021 р. видатки з міжбюджетними трансфертами порівняно з 2017р. зросли на 14,8%, а порівняно з 2019р. зменшилися на 0,54%. Таку тенденцію спричинили різні фактори впливу на економічну ситуацію в Україні, зокрема політичні події у державі, кризові явища та загострення пандемії COVID-19.

Незважаючи на зростання показників доходів та видатків місцевих бюджетів (без трансфертів) протягом 2017–2021 рр., надходження територій все ж не покривають усіх їх потреб, що є негативним фактом для подальшого розвитку.

Зрозуміло, що дефіцит коштів для виконання власних та делегованих повноважень органами місцевої влади покривається трансфертами з державного бюджету. Як свідчить аналіз, величина трансфертів у 2020 році зменшується, що

пов'язано зі зменшенням доходів бюджетів загалом. Це спричинено світовою пандемією SARS COVID-2019.

У 2022 р. до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 527,05 млрд. грн., що на 4,98% більше порівняно з 2021 р. [42]. Надходження спеціального фонду в 2022 р. склали 28,05 млрд. грн., що на 50,61 млрд. грн. менше ніж у 2021 р., або на 64,3%. На це негативно вплинула збройна агресія росії, що погіршило стан соціально-економічного розвитку регіонів (таблиці 2.3 та 2.4).

Таблиця 2.3

**Стан показників місцевих бюджетів за період 2020-2022 рр.**

| Показники виконання       | Загальний фонд, млрд. грн. |        |        | Спеціальний фонд, млрд. грн. |        |        | Разом, млрд. грн. |        |        |
|---------------------------|----------------------------|--------|--------|------------------------------|--------|--------|-------------------|--------|--------|
|                           | 2020р.                     | 2021р. | 2022р. | 2020р.                       | 2021р. | 2022р. | 2020р.            | 2021р. | 2022р. |
| Доходи                    | 425,95                     | 502,03 | 527,05 | 45,53                        | 78,67  | 28,05  | 471,48            | 580,7  | 555,1  |
| Видатки                   | 357,73                     | 408,86 | 421,54 | 120,38                       | 160,57 | 62,75  | 478,11            | 569,43 | 484,29 |
| Кредитування              | 0,17                       | 0,31   | 0,99   | 0,05                         | -0,07  | -0,07  | 0,22              | 0,24   | 0,92   |
| Дефіцит (-)/ Профіцит (+) | 68,05                      | 92,86  | 104,52 | -74,9                        | -81,83 | -34,63 | -6,85             | 11,03  | 69,89  |

Джерело: складено за матеріалами [43]

Доходи загального фонду місцевих бюджетів у 2021 р. становили 502,03 млрд. грн. та збільшились порівняно з 2020 р. на 76,08 млрд. грн., або на 17,86%.

Таблиця 2.4

**Динаміка показників місцевих бюджетів за період 2020-2022 рр.**

| Показники виконання       | Загальний фонд, темп росту (%) |            | Спеціальний фонд, темп росту (%) |            | Разом, темп росту (%) |            |
|---------------------------|--------------------------------|------------|----------------------------------|------------|-----------------------|------------|
|                           | 2021/ 2020                     | 2022/ 2021 | 2021/ 2020                       | 2022/ 2021 | 2021/ 2020            | 2022/ 2021 |
| Доходи                    | 117,86                         | 104,98     | 172,79                           | 35,66      | 123,17                | 95,59      |
| Видатки                   | 114,29                         | 103,10     | 133,39                           | 39,08      | 119,10                | 85,05      |
| Кредитування              | 182,35                         | 319,35     | -140,00                          | 100,00     | 109,09                | 383,33     |
| Дефіцит (-)/ Профіцит (+) | 136,46                         | 112,56     | 109,25                           | 42,32      | -161,02               | 633,64     |

Джерело: складено за матеріалами [43]

Що стосується видаткової частини загального фонду місцевих бюджетів, то у 2022 р. вона склала 421,54 млрд. грн., що на 3,1% більше порівняно з 2021р. У 2021 р. їх обсяг по відношенню до 2020 р. зріс на 14,29 %.

Зі спеціального фонду місцевих бюджетів у 2021 р. було профінансовано напрямків на 33,39% більше, ніж у 2020 р.

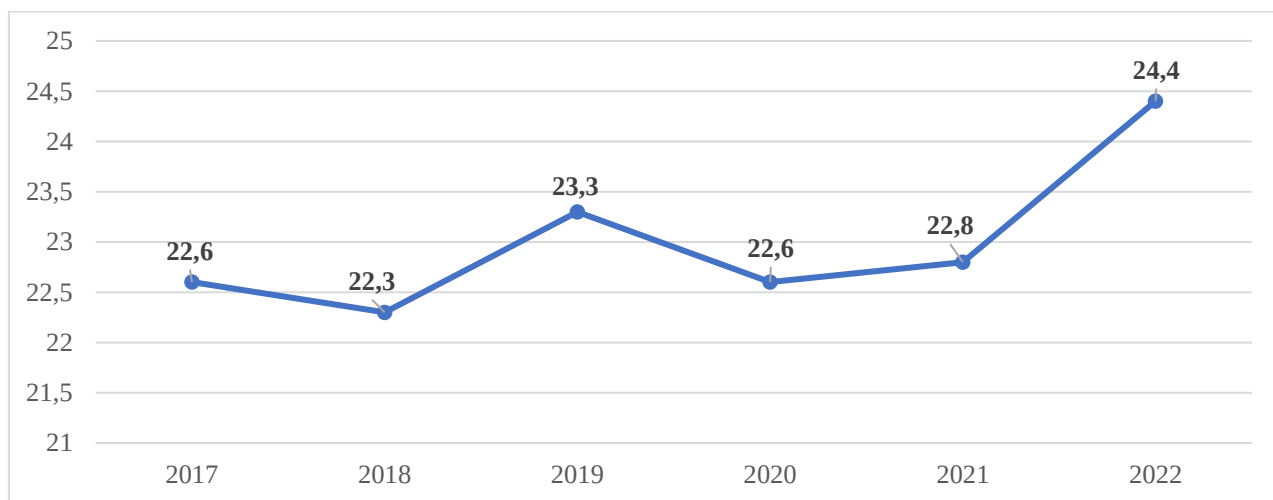
Обсяг кредитування загального фонду місцевих бюджетів у 2022р. зріс до 997,6 млн. грн., що більше попереднього періоду на 219,35%.

У виконанні загального фонду місцевих бюджетів за період 2020-2022 рр. спостерігається профіцит, який у 2020 р., становив 68,05 млрд. грн., у 2021 р. - 92,86 млрд. грн., а у 2022 р. - 104,52 млрд. грн. Темп росту у 2021 р. проти 2020 р. склав 36,46%, а у 2022 р. проти 2021 р. - 12,56%.

Натомість спеціальний фонд місцевих бюджетів за цей період виконано з дефіцитом. Найбільше його значення зафіксовано у 2021 р. на рівні 81,83 млрд. грн., а найнижче - у 2022 р. – 34,63 млрд. грн.

Рівень виконання доходної частини місцевих бюджетів у 2022 р. за становив 93,7%, а видаткової – 77,7%.

Слід зазначити, що починаючи з 2017 р. частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України (без трансфертів) була нерівномірною: у 2023 р. вона зросла до 23,3%, у 2020-2021рр. спостерігався її спад через пандемію коронавірусу, а от у 2022 р. вона зросла та становила 24,4% (рисунок 2.1).



**Рис. 2.1. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України (без трансфертів) за період 2017-2022 рр., (%)**

Джерело: складено за матеріалами [15; 42]

Досліджуваний період характеризується переважанням у складі доходів місцевих бюджетів податкових надходжень та поступовим збільшенням їх обсягів. Найбільшу питому вагу вони становили у 2022 р. - 70,88% всіх надходжень. На другому місці частка офіційних трансфертів (від органів

державного управління та від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій та донорських установ), які становили майже чверть усіх надходжень, а саме 24,68%. Питома вага інших надходжень складала 4,44% (таблиця 2.5).

Таблиця 2.5

**Динаміка складу та структури доходів місцевих бюджетів за період  
2020-2022 рр.**

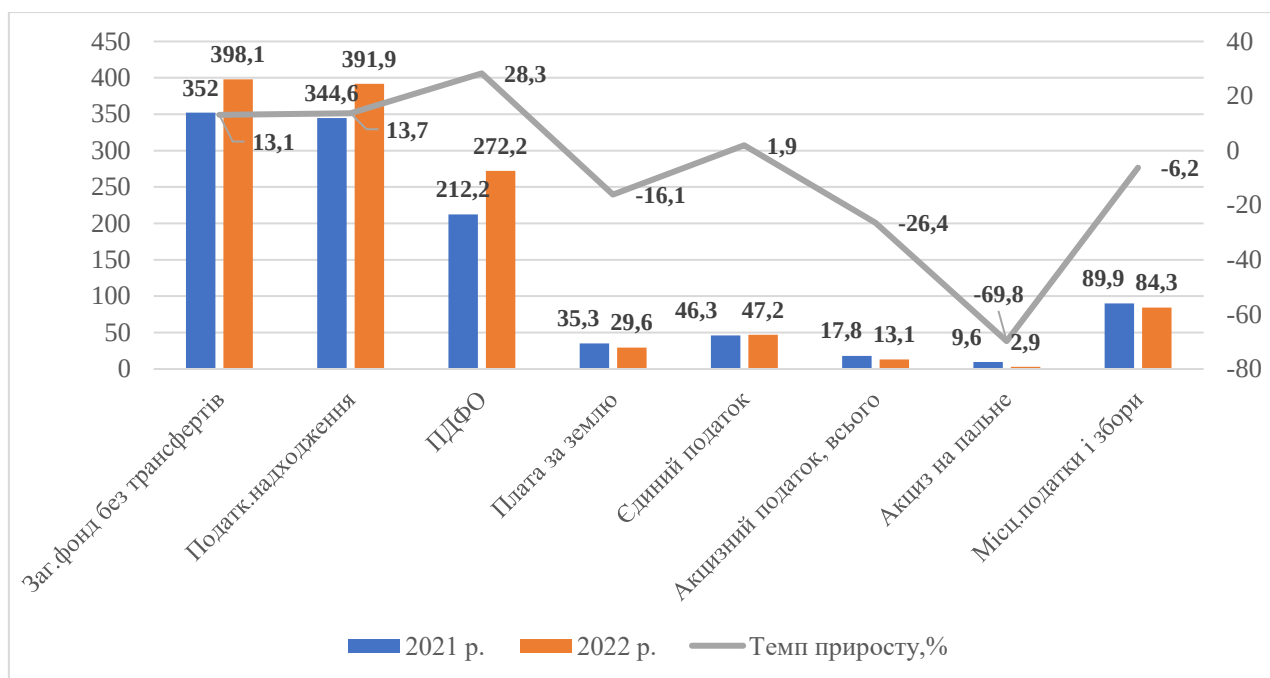
| Показники                                                                | Усього, млрд. грн. |         |         | Питома вага, % |         |         |
|--------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------|---------|----------------|---------|---------|
|                                                                          | 2020 р.            | 2021 р. | 2022 р. | 2020 р.        | 2021 р. | 2022 р. |
| РАЗОМ                                                                    | 471,48             | 580,70  | 555,10  | 100,00         | 100,00  | 100,00  |
| Податкові надходження                                                    | 285,57             | 346,71  | 393,47  | 60,57          | 59,71   | 70,88   |
| Неподаткові надходження                                                  | 21,46              | 27,18   | 22,04   | 4,55           | 4,68    | 3,97    |
| Доходи від операцій з капіталом                                          | 3,47               | 3,46    | 2,28    | 0,74           | 0,60    | 0,41    |
| Від органів державного управління                                        | 160,18             | 202,74  | 136,75  | 33,97          | 34,91   | 24,64   |
| Від ЄС, урядів іноземних держав, міжнар. організацій, донорських установ | 0,15               | 0,04    | 0,22    | 0,03           | 0,01    | 0,04    |
| Цільові фонди                                                            | 0,65               | 0,57    | 0,34    | 0,14           | 0,10    | 0,06    |

Джерело: розраховано за матеріалами [15; 42]

Всього до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2022 р. надійшло 398,1 млрд. грн., що на 46,1 млрд. грн., або на 13,1% більше порівняно з 2021 р. (рисунок 2.2). Це пов'язано зі значним зростанням надходжень від ПДФО, а саме на 60,0 млрд. грн., або на 28,3%, що зумовлено, перш за все, суттєвим зростанням виплат військовослужбовцям та підвищенням рівня мінімальної заробітної плати. Проте варто зазначити, що громади використовують не всі можливості збільшення надходжень від цього податку. Зокрема, значна частина ПДФО недоотримується через «тіньову» зайнятість та нелегальну виплату заробітної плати. Також місцеві бюджети зазнають втрат від того, що фізичні особи неповністю декларують свої доходи. До цього їх спонукає недостатнє використання місцевими органами влади делегованих їм повноважень з контролю за дотриманням законодавства про працю.

Однак були і втрати, зокрема, надходження плати за землю в 2022 р. порівняно з 2021 р. скоротились на 5,7 млрд. грн., або 16,1%. Частка плати за

землю у 2022 р. складала 7,5% загального фонду місцевих бюджетів, тоді як в 2021 р. цей показник був вищий і складав більше 10% обсягу надходжень.



**Рис. 2.2. Динаміка податкових надходжень місцевих бюджетів у 2021-2022 рр., млрд. грн.**

Джерело: побудовано за матеріалами [15; 42]

Спостерігається також погіршення ситуації із надходженнями акцизного податку, а саме акцизу на пальне. У 2022 р. надходження акцизу на пальне порівняно із 2021 р. скоротилось на 6,7 млрд. грн., або на 69,8%. Це пов'язано зі встановленням ставки акцизу на імпорт пального на рівні 0 євро за 1000 літрів.

Військова агресія росії спричинила масову міграцію та зупинку підприємницької діяльності, що негативно відобразилось на місцевих бюджетах.

У кожній четвертій громаді, що знаходились у зоні вторгнення РФ, доходи зменшились щонайменше на 50% від довоєнних планів. Серед громад, які знаходились поза зоною бойових дій, 2/3 зафіксували зниження доходів. Найбільше постраждали такі статті бюджетів як ПДФО, акцизи та земельний податок.

В результаті, громади зіштовхнулися з потребою продовжувати фінансування освіти, медицини та ЖКГ при падінні надходжень до 70%. Це значно розбалансувало їхні фінанси.

З вторгненням РФ перед громадами постали значні виклики, оскільки саме на місцевому рівні необхідно вирішувати гуманітарні, комунальні, логістичні та міграційні проблеми, відновлювати зруйноване – а для цього необхідні фінансові ресурси.

Дані про виконання видаткової частини місцевих бюджетів за період 2020-2022 рр. (табл. 2.6) свідчать, що в умовах воєнного стану найбільше зросли видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу. У 2022р. порівняно з 2021р. їх обсяг збільшився на 9,37 млрд. грн., або більш ніж у 5 разів. Видатки на соціальний захист зросли на 1,13 млрд. грн., або на 4%. Незначне збільшення зазнали видатки на загальнодержавні функції. Тоді як видатки на освіту та охорону здоров'я скоротилися на 16,8 млрд. грн. та 2,1 млрд. грн. відповідно, або на 7% та 6%. Найменше коштів у 2022р. було витрачено на охорону навколишнього природного середовища, їх обсяг скоротився порівняно з 2021 р. на 1,9 млрд. грн., або на 79%.

Таблиця 2.6

**Динаміка складу та структури видатків місцевих бюджетів за період 2020-2022 рр.**

| Показники                                    | Усього, млрд. грн. |         |         | Питома вага, % |         |         |
|----------------------------------------------|--------------------|---------|---------|----------------|---------|---------|
|                                              | 2020 р.            | 2021 р. | 2022 р. | 2020 р.        | 2021 р. | 2022 р. |
| РАЗОМ                                        | 478,11             | 569,43  | 484,29  | 100,00         | 100,00  | 100,00  |
| Загальнодержавні функції                     | 40,97              | 45,96   | 46,47   | 8,57           | 8,07    | 9,60    |
| Громадський порядок, безпека та судова влада | 1,83               | 1,74    | 11,11   | 0,38           | 0,31    | 2,29    |
| Економічна діяльність                        | 93,93              | 112,36  | 61,07   | 19,65          | 19,73   | 12,61   |
| Охорона навколишнього природного середовища  | 2,42               | 2,42    | 0,51    | 0,51           | 0,42    | 0,11    |
| Житлово-комунальне господарство              | 32,13              | 56,73   | 40,63   | 6,72           | 9,96    | 8,39    |
| Охорона здоров'я                             | 50,87              | 33,1    | 31,00   | 10,64          | 5,81    | 6,40    |
| Духовний та фізичний розвиток                | 21,88              | 27,39   | 22,58   | 4,58           | 4,81    | 4,66    |
| Освіта                                       | 199,43             | 249,08  | 232,25  | 41,71          | 43,74   | 47,96   |
| Соціальний захист і соціальне забезпечення   | 23,99              | 28,07   | 29,20   | 5,02           | 4,93    | 6,03    |
| Міжбюджетні трансфери                        | 10,66              | 12,58   | 9,47    | 2,23           | 2,21    | 1,96    |

Джерело: розраховано за матеріалами [15; 42]

Структура видаткової частини місцевих бюджетів за період 2020-2022 рр. характеризується переважанням частки видатків на освіту в межах 42 - 48%.

Спостерігається скорочення видатків на економічну діяльність з 93,93 млрд. грн. у 2020 р. до 61,07 млрд. грн. у 2022 р., або з 19,65% структури місцевих бюджетів до 12,61% відповідно. Оскільки під час військового стану у видатках змінилася пріоритетність, органи місцевого самоврядування змушені були скоротити в першу чергу всі непершочергові видатки. Зокрема, у 2022 р. фінансування видатків зі спеціального фонду скоротилося на 60,92% і склало 62,75 млрд. грн., що пов'язано зі зменшенням фінансового забезпечення регіонів, в яких ведуться активні бойові дії. До того ж, зменшено капітальні видатки та загалом оптимізовано видаткову частину місцевих бюджетів.

Разом з тим видаткова частина загального фонду в 2022р. порівняно з 2021р. зросла за рахунок фінансування нагальних потреб в умовах військового стану на 6,1 млрд. грн., субвенції з місцевих бюджетів до державного збільшилися на 3,6 млрд. грн. і були направлені на фінансування безпеки і оборони, заходи з організації та функціонування тероборони склали 3,4 млрд. грн., витрати на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії склали 2,5 млрд. грн.

Загалом в 2022 р. порівняно з 2021 р. видатки загального фонду зросли на 9,3 млрд. грн., або на 2,2%, а видатки спеціального фонду скоротилися на 110,9 млрд. грн., або на 63,5%.

Проведена оцінка фінансового стану місцевих бюджетів в Україні дає підстави зробити висновок, що процес децентралізації має позитивні результати, а саме зростають доходи місцевих бюджетів, зокрема податкові надходження та зменшуються трансфертні платежі. Це є свідченням того, що зростає фінансова спроможність та фінансова автономія місцевих бюджетів.

І хоча 2020 рік по наповненню місцевих бюджетів громад під дією карантинних заходів показав доволі невтішні показники, все ж є й багато позитивних тенденцій. В першу чергу, зростання доходів бюджетів органів місцевого самоврядування у 2021 році в порівнянні з показниками попередніх періодів. Тобто, почалося поступове відновлення територіальними громадами своїх економік після карантину та все більше наповнення їх бюджетів. Також

відбулася значна зміна залежності місцевих бюджетів від різних доходів за 2018-2021 роки: щорічно невпинно зростали обсяги надходжень від ПДФО, єдиного податку, податку на майно та акцизу з роздрібної торгівлі, натомість обсяги міжбюджетних трансфертів пропорційно зменшувались.

Вектор більшої залежності місцевих бюджетів від ПДФО та власних місцевих податків і зборів є правильним, оскільки органи місцевого самоврядування повинні чітко усвідомлювати, що покращення у своїх громадах мають право вимагати ті, хто сплачують найбільший обсяг коштів до місцевих бюджетів.

Що стосується частки міжбюджетних трансфертів у місцевих бюджетах, то її зменшення можна розглядати з двох позицій. З однієї сторони, позитивно, що бюджети органів місцевого самоврядування зменшують свою залежність від дотацій та субвенцій, що в результаті призводить до більшої фінансової автономії та отримання стимулу до розвитку своєї громади. З іншої сторони, не всі громади спроможні відшукати інші (додаткові, альтернативні) джерела надходжень, особливо, за умови дефіциту коштів навіть на базові потреби.

«Навіть за умов повномасштабної війни органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) продемонстрували здатність протидіяти екстраординарним викликам, забезпечуючи функціонування економіки і життєдіяльність населення. ОМС зробили суттєвий внесок у посилення обороноздатності держави, а тому продовження бюджетної децентралізації є важливим пріоритетом соціально-економічного розвитку країни» [16].

## **2.2. Соціально-економічна характеристика Катеринівської об'єднаної територіальної громади Кропивницького району Кіровоградської області**

Здійснення функцій та повноважень місцевого самоврядування від імені та в інтересах сільської територіальної громади здійснює сільська рада, до

виключної компетенції якої належать наступні питання:

Катеринівська об'єднана територіальна громада утворена 9 червня 2017 року в результаті об'єднання в єдину адміністративно-територіальну одиницю дев'ятох сіл Обознівської, Володимирівської та Олексіївської сільських рад Кропивницького району. В її створенні прослідковується дві особливості. По-перше, центром громади стало село Катеринівка, яке раніше підпорядковувалося Обознівській сільраді, хоча, як правило, таким центром стає одна із сільських рад, які увійшли до складу. По-друге, створення Катеринівської об'єднаної територіальної громади суперечило Перспективному плану формування територій громад Кіровоградщини, в якому передбачалося приєднання Обознівської сільради до села Велика Северинка або до міста Кропивницького. Тож громада ініціювала об'єднання, запропонувавши його сусіднім селам.

Сьогодні громада об'єднує 13 населених пунктів: Аврамівка, Володимирівка, Грузьке, Катеринівка, Лісне, Мальовниче, Миронівка, Могутнє, Обознівка, Овсяниківка Олександрівка, Олексіївка та Осикувате. Ці села у Катеринівській сільській раді представляють їх депутати, а у виконкомі – сільські старости. Старости та депутати забезпечують взаємозв'язок односельців і влади громади й вирішують різні проблеми мешканців сіл у раді та виконкомі.

І хоча перші вибори до органів місцевого самоврядування Катеринівської сільської об'єднаної територіальної громади відбулись у жовтні 2017 року, однак тут децентралізація влади вже успішно реалізовувалась завдяки злагодженій співпраці органів місцевого самоврядування із соціально відповідальним бізнесом. Результатом співпраці ПАТ «Кіровоградське рудоуправління» та співфінансування Обознівської сільради для мешканців села стали централізоване водопостачання, відремонтована школа та дитячі садки, стовідсоткове забезпечення вуличним освітленням території села.

З часом Катеринівська сільська територіальна громада перейшла на прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом.

Загальна площа території громади – 295,8 км<sup>2</sup>. Чисельність населення громади - 5342 чоловік (табл. 2.7). Відстань до районного та обласного центрів –

15 км.

Таблиця 2.7

**Дані про населення Катеринівської об'єднаної територіальної громади**

|                               |             |                                       |             |
|-------------------------------|-------------|---------------------------------------|-------------|
| <b>Всього населення:</b>      | <b>5342</b> | Всього працездатне населення          | <b>4231</b> |
| з них: дітей дошкільного віку | 284         | Всього непрацездатного населення      | 2138        |
| дітей шкільного віку          | 590         | Всього зайнятого населення            | 3200        |
| пенсіонерів                   | 1264        | з них:                                |             |
| працездатних громадян         | 4231        | зайнятого населення на території ради | 800         |
| <b>міграція населення:</b>    | 100         | зайнятого населення за межами ради    | 2400        |
| вибулих                       |             |                                       |             |
| прибулих                      | 126         | <b>Всього безробітних</b>             | <b>1031</b> |

Відомості про економічний потенціал громади наведені в табл. 2.8. Найбільшими за розмірами та обсягами сплати податків є підприємства: АТ «Кіровоградське рудоуправління», ПП «Влад», ТОВ «Володимирівське», ФГ «Золота бджола», ПрАТ «Олексіївське», ПП «Лісне».

Таблиця 2.8

**Дані про підприємства та установи, розташовані на території**

**Катеринівської об'єднаної територіальної громади**

|                                         |           |                                            |             |
|-----------------------------------------|-----------|--------------------------------------------|-------------|
| <b>Кількість підприємств та установ</b> | <b>77</b> | <b>Кількість малих підприємств</b>         | <b>1110</b> |
| з них:                                  |           | Кількість підприємців фізичних осіб        | 28          |
| сільськогосподарських                   | 75        | Кількість підприємців юридичних осіб       | 5           |
| промислових                             | 2         | Кількість фермерських господарств          | 35          |
| інших                                   |           | Кількість особистих селянських господарств | 1042        |

Загальна характеристика земельного фонду Катеринівської об'єднаної територіальної громади наведена у табл. 2.9.

«У 2022 році розроблено та затверджено проект землеустрою щодо організації і встановлення меж території природно-заповідного фонду (ботанічна пам'ятка природи місцевого значення «Польовий садок») площею 3,30 га на території Катеринівської сільської ради.

Проведено інформаційно-роз'яснювальну роботу з орендарями земельних ділянок комунальної власності, в яких орендна плата згідно договорів оренди становить менше 8%, з метою внесення змін до існуючих договорів оренди

Таблиця 2.9

**Загальна характеристика земельного фонду Катеринівської об'єднаної територіальної громади**

| № з/п | Структура земель                                                                 | Площа, га | У % до загальної площі |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------------------|
|       | <b>Всього земель</b>                                                             | 29576,87  | 100,0                  |
|       | <i>у тому числі:</i>                                                             |           |                        |
| 1.    | землі сільськогосподарського призначення                                         | 25002,06  | 84,5                   |
| 2.    | землі житлової та громадської забудови                                           | 573,92    | 1,94                   |
| 3.    | землі оздоровчого призначення                                                    | -         | -                      |
| 4.    | землі природно-заповідного та ін. природоохор.призначення                        | 119,5     | 0,4                    |
| 5.    | землі рекреаційного призначення                                                  | 8,7733    | 0,03                   |
| 6.    | землі історико-культурного призначення                                           | -         | -                      |
| 7.    | землі лісгосподарського призначення                                              | 789,02    | 2,66                   |
| 8.    | землі водного фонду                                                              | 495,42    | 1,67                   |
| 9.    | землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та ін. призначення | 801,32    | 2,7                    |

земельних ділянок у частині розміру орендної плати у бік збільшення. Наразі активно ведуться роботи з внесення змін до договорів» [19].

Показники бюджету громади у 2022 році наведені в таблиці 2.10.

Таблиця 2.10

**Показники бюджету Катеринівської об'єднаної територіальної громади у 2022 році**

| Назва показника                                                                      | Значення показника | Сер.показник по області | Сер.показник по Україні |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------|-------------------------|
| Доходи заг. фонду на 1-го мешканця (грн)                                             | 10900,0            | 3999,59                 | 1145,13                 |
| Видатки заг. фонду на 1-го мешканця (грн)                                            | 11000,0            | 5752,41                 | 1750,82                 |
| Капітальні видатки на 1-го мешканця (грн)                                            | 1115,7             | 452,34                  | 74,89                   |
| Рівень дотаційності бюджетів (%)                                                     | 0,0                | 3,05                    | 15,57                   |
| Співвідношення видатків на утрим. апарату управління із сумою доходів заг. фонду (%) | 13,2               | 26,57                   | 28,37                   |
| Пит. вага зарплати у видатках заг. фонду (%)                                         | 62,7               | 79,45                   | 82,54                   |
| Видатки на загальну середню освіту на 1-го учня (грн.)                               | 57797,9            | 30278,16                | 9364,05                 |
| Пит. вага місцевих податків і зборів у доходах заг. фонду (%)                        | 25,7               | 41,36                   | 36,55                   |

На території громади реалізуються фінансові програми соціального характеру, такі як: «Турбота», «Комплексна підтримка соціального захисту»

(допомога воїнам-інтернаціоналістам, інвалідам по зору, дітям-сиротам та дітям позбавленим батьківського піклування, яким виповнилося 18 років, учасникам ліквідації аварії на ЧАЕС), «Ветеран», «Підтримка учасників АТО/ООС та членів їх сімей». У 2022 році за цими програмами профінансовано видатків на суму 726,1 тис.грн.

З 01 лютого 2022 року в громаді почав працювати соціальний перукар, який кожного дня надає послуги для пільгових категорій осіб в різних населених пунктах Катеринівської ТГ.

З 01 липня 2022 року створений відділ надання соціальних послуг Катеринівської сільської ради, який надає послугу «Догляд вдома», веде облік внутрішньо переміщених осіб, забезпечує та допомагає із поселенням та гуманітарною допомогою.

За час війни громада інтенсифікувала співпрацю з благодійними організаціями, які допомагають внутрішньо переміщеним особам та сім'ям пільгових категорій в забезпеченні гуманітарною допомогою, а також надає допомогу військовим, які боронять Україну.

Службою у справах дітей Катеринівської сільської ради здійснюються заходи щодо соціально- правового захисту дітей.

Відомості про соціально-культурну сферу громади наведено в таблицях 2.11- 2.13.

Таблиця 2.11

#### Дані про галузь освіти Катеринівської об'єднаної територіальної громади

|                                          |   |                                                              |     |
|------------------------------------------|---|--------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Всього навчальних закладів</b>        | 7 | <b>Всього кількість дітей та учнів:</b>                      | 650 |
| <i>з них:</i>                            |   | <i>з них:</i>                                                |     |
| дошкільних навчальних закладів           | 3 | дошкільних навчальних закладах                               | 125 |
| загальноосвітні школи                    | 4 | кількість учнів 1- 4 класів                                  | 216 |
| позашкільних навчальних закладів         | - | кількість учнів 5-9 класів                                   | 242 |
| школи - інтернати                        | - | кількість учнів 10-11 класів                                 | 67  |
| професійно-технічних навчальних закладів | - | <b>Всього працюючих вчителів:</b><br><i>наявних вакансій</i> | 86  |

«У 2022 році, нажаль, не вдалось здійснити ряд заходів з покращення матеріально-технічного забезпечення закладів дошкільної освіти, які планувались на початку року. Першочерговим завданням у 2022 році стала

безпека учасників освітнього процесу, тому основний фінансовий ресурс було направлено на ремонт та оснащення місць укриття для здобувачів освіти та педагогів.

В умовах війни заклади освіти Катеринівської громади здійснювали не лише освітню діяльність, а й стали своєрідними осередками волонтерства та підтримки. З перших днів війни працівники закладів освіти за чіткої координації Катеринівської сільської ради із завзяттям почали працювати на нашу спільну Перемогу: сплетено сотні маскувальних сіток, виготовлено тисячі смачних пірижків, заготовлено сотні банок м'ясних консерв, проведено ряд благодійних акцій та ярмарок» [19].

Таблиця 2.12

**Дані про галузь охорони здоров'я Катеринівської об'єднаної територіальної громади**

|                                                       |    |                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|---------------------------------------|----|
| <b>Всього лікувально-профілакт. закладів та аптек</b> | 11 | <b>Всього медичного персоналу</b>     | 10 |
| <i>з них:</i>                                         |    | <i>з них:</i>                         |    |
| лікарень                                              | -  | всього лікарів                        | 2  |
| поліклінік                                            | -  | <i>наявних вакансій</i>               |    |
| амбулаторій                                           | 3  | всього середнього медичного персоналу | 8  |
| ФАПів                                                 | 6  | <i>наявних вакансій</i>               |    |
| аптеки                                                | 2  | наявність спеціального транспорту     | +  |

Таблиця 2.13

**Дані про заклади культури та самодіяльні колективи Катеринівської об'єднаної територіальної громади**

|                                 |    |                              |   |
|---------------------------------|----|------------------------------|---|
| <b>Всього закладів культури</b> | 17 | <i>дитячі художні школи</i>  |   |
| <i>з них:</i>                   |    | <i>дитячі музичні школи</i>  |   |
| бібліотеки                      | 7  | <i>дитячі школи мистецтв</i> |   |
| будинки культури та клуби       | 9  | самодіяльні творчі колективи | 1 |
| музеї                           | 1  | <i>дитячі</i>                |   |
| навчальні заклади               |    | <i>дорослі</i>               | 1 |

«Сучасна бібліотека та заклади культури функціонують в умовах змін у сфері освіти, під час світової пандемії COVID – 19, воєнного стану. У 2022 році сільські бібліотеки та заклади культури Катеринівської сільської ради працювали на добробут громади, надаючи можливість мешканцям отримати доступ до різноманітних ресурсів, допомагаючи людям у підвищенні свого

освітнього потенціалу, реалізації творчих можливостей» [19].

Не зважаючи на сучасні події на території громади здійснюється благоустрій усіх без виключення населених пунктів.

### **2.3. Аналітична оцінка формування та виконання Катеринівського сільського бюджету Кропивницького району Кіровоградської області**

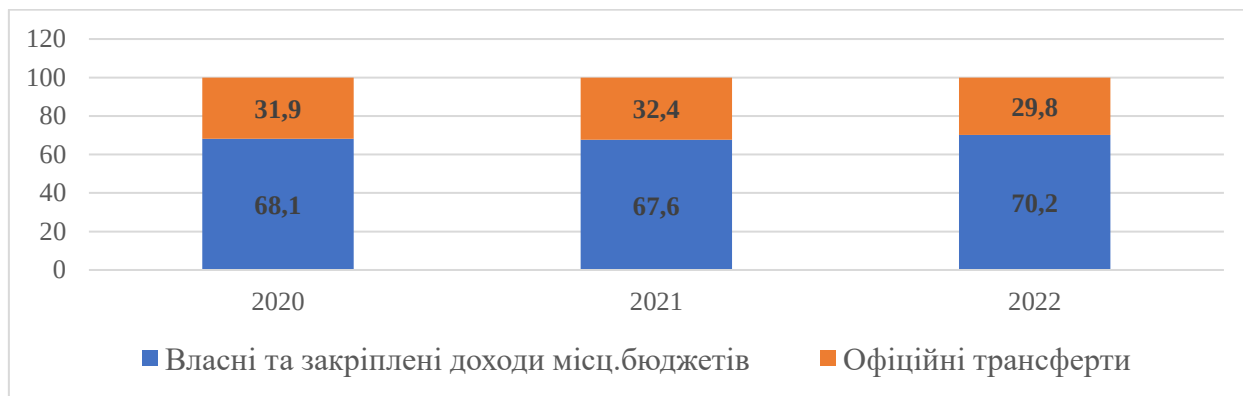
Процес управління коштами місцевих бюджетів характеризується формуванням та виконанням бюджету територіальної громади, який являється важелем впливу органів місцевого самоврядування на різноманітні аспекти економічного життя її мешканців. Від обсягу та структури доходів і видатків бюджету залежить напрям економічного розвитку та платоспроможність території, а також рівень суспільного добробуту тощо.

Рівень ефективності управління коштами місцевих бюджетів в умовах активізації процесів фінансової децентралізації варто дослідити на основі аналізу структури доходів місцевих бюджетів та механізму їх формування. Для цього використаємо статистичні дані Катеринівської сільської ради Кропивницького району Кіровоградської області (*додатки М та Н*).

Як свідчать дані **табл. М. 2 додатку М** обсяг доходів Катеринівського сільського бюджету до початку повномасштабного вторгнення РФ постійно зростає. У 2021 р. порівняно з 2020 р. він збільшився на 31300,6 тис.грн., або на 94%, а вже у 2022 р. зменшився на 4687,4 тис.грн., або на 7,3%.

Реформа децентралізації призвела до посилення фінансової незалежності місцевих бюджетів, внаслідок чого частка офіційних трансфертів у доходах Катеринівського сільського бюджету суттєво зменшилася та становила протягом 2020-2022 рр. близько 30% (**табл. М. 1 додатку М та рис. 2.3**), тобто фінансовий потенціал громади зростає, а отже розширюються можливості та відповідальність місцевої влади щодо втілення проєктів, які розвиватимуть

громаду.



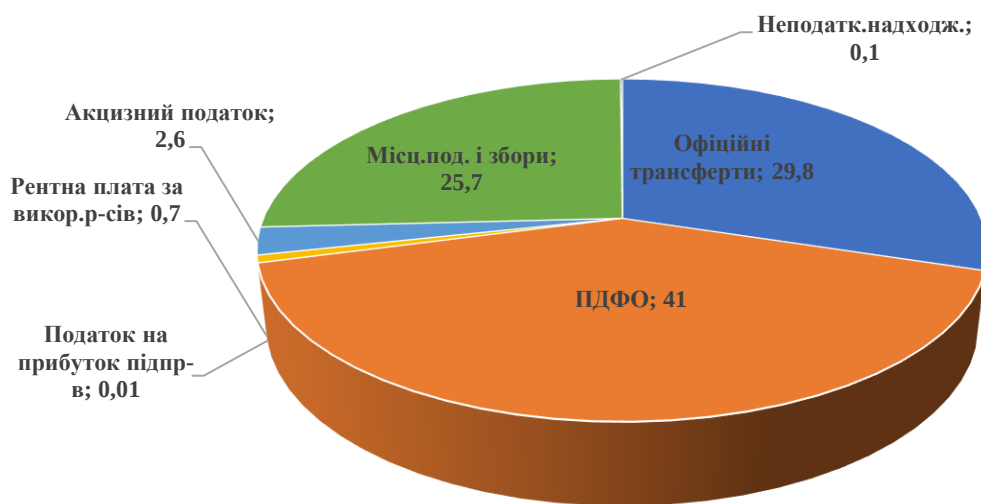
**Рис. 2.3. Співвідношення власних доходів Катеринівського сільського бюджету та офіційних трансфертів з державного бюджету за період 2020-2022 рр., %**

Оцінка складу та структури доходів загального фонду Катеринівського сільського бюджету свідчить, що основу формування фінансових ресурсів громади становлять податкові надходження (*табл. М. 1 додатку М*). Протягом аналізованого періоду спостерігається поступове збільшення їх питомої ваги на 0,53% у 2021 р. порівняно з 2020 р. та на 2,57% - у 2022 р. порівняно з 2021 р. У 2021 році їх фактичний обсяг збільшився порівняно з 2020 роком на 21360,9 тис.грн., або на 95,9% (*табл. М. 2 додатку М*). Така тенденція пов'язана зі збільшенням частки ПДФО, що зараховується до місцевих бюджетів та передачею до загального фонду місцевих бюджетів наступних надходжень: акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів, єдиного податку та податку на майно.

Основними бюджетоутворюючими платниками податків є: АТ «Кіровоградське рудоуправління» (ПДФО, рентна плата за користування надрами, орендна плата за землю), Катеринівська сільська рада, ТОВ «Саторі-С», ФГ «САТОРІ-АГРО», ФГ «Жукова М.О.», Обознівський ПНІ (ПДФО), ПП «Влад», ТЗОВ «АПК «НІКА», ПП «Лісне», СТОВ «Лан», ТОВ «Володимирівське», ФГ Костенка М.І. (ПДФО, орендна плата за землю), ПрАТ «Олексіївське» (ПДФО, орендна плата за землю, єдиний податок), ТОВ "УНК" (ПДФО, акцизний податок), ТОВ «Сонек» (орендна плата за землю, рентна плата

за користування надрами), та ін.

Податок на доходи фізичних осіб продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини місцевих бюджетів, питома вага якого в обсязі надходжень загального фонду становила у 2020-2022 рр. відповідно 31,2%, 36,8% та 41,0% (табл. М.1 додатку М та рис. 2.4), до того ж у 2021 році спостерігалось збільшення обсягу цього податку в доходах місцевих бюджетів громади на 13424,8 тис.грн., або у 2,3 рази (табл. М.2 додатку М).



**Рис. 2.4. Структура доходної частини загального фонду Катеринівського сільського бюджету у 2022 році, %**

Місцеві податки та збори є другими за значенням податковими доходами бюджету Катеринівської громади у 2020-2022 рр., що і передбачено було бюджетно-податковою реформою. У 2021 р. їх обсяг зріс на 5147,8 тис. грн., або на 51,9% порівняно з 2020р. Суттєво меншими темпами вони зростали у 2022 р. порівняно з 2021 р. (на 2,3%) (табл. М.2 додатку М). Вони формуються в основному за рахунок майнових податків (зокрема, орендної плати за землю) та єдиного податку, питома вага яких у структурі місцевих податків бюджету громади у 2020-2022 рр. становила в межах 15% та 10% відповідно (табл. М.1 додатку М). Це обумовлено змінами, внесеними до Бюджетного кодексу, згідно з якими плата за землю у 100% розмірі залишається у розпорядженні місцевих бюджетів.

Частка податку на прибуток підприємств дуже мізерна та коливалась протягом 2020-2022 рр. у межах 0,01-0,004%, оскільки на території громади немає значних виробництв, які б давали дохід в сільський бюджет. До того ж спостерігалось зниження економічної активності наявних невеликих підприємств у зв'язку з частковою або повною зупинкою господарської діяльності внаслідок ковідної пандемії, а у 2022 році – внаслідок війни.

Частка неподаткових надходжень місцевого бюджету громади протягом 2020-2022 рр. досить незначна та має тенденцію до зменшення, як і абсолютний розмір таких доходів.

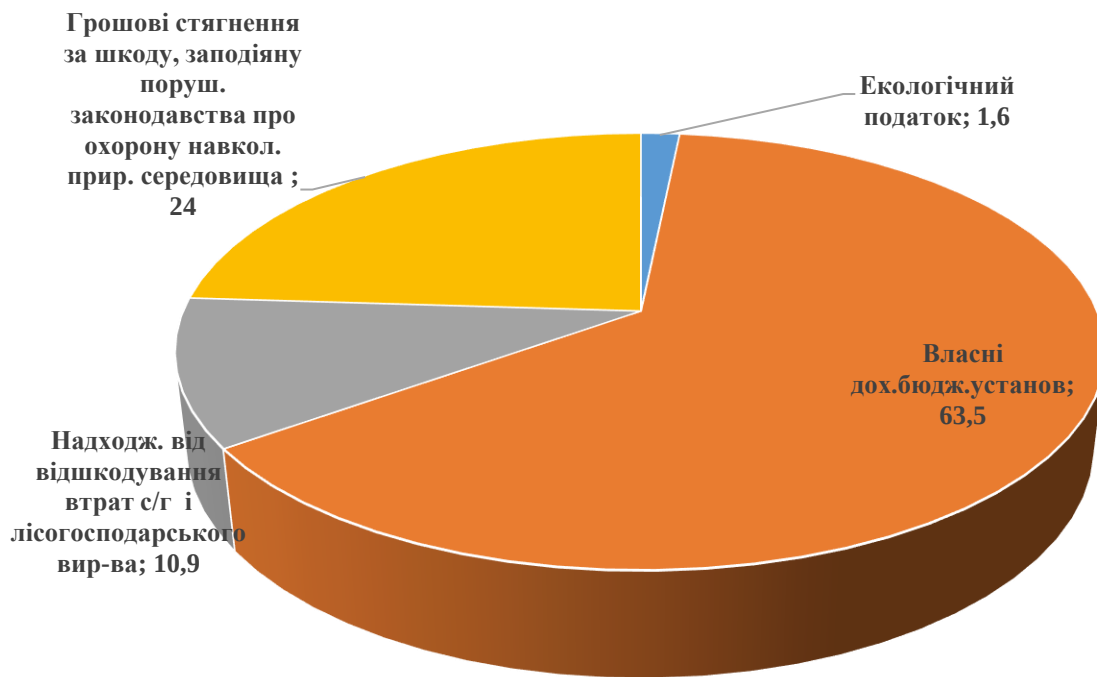
Надходження акцизного податку знизились у 2022 р. проти 2021 на 2432,9 тис.грн., або на 61,1% внаслідок запровадження діяла з середини березня до кінця вересня нульової ставки акцизу з пального для стабілізації ситуації на ринку палива.

Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизними товарами хоч і має значний потенціал, але становить незначну частку у доходах бюджету громади. Незначні суми його надходжень обумовлені тіньовим характером роздрібної торгівлі.

Що стосується міжбюджетних трансфертів, то в структурі доходів бюджету Катеринівської сільської громади вони становлять близько 30%, серед яких основною є освітня субвенція, яка разом з іншими субвенціями освітнього спрямування забезпечує фінансування близько половини усіх видатків громади на освіту.

Оскільки з 2015р. єдиний податок почав зараховуватися до загального фонду, то основним джерелом формування доходів спеціального фонду бюджету Катеринівської ТГ стали неподаткові надходження, серед яких левову частку у 2022 р. становили власні надходження бюджетних установ (63,5%) (рис. 2.5).

За досліджуваний період спостерігається збільшення частки доходів спеціального фонду бюджету Катеринівської ТГ у їх загальній структурі, а саме даний показник збільшився з 1,9% у 2020 р. до 3,0% у 2021 р. та 4,4% у 2022р. Це свідчить про те, що в результаті реалізації політики децентралізації



**Рис. 2.5. Структура доходної частини спеціального фонду Катеринівського сільського бюджету у 2022 році, %**

фінансових ресурсів розподіл дохідних джерел місцевих бюджетів на користь спеціального фонду не втрачає пріоритетності. Відповідно, зазначені тенденції позитивно позначаються на рівні соціально-економічного розвитку громади, підвищується якість громадських благ та послуг, а також підвищується фінансової незалежності органів місцевої влади громади у забезпеченні видатків розвитку.

Планові показники по надходженнях до бюджету Катеринівської сільської громади у 2020-2022 рр. виконувались у неповному обсязі (**додаток Н**). Основною причиною невиконання дохідної частини бюджету Катеринівської територіальної громади у 2022 році є військова агресія російської федерації, яка призвела до сповільнення економічної активності суб'єктів господарської діяльності.

Оскільки основним джерелом наповнення бюджету громади є підприємство видобувної промисловості, воно внаслідок збройної агресії втратило ринки збуту своєї продукції в зв'язку з блокування морських портів та порушенням логістичних зав'язків. Окрім того, з 18 березня по 31 вересня 2022

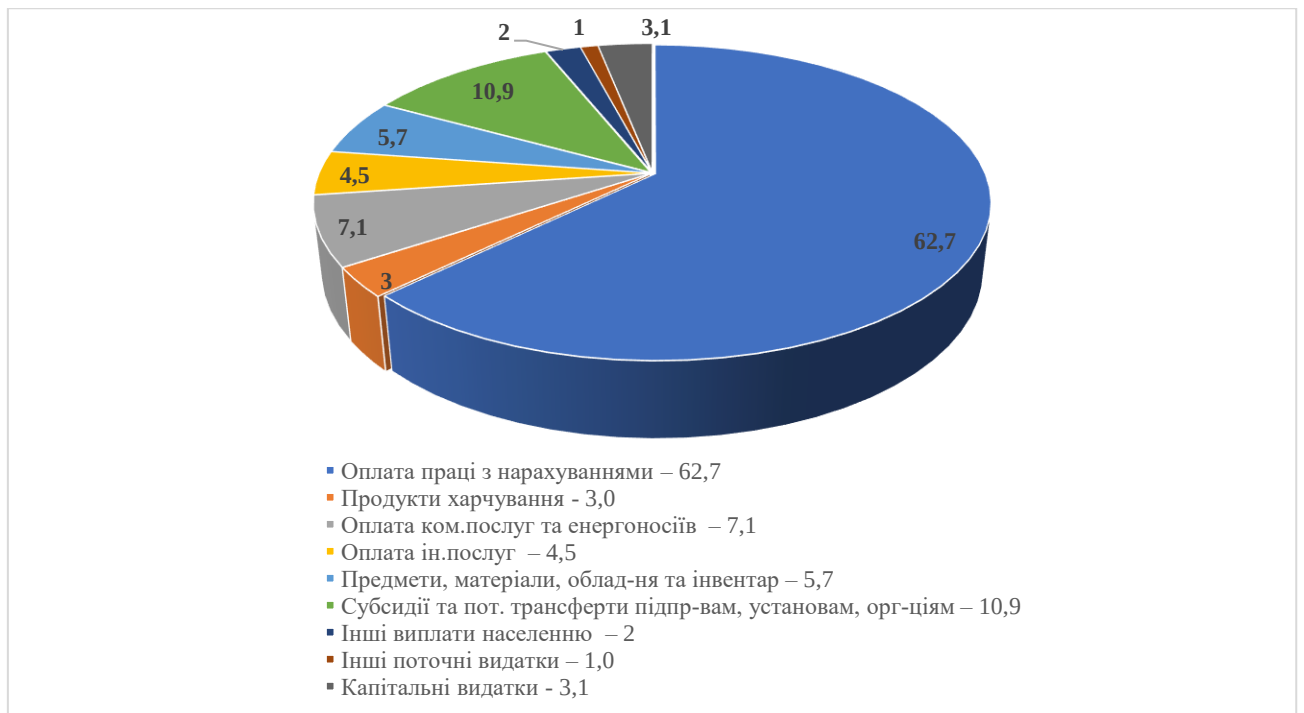
року було тимчасово скасовано акцизний податок з пального та заборонено реалізацію алкоголю на період запровадження воєнного стану, внаслідок чого зменшилися обсяги реалізованих роздрібною торгівлею підакцизних товарів в 2022 році.

Аналізуючи показники виконання видатків бюджету Катеринівської територіальної громади (*табл. М.4 додатку М*), відмітимо позитивну тенденцію їх зростання в межах загального фонду у 2020-2021 рр. з 32333,3 тис.грн. до 58321,0 тис грн. Найбільшими темпами (більш ніж у 2 рази ) зростали видатки на фінансування соціального-культурної сфери (освіти, соціального захисту та соціального забезпечення, фізкультури та спорту), а також видатки на будівництво, землеустрій та утримання автомобільних доріг.

«Війна внесла негативні корективи у видаткову частину бюджету. Фактично були зупинені капітальні видатки зі спеціального фонду бюджету Катеринівської територіальної громади, які мали фінансуватися в 2022 р. та не реалізовувались проекти, які планувалось завершити. Але на фоні цього сільською радою здійснювались та здійснюються заходи щодо забезпечення стабільної життєдіяльності громади, допомоги Збройним Силам України, підрозділам територіальної оборони та гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам та жителям громади.

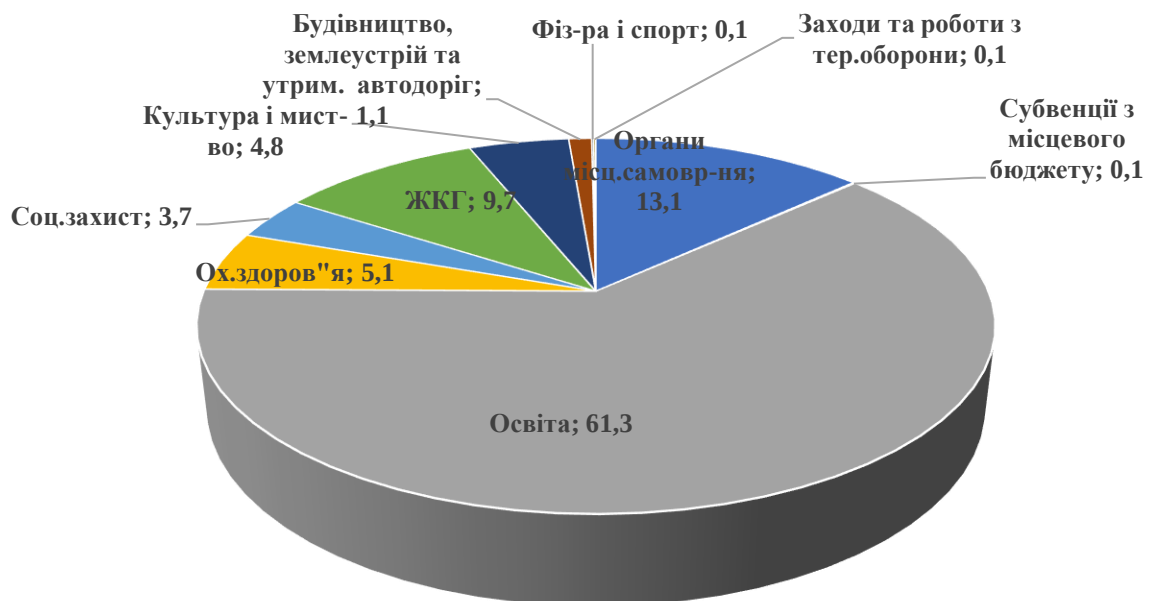
При фінансуванні бюджетних установ та закладів в 2022 р. в першочерговому порядку фінансувались видатки по захищених статтях витрат, визначених рішенням сільської ради від 22 грудня 2021 року «Про бюджет Катеринівської сільської територіальної громади на 2022 рік», а це: виплата заробітної плати працівникам бюджетних установ з нарахуваннями; оплата енергоносіїв та комунальних послуг бюджетних установ; придбання продуктів харчування та медикаментів; поточні трансферти населенню» [19]. Структура видаткової частини загального фонду Катеринівського сільського бюджету за економічною класифікацією у 2022 р. наведена на рис. 2.6.

Структура видатків бюджету Катеринівської громади у 2020-2022 рр. підтверджує соціальну спрямованість бюджетної політики в державі. Найбільшу



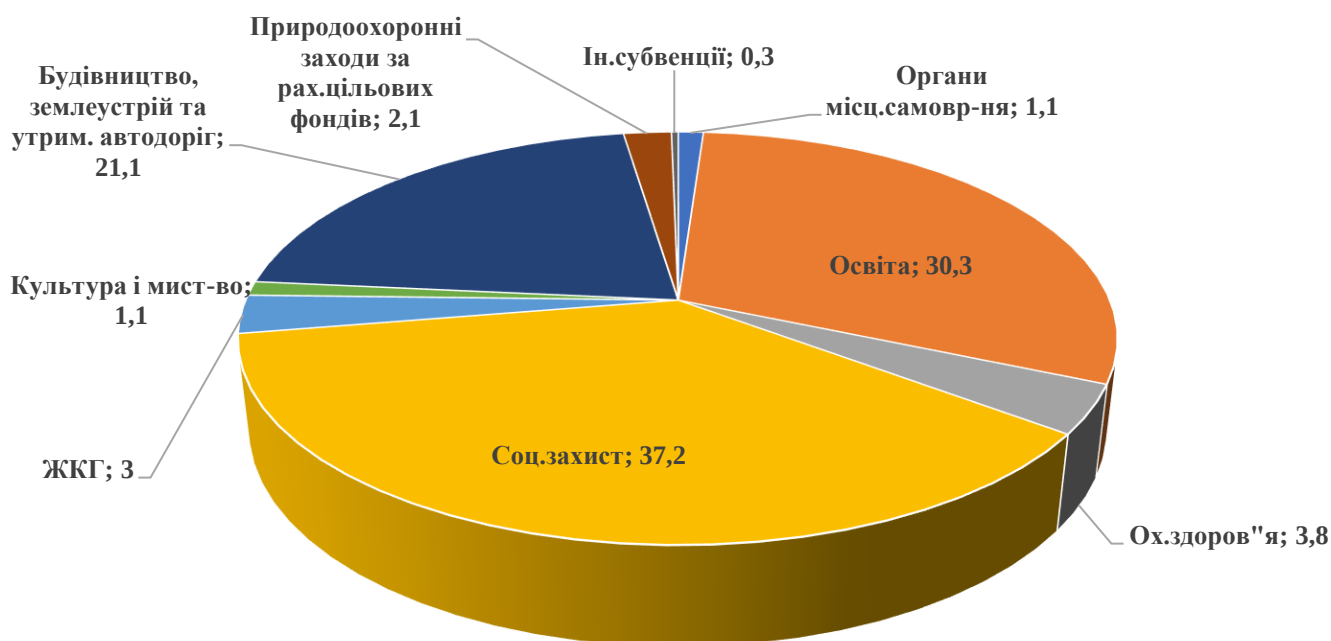
**Рис. 2.6. Структура видаткової частини загального фонду Катеринівського сільського бюджету за економічною класифікацією у 2022 р., %**

частку у структурі видатків загального фонду на кінець 2022 р. становили видатки на освіту (61,3%), охорону здоров'я (5,1%), культуру та мистецтво (4,8), соціальний захист та соціальне забезпечення (3,7%) (табл. М.3 додатку М та рис. 2.7).



**Рис. 2.7. Структура видаткової частини загального фонду Катеринівського сільського бюджету за функціональною класифікацією у 2022р., %**

Структура видатків спеціального фонду Катеринівського сільського бюджету за функціональною класифікацією у 2022 рр. характеризується даними табл. М. 3 додатку М та рис. 2.8.



**Рис. 2.8. Структура видаткової частини спеціального фонду Катеринівського сільського бюджету за функціональною класифікацією у 2022 році, %**

У структурі видатків спеціального фонду бюджету громади у період 2020-2022 рр. вагому частку становили видатки на освіту (30,3%), соціальний захист і соціальне забезпечення (37,2%), будівництво, землеустрій та утримання автодоріг (21,1%), охорона здоров'я (3,8%).

Позитивною тенденцією слід вважати зменшення в структурі видаткової частини бюджету громади видатків на державне управління в період з 2020 по 2022 рр., частка яких зменшилась по загальному фонду на 1,8 в.п., а по спеціальному – на 19,4 в.п.

Проте аналіз виконання Катеринівського сільського бюджету показує, що планові показники видатків щорічно недовиконувалися. Виконання бюджету громади за видатками в 2020-2022 рр. становило по загальному фонду 90-95%, по спеціальному – 50-80% (додаток Н).

Децентралізація є однією з найуспішніших за останні роки реформ, в результаті якої створено базову ланку місцевого самоврядування, суспільного життя та національного спротиву України – територіальні громади. Їх становленню сприяла продуктивна взаємодія громадян, держави та міжнародних організацій.

Результати дослідження свідчать про позитивну динаміку збільшення доходів місцевих бюджетів територіальних громад у 2021 р. після негативного впливу епідеміологічної ситуації на фінансовий результат діяльності підприємств, яка зменшила податкові надходження до бюджетів різних рівнів. Суб'єкти господарювання почали відновлюватись та активізували ділову активність, що позитивно вплинуло на наповнення дохідної частини місцевих бюджетів.

Поступово почала підвищуватись роль місцевих податків у доходах місцевих бюджетів, що свідчить про зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування та розширення їхньої фінансової автономії. Збільшення надходжень від місцевих податків дають можливість місцевій владі вирішувати локальні питання власними силами, не чекаючи постійної допомоги «зверху», а також створюють сприятливі умови для розвитку малого та середнього бізнесу в громаді, особливо для тих місцевих платників податків, які суттєво наповнюють бюджети.

Однак, незважаючи на збільшення обсягів надходжень, дохідна база місцевих бюджетів, залишається вкрай недостатньою для виконання у повній мірі покладених на органи місцевого самоврядування функцій. До того ж війна внесла свої негативні корективи, що призвели до недоотримання планових надходжень до місцевих бюджетів, руйнації інфраструктури, у тому числі критичної, внутрішньої міграції та ін.

Структура ж видаткової частини Катеринівського сільського бюджету за економічною класифікацією свідчить про пріоритетне фінансування простого відтворення виробництва та забезпечення надання громадських послуг. Стрімке зниження інвестиційної складової в структурі видатків місцевих бюджетів

призводить до зниження якості надання громадських благ та послуг, що в свою чергу негативно позначається на рівні добробуту членів територіальних громад, а в деяких випадках, як наприклад в системі охорони здоров'я, може призвести до виникнення загроз життю та здоров'ю населення.

Таким чином, постає невідкладна необхідність, по-перше, пошуку додаткових джерел формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів для того, щоб задовільнити потреби населення та сприяти соціально-економічному розвитку територій, по-друге, розроблення дієвих заходів з підвищення ефективності використання видатків.

## **РОЗДІЛ 3**

### **НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

#### **3.1. Резерви збільшення обсягів фінансових ресурсів місцевих бюджетів**

Протягом багатьох років незалежності України централізовану бюджетну систему характеризували наступні явища: нерівномірність розподілу фінансових ресурсів по території країни, фінансова неспроможність місцевих бюджетів, значна диференціація обсягів бюджетних видатків на забезпечення мешканців регіонів суспільними послугами. Щоб усунути ці недоліки у кінці 2014 року з прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» стартувала реформа децентралізації, яка сьогодні демонструє успішні результати. Зокрема, у територіальних громадах з'явилися можливості акумуляції значно більших обсягів фінансових ресурсів у своїх бюджетах, а також було збільшено обсяг державної фінансової підтримки інфраструктурних проектів та ін.

Дохідна база місцевих бюджетів повинна становити такий обсяг, щоб органи місцевого самоврядування через виконання своїх повноважень могли забезпечити мешканцям громад належний рівень суспільних послуг та соціально-економічний розвиток територій.

Як свідчить проведений у другому розділі роботи аналіз, перше місце за часткою у структурі доходів місцевих бюджетів (близько 50-80%) та темпами щорічного приросту займає ПДФО. Збільшенню його обсягів певним чином сприяли легалізація виплат заробітної плати та підвищення протягом 2020-2022 рр. її мінімального рівня, а також позитивні тенденції підвищення мінімальних соціальних гарантій. Однак недосконалість системи адміністрування цього податку свідчить про наявність можливостей збільшення надходжень від його сплати.

Застосування з боку держави низки заходів стосовно легалізації заробітних плат, зокрема й значних штрафних санкцій, все ж не привело до зниження рівня тінізації доходів найманих працівників. Виконання функцій з перевірки дотримання норм трудового законодавства покладено на інспекторів з праці Державної служби зайнятості, а також інспекторів з праці в об'єднаних територіальних громадах. З цією метою вони можуть проводити інспекційні відвідування та невізні інспектування. Однак, більшість громад не має у своєму штаті таких працівників, оскільки не готові до витрачання бюджетних ресурсів на їх утримання. Проте, такі працівники у громадах крім виконання наглядових функцій, могли б здійснювати серед роботодавців, які працюють на території громади, ще й інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань додержання норм законодавства про працю.

Щоб збільшити в перспективі надходження до місцевих бюджетів від сплати ПДФО лише цих заходів недостатньо. Місцевим органам влади необхідно проводити комплексну роботу з метою залучення інвестицій в громаду, стимулювання розвитку підприємництва на її території та створення нових робочих місць.

Вагомим за надходженням джерелом доходів місцевих бюджетів є місцеві податки і збори, частка яких у власних доходах становить близько 30%. До їх складу входять: податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір. У цій групі доходів місцевих бюджетів існує великий потенціал збільшення їх надходжень.

Органи місцевого самоврядування різних громад встановлюють неоднакові ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Досить часто для фізичних осіб, які є власниками житлової та нежитлової нерухомості застосовується символічна ставка такого податку, до того ж, надаються пільги з його сплати, що підвищує видатки на адміністрування податку на нерухоме майно. Щоб збільшити надходження від сплати даного податку, місцевим органам влади громад необхідно встановлювати обґрунтований розмір його ставки.

Проблемним є й процес його адміністрування, який полягає у неможливості формування повноцінних баз даних про об'єкти нерухомості у конкретній адміністративно-територіальній одиниці через обмежені можливості програмного продукту, що використовується у роботі органів державної реєстрації прав на нерухоме майно, хоча ця інформація є відкритою та загальнодоступною, у тому числі й для посадових осіб місцевого самоврядування. Через такі технічні негаразди створюються можливості ухилення від сплати податку на нерухомість. З огляду на це, слід застосувати заходи з посилення співпраці місцевих органів влади територіальних громад з органами державної влади, спрямованої на обмін інформацією щодо обліку платників податків та здійснення контролю за сплатою податків та обов'язкових платежів.

Варто зауважити й про використання органами місцевого самоврядування неповною мірою потенціалу щодо надходження до місцевих бюджетів коштів від використання земельних ресурсів. У багатьох громадах втрачається додаткове джерело бюджетних ресурсів від продажу й оренди комунального майна та землі через те, що їх значний обсяг не обліковується та не використовується. На їх офіційних веб-сайтах відсутні реєстри майна комунальної власності, яке могло б бути орендоване чи продане на конкурсних умовах. Тобто громади фактично не мають уяви про наявне комунальне майно та не можуть ним розпоряджатися. З огляду на це, органам місцевого самоврядування громад необхідно активізувати процеси формування реєстрів житлової і нежитлової нерухомості на їх території.

Земельний податок та орендна плата за землю також є потенційними джерелами збільшення доходів місцевих бюджетів. Обсяг надходжень від цих платежів залежить від повноти та достовірності інформації про кількість орендованих земель та розміру земельних ділянок, що є у власності юридичних та фізичних осіб на території громад. Проте, на жаль, у більшості громад відсутні сьогоденні генеральні плани та технічна документація стосовно встановлення їх меж, у них немає належних планово-картографічних матеріалів, відповідної землевпорядної та містобудівної документації. До того ж, не всі громади можуть

здійснювати такі землевпорядні роботи, тому що в них бракує значних коштів на їх виконання.

«Передусім, потребує оновлення процес нормативно-грошової оцінки земель ОТГ, адже документи на землю виготовляли у різні роки, вони мають різний якісний і фізичний стан, зберігаються здебільшого на паперових носіях у районних управліннях земельних ресурсів. Нині виконавчі органи ОТГ ведуть лише реєстр договорів оренди земельних ділянок, процедура оформлення та реєстрації яких відбувається із затягуванням термінів, що призводить до втрат доходів місцевого бюджету. Однак проведення інвентаризації та нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення, які здані в оренду, дасть змогу збільшити надходження цих платежів до бюджету» [44].

Слід зазначити, що зараз дуже низький розмір орендної плати за землю, що не відображає реальної вартості земельних паїв. Як підрахувала Всеукраїнська асоціація пайовиків, розмір цієї плати за 1 га на рік повинен бути не нижчим за рівень мінімальної заробітної плати. Тому, у зв'язку із оновленням порядку грошової оцінки земель територіальних громад, необхідно переглянути розміри орендної плати як по нових договорах оренди земельних ділянок, так і по раніше укладених.

З метою збільшення надходжень до місцевих бюджетів також необхідним є здійснення оперативного обліку орендарів земельних ділянок і проведення роз'яснювальної роботи з особами, які мають заборгованість по сплаті орендної плати за землю.

Щодо надходження акцизного податку з реалізації підакцизних товарів (продукції), то органами центральної виконавчої влади обіг реалізованого пального зараз контролюється достатньо, а от надходження від сплати акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів можна визнати резервом для зростання доходів місцевих бюджетів, оскільки у аналогічних громадах дані про надходження цього податку дуже різняться. Це свідчить про те, що ймовірно в громадах з нижчими надходженнями при продажу певної частини підакцизних товарів суб'єктами

господарювання роздрібною торгівлі не оформлюються фіскальні чеки. Так, статистичні дані Всесвітньої організації охорони здоров'я стосовно вживання алкоголю та тютюнових виробів на душу населення віком від 15 років [76; 77] свідчать, що в громадах споживається набагато більше таких товарів, ніж офіційно реалізується через роздрібну торгівельну мережу. Це дозволяє суб'єктам господарювання роздрібною торгівлі підакцизними товарами значно занижувати належний до сплати в місцевий бюджет акцизний податок з реалізації.

З метою збільшення цього виду надходжень, органам місцевої влади необхідно проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу серед суб'єктів господарювання з роздрібною торгівлі та населення громади. Мешканці громади повинні усвідомити, що вимога ними надання чеку в магазині при купівлі алкогольних та тютюнових виробів збільшує надходження до місцевого бюджету акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, в результаті чого збільшиться кількість отримуваних ними суспільних послуг, або ж ці кошти, наприклад, можуть бути вкладені у розвиток інфраструктури громади.

Крім того, планується поступове зростання цього виду надходження, оскільки до 2025 р. передбачено підвищення ставок акцизного податку на тютюнові вироби майже у 5 разів.

Важливо для розширення джерел доходів місцевих бюджетів територіальних громад використовувати такий невичерпний ресурс, як прибутки від утилізації твердих побутових відходів. Кожного року в Україні утворюється близько 15 млн. тон таких відходів, з яких в атмосферне повітря виділяються небезпечні токсичні речовини. Одна тонна таких відходів може дати 140–280 м<sup>3</sup> біогазу. За даними досліджень, зібраний з усіх смітників та ферм біогаз може забезпечити річну потребу країни в газі у розмірі 10%.

Зараз зі спожитих Україною 75 млрд. м<sup>3</sup> природного газу, 55 млрд – імпортується. В той же час потенціал видобутку біогазу оцінюється у 7 млрд. м<sup>3</sup> на рік [45]. На жаль, у порівнянні з Європою, біогазовидобувна галузь в Україні

розвивається повільніше, тому що немає попиту на установки невеликих розмірів, обслуговування яких досить дороге. В Україні за кошти Євросоюзу передбачено реалізацію програми «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», згідно якої фінансуються проекти з енергозбереження, в тому числі й запуск невеликих біогазових установок, розрахованих на кілька будинків, школу чи інший комунальний заклад, але, на жаль, територіальні громади не цікавляться такими проектами, хоча це є дуже перспективним напрямком.

Що стосується неподаткових надходжень то тут потенціал збільшення доходів місцевих бюджетів громад полягає у розширенні повноважень органів місцевого самоврядування у питаннях управління майном комунальної власності. Дуже часто у громадах відсутні достовірна інформація про належне їм майно, чіткі механізми передачі його в оренду та розрахунку орендної плати. Ці проблеми посилюються ще й значною недооцінкою майна, яке здається в оренду, що, в підсумку, зменшує доходи бюджетів від використання майна громад. Повна інвентаризація майна громади та забезпечення прозорих правил передачі його в оренду сприятиме збільшенню надходжень до бюджету громади.

Ще одним важливим заходом збільшення неподаткових надходжень до місцевих бюджетів може стати розширення переліку адміністративних послуг, що надаються на території громади. З цією метою вже багато територіальних громад відкрили Центри надання адміністративних послуг. В результаті цього громади отримали два ефекти: по-перше, їх мешканці, не виїжджаючи за межі громад можуть отримати ряд послуг, наприклад, оформити документи на отримання паспорта, по-друге, місцеві бюджети додатково наповнилися фінансовими ресурсами.

Обмеженість обсягу традиційних джерел наповнення місцевих бюджетів спонукає до пошуку альтернативних. Щоб успішно конкурувати на внутрішньому та зовнішньому ринку регіони повинні володіти не лише матеріальними ресурсами, а й потужним креативним потенціалом. Збільшити обсяг фінансових ресурсів місцевих бюджетів можливо, якщо створювати та розвивати культурно-креативну індустрію, використовувати можливості

креативної економіки.

До секторів креативних індустрій відносять: інформаційні технології (ІТ-сфера); рекламу, маркетинг, PR; аудіовізуальний сектор (кіно- та відеофільми, телевізійні програми); архітектуру; видавничу справу; дизайн; перформативний сектор (театральна та концертна діяльність); візуальний (сфера фотографії) та аудіальний (сфера радіомовлення) сектор; виготовлення прикрас і музичних інструментів; пам'ятки і заклади культури.

У кожної громади є свій власний потенціал – чи природні ресурси, чи історико-культурна спадщина, чи гастрономічний потенціал, чи ремесла тощо. Тому кожен населений пункт повинен знаходити можливості його креативного використання. Креативна економіка розвивається, якщо створюються інноваційні продукти, в яких використовується інтелектуальний капітал, талант, оригінальні ідеї виробництва товарів або надання послуг, які позитивно сприймаються суспільством та приносять дохід власникам продукту. Розвиток креативних індустрій сприяє створенню додаткових робочих місць, збільшенню доходів бюджетів, експортних надходжень, інвестиційній привабливості адміністративно-територіальних одиниць та розвитку інтелектуального капіталу.

Однак агресія росії спричинила проблеми в креативній економіці. Загальний обсяг задекларованих доходів у сфері креативних індустрій у I кварталі 2022 року проти I кварталу 2021 року зменшився з 79,3 млрд. грн. до 46,5 млрд. грн., або на 41%. [57].

Незважаючи на наслідки війни, в тому числі й відтік робочої сили з креативної сфери, значна частина підприємців цієї галузі продовжує виробляти та експортувати креативну продукцію підтримуючи економіку держави та регіонів. Позитивно, що більшість представників креативних індустрій має можливість працювати дистанційно. Цей напрямок необхідно надалі розвивати, збільшуючи потенціал креативної економіки.

Додатково поповнити доходи місцевих бюджетів можливо за допомогою сфери туризму. Для цього необхідно використовувати історичні пам'ятки,

відновлювати старі замки, церкви, костьоли, популяризувати визначні місця для формування туристичної привабливості території. Окрім цього, деякі регіони розвивають місцеві промисли (гончарство, ковальство та інші ремесла на місцях), розширюють місцеві готельні послуги, місцеві майстри реалізують товари із символікою місцевості, виробляють та продають сувеніри тощо. Перспективним є гастротуризм, успішний розвиток якого спостерігається в усіх регіонах країни. Для залучення туристів необхідно використовувати місцеві ексклюзивні продукти, які пов'язані з глибокими історичними згадками про них та які виробляються місцевими підприємствами.

Заходи, що пропонуються для розширення та додаткового наповнення дохідної бази місцевих бюджетів можна впроваджувати у більшості громад на всій території держави. Це не потребує внесення змін до законодавства України, а лише вимагає активізувати діяльність органів місцевого самоврядування у напрямку прийняття ефективних управлінських рішень, що сприятиме залученню більшого обсягу фінансових ресурсів до місцевих бюджетів та підвищить їх фінансову незалежність.

Органи місцевого самоврядування повинні бути зацікавлені в розвитку креативних індустрій, завдяки власній політиці. Цьому повинно сприяти розробка та прийняття відповідних стратегій та програм розвитку; створення надійного правового регулювання креативної сфери; виважена кредитна політика; розвиток грантових проектів; державно-приватне партнерство; активна міжнародна співпраця. Отже, за умови грамотного державного протекціонізму креативні індустрії в Україні можуть стати джерелом наповнення державного та місцевих бюджетів країни та дієвим каналом промоції нашої країни в світовому культурному просторі.

Однак у практичній реалізації запропонованих заходів можуть бути й перешкоди. Зокрема, небажання органів місцевого самоврядування чи неможливість їм самотійно це реалізувати. До прикладу, при створенні Центрів надання адміністративних послуг чи при запровадженні посади інспектора з праці їм доведеться понести додаткові витрати.

Крім того, запровадження нових місцевих податків і зборів у громадах може викликати соціальну напругу суспільстві, а підвищення ставок податків може призвести до припинення діяльності суб'єктів господарювання на території громад та, як наслідок, недоотримання місцевими бюджетами надходжень.

Війна в Україні негативно вплинула на життєвий уклад людей, масово порушила ланцюги економічної діяльності, зруйнувала значну частину інфраструктури, що призвело до великих економічних втрат, тому у воєнний та післявоєнний час важливим є зважений і продуманий підхід усіх учасників бюджетного процесу до визначення напрямків використання бюджетних ресурсів.

Реформа бюджетної системи в контексті децентралізації суттєво зміцнила фінансову спроможність громад. Однак їх економічний розвиток залежать від ефективного використання коштів місцевих бюджетів та внутрішнього потенціалу.

Прогнозні перспективи Міністерства фінансів України стосовно обсягу доходів місцевих бюджетів полягають в наступному:

- у 2025 році порівняно з 2024 роком вони зростуть на 124,5 млрд. грн. (+26,2%) і становитимуть 599,1 млрд. грн.;
- у 2026 році порівняно з 2025 роком передбачається їх зростання на 69,1 млрд. грн. (+11,5 % та обсяг 668,2 млрд. грн.;
- передбачено зменшення прогнозованої частки трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам до 25,6 % у 2025 році та 24,7 % у 2026 році [58].

Бюджетна політика держави щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин у 2025 – 2026 роках буде спрямована на те, щоб:

- зміцнити фінансову спроможність територіальних громад та удосконалити міжбюджетні відносини враховуючи нову модель територіальної організації влади України та оновлені повноваження органів місцевого самоврядування;
- розмежувати повноваження органів державної влади та органів місцевого

самоврядування на основі принципу субсидіарності;

- удосконалити підходи до проведення горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів згідно нового адміністративно-територіального устрою та результатів реформи територіальної організації влади в Україні;

- складати середньострокові прогнози місцевих бюджетів так, щоб вони відповідали програмам соціально-економічного розвитку громад та підвищували передбачуваність та послідовність бюджетної політики на місцях;

- забезпечити позитивну динаміку доходів місцевих бюджетів з рівнем не нижче 20% доходів зведеного бюджету України та зменшити питому вагу трансфертів у них;

- спрямовувати ресурси місцевих бюджетів перш за все на інвестиційні програми і проекти регіонального розвитку згідно плану відновлення та розвитку регіонів;

- надалі розвивати рівень автоматизації процесів у сфері управління місцевими фінансами (Інформаційно-аналітичну систему управління плануванням та виконанням місцевих бюджетів «LOGICA») [58].

### **3.2. Напрями покращення процесу управління та фінансового контролю видатків місцевих бюджетів**

Бюджетні видатки забезпечують соціально-економічний розвиток територій. Видатки істотно впливають на рівень добробуту населення та його забезпеченість освітніми, медичним, культурними, комунальними послугами тощо. Через видаткову частину місцевих бюджетів у визначеному порядку фінансуються пріоритетні напрями подальшого розвитку територіальних громад, які визначаються органами місцевого самоврядування. Оскільки сьогодні актуальною є проблема оптимального розподілу доходних джерел за

напрямами видатків територіальних громад та ефективного виконання видаткових зобов'язань місцевих органів влади, потребує вирішення питання удосконалення методів управління видатками місцевих бюджетів. Такий розподіл повинен сприяти реалізації більшої кількості програм фінансування і при цьому досягати максимального ефекту (покращення розвитку певної території, добробуту її населення та ін.) при обмеженості бюджетних коштів [74].

Ефективність та прозорість використання коштів, призначених для розвитку територій та забезпечення соціальних потреб мешканців громад, - важлива задача, що забезпечується державою. Місцеві бюджети - це складова частина загального балансу фінансових ресурсів держави, які спрямовані на забезпечення фінансування місцевих потреб. Проте, надмірне витрачання коштів, зловживання у фінансовій сфері, корупційні схеми та нецільове використання бюджетних ресурсів сприяють зниженню якості життя мешканців громад та загрожують економічній стабільності регіонів. Тому надзвичайно важливим елементом системи управління та контролю за фінансовими ресурсами є державний фінансовий контроль за видатками місцевих бюджетів. Метою здійснення управління бюджетами місцевого рівня є забезпечення оптимальності у фінансуванні їх видатків. З огляду на це, завданням органів місцевого самоврядування є пошук напрямів підвищення ефективності управління видатками місцевих бюджетів. Результативність управління бюджетними видатками напряму залежить від обсягу фінансових ресурсів бюджету та обґрунтованості їх розподілу між визначеними напрямками діяльності певної території.

Однак, сформувалося ряд проблем, що перешкоджають ефективному управлінню видатками місцевих бюджетів.

По-перше, існує певна неузгодженість нормативно-правового забезпечення регулювання міжбюджетних відносин та нечітке визначення механізмів делегованих повноважень як інституту.

Неузгодженість законодавства у сфері міжбюджетних відносин проявляється у тому, що Законом України «Про місцеве самоврядування в

Україні» розмежовано виділення коштів на фінансування окремо власних та окремо делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, а от положеннями Бюджетного кодексу України такого розмежування видатків не передбачено. Це створює труднощі у розмежуванні повноважень між рівнями влади та розподілі коштів між бюджетами для їх фінансування, а також спричиняє додаткове фінансове навантаження на місцеві бюджети, які змушені взяти на себе зобов'язання з фінансування не властивих їм повноважень власними коштами [74].

Це призводить до зниження рівня виконання органами місцевого самоврядування бюджетів за видатками.

За такої системи міжбюджетних відносин обсяг делегованих повноважень місцевих органів влади завжди перевищує обсяг власних повноважень, тому місцеві бюджети практично завжди відчують дефіцит фінансових ресурсів на їх виконання. Таким чином варто змінити існуючий механізм міжбюджетного регулювання, делегувавши на місцевий рівень лише ті повноваження органів виконавчої влади, які ефективніше можуть бути виконані органами місцевого самоврядування [1].

При обґрунтуванні розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування необхідно враховувати як державні, так і територіальні інтереси. Це сприятиме підвищенню якості реального виконання видаткової частини місцевих бюджетів та отриманню позитивного ефекту для інтересів громади. Слід також на законодавчому рівні регламентувати матеріальне відображення бюджету розвитку.

*Реформувати місцеві бюджети в Україні можливо:*

- удосконаливши систему формування місцевих бюджетів,
- ефективно управляючи фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування,
- досягнувши реальної збалансованості бюджетної системи.

Використовуючи світову практику ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування при проведенні реформ в цій сфері необхідно

враховувати такі фактори [1]:

- рівень розвитку фінансово-економічних відносин;
- особливості державного та адміністративно-територіального устрою, а також рівень соціально-економічного розвитку громад;
- удосконалення механізму міжбюджетного регулювання;
- подальше покращення фінансового забезпечення та підвищення самостійності органів місцевого самоврядування.

По-друге, між регіонами країни не досягнуто чесного та обґрунтованого співвідношення у забезпеченості бюджетними ресурсами. Практика доводить, що незважаючи на законодавчо встановлені нормативи (фінансовий норматив бюджетної забезпеченості та формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами через ручний режим розподілу бюджетного фінансування між регіонами потреби деяких територій свідомо нехтуються.

По-третє, проблема забезпечення ефективного витрачання фінансових ресурсів бюджету спричинена недосконалістю механізмів регулювання витрачанням бюджетних коштів та неефективністю роботи певних, обслуговуючих реальний сектор економіки, інституцій, що в результаті стримує розвиток країни.

Нераціональність витрачання бюджетних ресурсів стається через:

- недостатність рівня ефективності організації системи державних закупівель;
- неефективність організації інвестування державних та регіональних цільових програм;
- зростаючий рівень тіньової економіки.

Разом взяті ці фактори створюють перепони якісному бюджетному регулюванню, через що потрібно реформувати інституції, які відповідають за управління бюджетними видатками [1].

По-четверте, про неефективність управління видатковою частиною місцевих бюджетів свідчить те, що практично щорічно збільшується частка

видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення. Це негативна тенденція у структурі видатків місцевих бюджетів, оскільки з позицій раціональності – це не що інше як проїдання коштів, що не спричиняє позитивних ефектів в майбутньому. Якби ці кошти були інвестовані в економіку, то це забезпечило б її зростання, внаслідок чого збільшився б обсяг податків до бюджетів усіх рівнів та зріс обсяг ВВП. Варто зазначити, що у соціальному контексті здійснення таких видатків не створює значного ефекту в плані покращення рівня життя населення і до того ж формує певні споживацькі настрої та залежність від такої допомоги [1]. Отже, така система надання соціальної допомоги з бюджету має ознаки застарілості та потребує якісних змін. Її реформування полягає в тому, щоб забезпечити можливість надання соціальної допомоги, враховуючи реальні доходи отримувачів та ретельніший моніторинг їх соціального стану. При цьому застосовується принцип оптимізації з метою стабілізації коштів таких фондів соціальної допомоги. Це надзвичайно важливо, зважаючи на існуючий значний дефіцит коштів за цим напрямом видатків.

По-п'яте, останнім часом ще однією негативною тенденцією в структурі бюджетів є переважання темпів зростання видатків над темпами зростання доходів. Для уникнення такого перекосу у фінансуванні статей видатків, необхідно реалізувати певні заходи. Зокрема Бюджетним кодексом України регламентовано запровадження програмно-цільового методу формування бюджетів з метою більш прозорого розподілу бюджетних ресурсів за статтями видатків. До слова, цей метод має деякі важелі контролю за ефективністю їх здійснення. Для того, щоб покращити управління видатками місцевих бюджетів та забезпечити видаткові статті стабільною доходною базою необхідно підвищити результативність застосування фіскальних інструментів. Це призведе до підвищення узгодженості між різними рівнями місцевого самоврядування щодо взаємного виконання повноважень та забезпечить можливість планування податкових надходжень. Оскільки політика децентралізації демонструє свою ефективність, зокрема й в питаннях бюджетно-фіскальної реформи, то вона потребує ще більш послідовного продовження [1]. Її перевагами у контексті

бюджетної політики є: макроекономічна стабілізація; уповільнення зростання видатків бюджету; створення умов для економічної конкуренції між адміністративно-територіальними одиницями.

Позитивним наслідком покращення ефективності управління видатками місцевих бюджетів стане підвищення рівня виконання стратегічних завдань розвитку регіону. Для цього необхідно розробити бюджетні стратегії з урахуванням: циклічності економічного розвитку; бюджетно-податкової збалансованості; реформування місцевих бюджетів.

При зваженому розподілі повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за принципами субсидіарності та децентралізації необхідно брати до уваги:

- визначення такого рівня податкової бази, за якого органи місцевого самоврядування матимуть можливість забезпечити виконання власних повноважень з урахуванням критеріїв фінансування делегованих повноважень;
- підвищення ефективності державного контролю за виконанням покладених на органи місцевого самоврядування завдань;
- визначення джерел формування фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Враховавши ці аспекти при розподілі повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування можна досягти більш якісного надання публічних послуг та у підсумку задоволення інтересів жителів громад [1].

З метою забезпечення рівноваги місцевих бюджетів завдяки регулюванню обсягів та структури їх складових, важливо заохочувати органи місцевого самоврядування до формування власних бюджетів з використанням програмно-цільового методу, що в кінцевому підсумку: посилить ступінь впливу регулювання міжбюджетних відносин на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць; удосконалив методологічні засади оцінки результативності бюджетних програм при формуванні та виконанні місцевих бюджетів враховуючи відповідні інтегральні показники.

Для підвищення ефективності управління видатками місцевих бюджетів також доцільно:

- реформувати інститути держави, які пов'язані з формуванням дохідної частини місцевих бюджетів;
- забезпечити тісніший зв'язок та узгодження процесів податкового регулювання з циклічністю розвитку;
- підвищити ресурсне забезпечення власних повноважень органів місцевого самоврядування;
- оптимізувати видаткову частину місцевих бюджетів враховуючи забезпечення підвищення якості надання освітніх, медичних послуг та здійснення реформи житлово-комунального господарства.

Загалом перспективними напрямками є проведення таких досліджень, щоб створити стабільну та міцну систему функціонування видатків місцевих бюджетів, яка б забезпечила ефективну реалізацію регіональної політики та фінансову стійкість і незалежність громад [20].

За умов воєнного стану постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2022 р. № 693 уточнено вимоги постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» чим удосконалено окремі складники функціонування місцевих бюджетів в цей особливий період, це: «можливості управління коштами місцевих бюджетів без оприлюднення нормативно-правових актів та інших документів, які застосовуються під час бюджетного процесу; можливості затвердження керівником місцевого фінансового органу розпорядження про виділення коштів загального фонду місцевих бюджетів на територіях, які є тимчасово непідконтрольними українській владі, тимчасово окупованими або на яких ведуться бойові дії; надання можливості сільським, селищним, міським головам територіальних громад, на територіях яких не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації, ухвалювати рішення щодо передачі коштів із відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення

заходів правового режиму воєнного стану» [52].

### **3.3. Заходи із запобігання шахрайських дій з коштами місцевих бюджетів**

Зниженню ефективності управління видатками місцевих бюджетів сприяє розвиток шахрайських дій з фінансовими ресурсами територіальних громад.

Найбільш розповсюдженими у нинішніх умовах видами шахрайства з фінансовими ресурсами територіальних громад є:

- нецільове використання бюджетних коштів [7], тобто за напрямками, що не передбачені бюджетними призначеннями та у паспортах бюджетних програм, а також спрямовані на прямо заборонені законом видатки;
- зловживання у сфері публічних закупівель за кошти місцевих бюджетів;
- фальсифікація фінансової звітності установ, що фінансуються з місцевих бюджетів.

Найпоширенішим у багатьох галузях національної економіки серед цих видів шахрайства є нецільове використання бюджетних коштів. До того ж, його досить складно довести.

Ключова роль у виявленні шахрайських дій з ресурсами бюджетів належить Державній аудиторській службі України, яка здійснює державний фінансовий аудит, інспектування, перевірку закупівель і моніторинг закупівлі за рахунок бюджетних коштів, а також перевірки збереження державного і комунального майна.

При цьому варто зазначити, що для того, щоб виявити і зафіксувати факти нецільового використання бюджетних коштів, співробітникам органів державного фінансового контролю та внутрішнього аудиту необхідно дуже ретельно проаналізувати усі дії розпорядника бюджетних коштів на стадіях бюджетного процесу, що починаються зі складання бюджетного запиту, який

конкретизує напрями витрачання грошей згідно запланованих цілей і до отримання інформації про виконання головним розпорядником бюджетних коштів паспорта бюджетної програми [12].

Якщо при плануванні показників місцевих бюджетів були закладені певні передумови для нецільового використання бюджетних коштів, то фахівцями фінансових контролюючих органів обов'язково повинні бути встановлені посадові особи, які прямо зацікавлені у таких діях, тому що це може бути кваліфіковано саме як фінансове шахрайство.

У вітчизняних наукових дослідженнях є твердження, що реалізація шахрайських схем у сфері місцевих бюджетів здійснюється, як правило, з використанням типових злочинних технологій, які полягають у: створенні фіктивних суб'єктів господарювання, що маскують свою діяльність заключенням удаваних угод юридичного характеру та приховують злочинні наслідки «невдалою» господарською діяльністю (наприклад, доведенням підприємства до банкрутства, його реорганізацією та ін.); підробці та використанні підроблених документів (розрахункових, платіжних, бухгалтерських та ін.); незаконному доступі до інформації в комп'ютерних мережах; відмиванні грошей, які отримані злочинним шляхом (наприклад, конвертацією та переведенням на банківські рахунки в офшорних компаніях і т.ін.). [70]. Варто зазначити, що переважна більшість таких шахрайських схем здійснюються злочинними угрупованнями, що характеризуються тісними міжрегіональними і навіть міждержавними зв'язками та підтримуються корупціонерами з числа представників фінансових установ і державних посадовців різних рівнів. Тому можна стверджувати, що ця обставина сприяє високому рівню прихованості злочинів, що пов'язані з фінансовим шахрайством, та спонукає до подальшої «корпоратизації» фінансових злочинів.

Ще однією, пов'язаною з шахрайством у сфері бюджету, важливою проблемою, є виявлення фінансових порушень, що характеризуються зловживаннями службовим становищем. Однак, як це не парадоксально, але працівники державних фінансових контролюючих органів не мають у своїй

компетенції функції визначення наявності чи відсутності умислу в діях посадових осіб тому, що вони де-факто і де-юре «обмежені в отриманні доказів щодо навмисного скоєння протиправних дій, привласнення грошових коштів, майна та майнових прав» [73]. Тому в нинішніх умовах визначення ступеню свідомості чи несвідомості, умисності чи неумисності дій посадових осіб щодо отримання ними певних вигод у власних інтересах, тобто доказ фінансового шахрайства, можуть здійснювати лише вітчизняні правоохоронні органи, яким передаються матеріали проведеного контролю для прийняття відповідних рішень та передачі справ до суду.

Складність ситуації полягає у тому, що часто в таких шахрайських махінаціях беруть участь багато суб'єктів господарювання, серед яких значна частина не контролюється органами Державної аудиторської служби України.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що учасники господарських відносин можуть бути відсутні за їх юридичними адресами, знищувати або не надавати документи, що необхідні для перевірки, чинити іншу протидію контролю. Однак ключовою перепорою у розкритті фактів фінансового шахрайства навіть у межах нинішніх повноважень Державної аудиторської служби України, на думку вчених, є обов'язок завчасно повідомити об'єкт контролю про початок перевірки. А це, звичайно ж, зведе нанівець раптовість ревізій і в першу чергу інвентаризації грошових коштів і майна [73].

Виходячи з цього, необхідним є внесення відповідних змін до чинного законодавства України для того, щоб наділити Державну аудиторську службу України необхідними повноваженнями стосовно виявлення і доказу фактів фінансового шахрайства з метою приведення його у відповідність до європейських стандартів.

З поміж фінансових порушень, які виявили державні фінансові контролюючі органи України, значну частку становлять злочини у сфері публічних закупівель.

Варто відмітити, що 25 грудня 2015 року в Україні був прийнятий Закон «Про публічні закупівлі» за № 922-VIII [60], щоб запобігти корупційним діям і

певним зловживанням, а також забезпечити добросовісну конкуренцію серед учасників публічних закупівель та дотримання ними принципів економії, ефективності, відкритості й прозорості. Прикро, але введення в дію цього закону не викорінило корупцію, домовленості і часті випадки шахрайства у сфері публічних закупівель. Натомість нові, більш продумані та вишукані схеми, на жаль, «дозволяють недобросовісним учасникам і далі працювати більшою мірою на власну кишеню, ігноруючи інтереси держави чи територіальних громад» [75].

Сприяти подоланню шахрайських схем у сфері публічних закупівель повинно було і запровадження у 2016 р. електронної системи ProZorro. Проведення відкритого аукціону повинно було забезпечити участь у торгах усім бажаючим; анонімний характер заявок - виключити підтримку «своїх» постачальників; конкуренція - отримати найнижчу ціну. На превеликий жаль, цього не сталося. Тому на сьогодні у цій сфері залишається реальна можливість штучно звужувати предмет закупівлі, нечітко та розмито його визначати; застосовувати формальні механізми дискваліфікації переможця, домовлятися постачальникам, ділити предмет закупівлі на частини з метою уникнення проведення процедури торгів тощо [75].

Щодо фальсифікації фінансової звітності, то слід відмітити, що з метою приховування реального стану справ та введення користувачів нею в оману використовуються різні способи або підходи до складання фінансової звітності. Це називається «модифікований або креативний бухгалтерський облік». При цьому варто зазначити, що: «саме навмисність дій відрізняє шахрайство від помилки, котра також може призвести до перекручування показників фінансової звітності» [39].

Тому, щоб попередити шахрайські дії з фінансовою звітністю необхідно бути уважним до проявів та частоти внесення змін в облікову політику підприємства, бо її часта зміна (більше одного разу на декілька років) свідчить про регулярні маніпуляції з обліковими даними з метою викривлення кінцевих фінансових результатів [2].

Отже, для того, щоб виявляти та попереджати випадки шахрайських дій з

фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, на нашу думку, необхідно перш за все вдосконалювати фінансовий контроль у напрямку впровадження та використання ефективних способів співпраці суб'єктів державного фінансового контролю Державної аудиторської служби України, Міністерства фінансів України, Рахункової палати України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, а також органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів. Це можна реалізувати створивши єдину інформаційну базу об'єктів і результатів такого контролю. Щоб порушники бюджетного законодавства не уникали відповідальності за вчинені фінансові злочини необхідно посилити заходи насамперед фінансового впливу на них.

Таким чином, для того, щоб зменшити ризики шахрайських дій з фінансовими ресурсами місцевих бюджетів необхідно чітко розуміти мотиви шахрайства і мінімізувати можливості для його реалізації, а також здійснювати ефективний зовнішній та внутрішній контроль.

## ВИСНОВКИ

Результати здійсненого дослідження підтверджують важливу роль місцевих бюджетів на сучасному етапі розвитку бюджетної системи. Вони слугують ключовим джерелом задоволення суспільних потреб та стимулюють розвиток економіки, підтримку та оновлення інфраструктури та забезпечують подолання соціально-економічної диференціації.

Процес управління коштами місцевих бюджетів базується на знаннях економічних законів розвитку суспільства, закономірностей розподілу ВВП і національного доходу між державою і фізичними та юридичними особами, між сферами економіки і між регіонами.

Здійснювати аналіз реалізації процесу управління коштами місцевих бюджетів необхідно у двох напрямках: формування місцевого бюджету; практична реалізація бюджетних параметрів, за якої виконується бюджет, здійснюється фінансово-економічний аналіз, формується звіт, реалізуються контрольні заходи щодо використання бюджетних коштів, проводиться моніторинг та оцінка ефективності виконання органами місцевого самоврядування дохідних та видаткових повноважень.

Безперечно, реформа децентралізації позитивно вплинула на формування та виконання місцевих бюджетів, що полягає у збільшенні їх фінансової самостійності та здобутті об'єднаними територіальними громадами права на прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом, збільшенні кількості податків, які залишаються у регіонах, впровадженні нових типів трансфертів (базової та реверсної дотацій, освітньої та медичної субвенцій), можливості розміщення місцевими органами влади своїх власних надходжень в установах банків та отримання запозичень від міжнародних фінансових інституцій, які можна спрямовувати на розвиток соціальної інфраструктури.

Проведений аналіз свідчать, що у довоєнний період доходи місцевих бюджетів (без урахування трансфертів з державного бюджету) та їх видатки стабільно зростали. Збільшувались обсяги надходжень від ПДФО, єдиного

податку, податку на майно та акцизу з роздрібної торгівлі, натомість обсяги міжбюджетних трансфертів пропорційно зменшувались. Проте, рівень дотаційності місцевих бюджетів залишається ще досить високим та громади не достатньо спроможні до покриття потреб власних територій.

Військова агресія росії спричинила масову міграцію та зупинку підприємницької діяльності, що негативно відобразилось на місцевих бюджетах. У кожній четвертій громаді, що знаходились у зоні вторгнення РФ, доходи зменшились щонайменше на 50% від довоєнних планів. Серед громад, які знаходились поза зоною бойових дій, 2/3 зафіксували зниження доходів. Найбільше постраждали такі статті бюджетів як ПДФО, акцизи та земельний податок.

В результаті, громади зіштовхнулися з потребою продовжувати фінансування освіти, медицини та ЖКГ при падінні надходжень до 70%. Це значно розбалансувало їхні фінанси.

Однак, незважаючи на збільшення обсягів надходжень, дохідна база місцевих бюджетів, залишається вкрай недостатньою для виконання у повній мірі покладених на органи місцевого самоврядування функцій.

З метою підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів місцевим органам влади необхідно здійснити ряд заходів:

- проводити комплексну роботу з метою залучення інвестицій в громаду, стимулювання розвитку підприємництва на її території та створення нових робочих місць, що збільшить в перспективі надходження до місцевих бюджетів від сплати ПДФО;

- вдосконалювати систему адміністрування місцевих податків і зборів, зокрема встановлювати обґрунтований розмір ставок та пільг щодо податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;

- проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу серед суб'єктів господарювання, що здійснюють роздрібну торгівлю підакцизними товарами, стосовно питань легалізації оборотів з їх продажу, а серед населення - стосовно вимог ним надання чеку в магазині при купівлі алкогольних та тютюнових

виробів;

- активізувати процеси формування реєстрів житлової і нежитлової нерухомості на території громад, переглянути договори користування нею з метою визначення реальної вартості оренди та продажу;

- проводити інвентаризацію та нормативну грошову оцінки земель сільськогосподарського призначення, переглядати розміри орендної плати як по нових договорах оренди земельних ділянок, так і по раніше укладених;

- здійснювати оперативний облік орендарів земельних ділянок і проводити роз'яснювальну роботу з особами, які мають заборгованість по сплаті орендної плати за землю.

Важливо для розширення джерел доходів місцевих бюджетів територіальних громад використовувати такий невичерпний ресурс, як прибутки від утилізації твердих побутових відходів.

Збільшити обсяг фінансових ресурсів місцевих бюджетів можливо, якщо створювати та розвивати культурно-креативну індустрію, використовувати можливості креативної економіки.

Додатково поповнити доходи місцевих бюджетів можливо за допомогою сфери туризму. Для цього необхідно використовувати історичні пам'ятки, відновлювати старі замки, церкви, костьоли, популяризувати визначні місця для формування туристичної привабливості території. Окрім цього, деякі регіони розвивають місцеві промисли (гончарство, ковальство та інші ремесла на місцях), розширюють місцеві готельні послуги, місцеві майстри реалізують товари із символікою місцевості, виробляють та продають сувеніри тощо. Перспективним є гастротуризм, успішний розвиток якого спостерігається в усіх регіонах країни. Для залучення туристів необхідно використовувати місцеві ексклюзивні продукти, які пов'язані з глибокими історичними згадками про них та які виробляються місцевими підприємствами.

Ще одним важливим заходом збільшення неподаткових надходжень до місцевих бюджетів може стати розширення переліку адміністративних послуг, що надаються на території громади. З цією метою вже багато територіальних

громад відкрили Центри надання адміністративних послуг.

В роботі увага була спрямована на виявлення та характеристику основних проблем управління та здійснення фінансового контролю видаткової частини місцевих бюджетів, а також пошук шляхів їх подолання. Зокрема серед проблемних питань можна виділити: певну неузгодженість нормативно-правового забезпечення регулювання міжбюджетних відносин та нечітке визначення механізмів делегованих повноважень як інституту; відсутність чесного та обґрунтованого співвідношення у забезпеченості бюджетними ресурсами між усіма регіонами держави; недосконалість механізмів регулювання витрачанням бюджетних коштів та неефективність роботи певних, обслуговуючих реальний сектор економіки, інституцій; практично щорічне збільшення частки видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення; переважання темпів зростання видатків над темпами зростання доходів.

Напрямами покращення управління видатками місцевих бюджетів є: подальше активне застосування програмно-цільового методу формування бюджетів, підвищення результативності фіскальних інструментів, проведення більш послідовної політики бюджетної децентралізації тощо.

Для підвищення ефективності управління видатками місцевих бюджетів також доцільно:

- реформувати інститути держави, які пов'язані з формуванням дохідної частини місцевих бюджетів;
- забезпечити тісніший зв'язок та узгодження процесів податкового регулювання з циклічністю розвитку;
- підвищити ресурсне забезпечення власних повноважень органів місцевого самоврядування;
- оптимізувати видаткову частину місцевих бюджетів враховуючи забезпечення підвищення якості надання освітніх, медичних послуг та здійснення реформи житлово-комунального господарства.

Зниженню ефективності управління видатками місцевих бюджетів сприяє розвиток шахрайських дій з фінансовими ресурсами територіальних громад.

Для того, щоб виявляти та попереджати такі випадки, необхідно перш за все вдосконалювати фінансовий контроль у напрямку впровадження та використання ефективних способів співпраці суб'єктів державного фінансового контролю Державної аудиторської служби України, Міністерства фінансів України, Рахункової палати України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, а також органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів. Це можна реалізувати створивши єдину інформаційну базу об'єктів і результатів такого контролю. Щоб порушники бюджетного законодавства не уникали відповідальності за вчинені фінансові злочини необхідно посилити заходи насамперед фінансового впливу на них.

Заходи, що пропонуються, можна впроваджувати у більшості громад на всій території держави. Це не потребує внесення радикальних змін до законодавства України, а лише вимагає активізувати діяльність органів місцевого самоврядування у напрямку прийняття ефективних управлінських рішень, що сприятиме залученню більшого обсягу фінансових ресурсів до місцевих бюджетів та підвищить ефективність їх використання.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адаменко І.П. Пріоритетні шляхи удосконалення системи формування місцевих бюджетів в Україні. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 30 (1). С.139-146.
2. Амеліна О.В. Креативний облік та маніпулювання фінансовою звітністю. *Вісник Львівської комерційної академії*. 2011. Вип. 35. С. 10.
3. Архипенко С.В., Буркова Л.А. Управління та фінансовий контроль видатків місцевих бюджетів у системі публічних фінансів: проблеми та напрями покращення. *Актуальні питання у сучасній науці*. №5 (11) 2023. С.121-129. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/4670/4694>.
4. Бечко П.К., Ролінський О.В. Місцеві фінанси: Навч.посіб. К: Центр учбової літератури, 2007. 192 с.
5. Бондарук Т., Бондарук І., Дубина М. Методичний інструментарій оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів України. Місцеві фінанси. Світ фінансів. 2019. Вип. 2 (59).
6. Брязкало А.Є. Теоретичні аспекти сутності місцевих бюджетів в Україні. *Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки*. 2013. Вип. 3. С. 244-248.
7. Бюджетний кодекс України: Закон від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
8. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України: Підруч. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
9. Ватаманюк-Зелінська У.З., Штундер І.М., Гаврилюк С.О. Тенденції формування та виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. *Науково-виробничий журнал Інноваційна економіка*. №4. 2022. С.60-67.
10. Виговська Н. Г., Дячек С. М. Реформування системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. *Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка*. 2020. 3. С. 63–71. URL: [https://visnyk.fem.sumdu.edu.ua/issues/3\\_2020/7.pd](https://visnyk.fem.sumdu.edu.ua/issues/3_2020/7.pd)

11. Власюк Н.І., Мединська Т.В., Мельник М.І. Місцеві фінанси: навч. посіб. К.: Алерта, 2011. 328 с.
12. Дегтяр Я. Нецільове використання бюджетних коштів: теорія та практика. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 159-164. С. 161.
13. Дем'янишин В. Бюджетне планування та його особливості в умовах демократичних перетворень. *Світ фінансів*. 2004. Вип. 1. С. 62 – 71. URL: <http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/10/11>.
14. Десятнюк О., Шаповалов Є. Актуальні питання формування дохідної частини місцевих бюджетів у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Світ фінансів*. 2020. № 3(64). С. 76–86. DOI: <https://doi.org/10.35774/sf2020.03.0767>.
15. Децентралізація в Україні. Офіційний сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/>
16. Діагностика системи місцевого оподаткування України: аналітичні підсумки. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17147>
17. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. ХНАУ ім. В.В. Докучаєва, Х.: 2014. 343 с.
18. Заруцька О.П., Качула С.В. Фінансова самостійність місцевих бюджетів як підґрунтя їх стійкості в умовах бюджетної децентралізації. *Агросвіт*. № 18, 2021. С.28-35.
19. Звіт Катеринівського сільського голови за 2022 рік. URL: <https://docs.google.com/document/d/1MXK-vT4RUuU1Sbv5fYPBaGznzac48OAS/edit>
20. Івченкова О.Ю. Теоретичні засади фінансової системи територіальних громад України в глобалізаційних умовах. *Вісник Донбаської державної машинобудівної академії*. 2015. № 2 (35). С. 54-59.
21. Катан Л. І., Качула С. В., Демчук Н. І., Павлова Д. К. Формування місцевих бюджетів в умовах реформування суспільних фінансів України / *Агросвіт*. 2020. №3. С.3-12. – URL: [http://www.agrosvit.info/pdf/3\\_2020/2.pdf](http://www.agrosvit.info/pdf/3_2020/2.pdf).
22. Катеринівська сільська рада. Офіційний сайт. URL: <https://katernivska->

gromada.gov.ua/

23. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). К.: НІОС, 2000. С. 322.

24. Кириленко О., Малиняк Б., Письменний В., Горин В. та ін. Управління фінансами територіальних громад: теорія і практика; за заг. ред. О. Кириленко. Тернопіль: Економічна думка, 2019. 280 с.

25. Когут Ю.М., Ковач-Румп Г.Л. Фінансова децентралізація в Україні та її вплив на формування місцевих бюджетів: досягнення і недоліки / Електронне фахове видання «Ефективна економіка». 2021. №9. – URL: [http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/9\\_2021/77.pdf](http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/9_2021/77.pdf).

26. Конституція України: основний закон №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

27. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

28. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі: схвалено розпор. Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р. URL: <http://www.uazakon.com/document/spart07/inx07292.htm>.

29. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навчальний посібник. К.: Знання, 1999. 487 с.

30. Крупка М., Кульчицький М., Коваленко В. Трансформація ролі доходів місцевих бюджетів як інструменту бюджетного механізму в контексті децентралізації. *Світ фінансів*. 2018. №3(56). С. 7–18.

31. Кузнєцова А. Я., Боронос В. М., Захаркін О. О., Чухно Р. Ю. Аналіз фінансової самодостатності місцевих бюджетів на прикладі Сумської області *Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка*. 2020. 3. 156–163. URL: [https://visnyk.fem.sumdu.edu.ua/issues/3\\_2020/17.pdf](https://visnyk.fem.sumdu.edu.ua/issues/3_2020/17.pdf).

32. Кузнєцова А. Я., Пелехатий А. О. Проблемні аспекти розвитку місцевих бюджетів в контексті забезпечення фінансової самодостатності територій в Україні. *Вісник Сумського державного університету. Серія*

*Економіка*. 2020. 2. С. 29–36. URL: [https://visnyk.fem.sumdu.edu.ua/issues/2\\_2020/2\\_2020\\_3\\_kuznietsova.pdf](https://visnyk.fem.sumdu.edu.ua/issues/2_2020/2_2020_3_kuznietsova.pdf).

33. Кульчицький М.І. Місцеві бюджети і механізм їх формування. *Фінанси України*. 2001. № 9. С. 99.

34. Кульчицький М.І., Перун З.В. Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом. *Фінанси України*. 2005. № 2. С. 78 – 83.

35. Ліснічук О.А., Литовченко Н.А. Формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2018. № 2. С. 169—180. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnudps\\_2018\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnudps_2018_2_15).

36. Лопушинський І.П., Григор'єва Л.М. Бюджетно-фінансова децентралізація в контексті реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові перспективи*. 2022. № 1(19). С. 149–158.

37. Матвєєва О.Ю. Використання економічно орієнтованого підходу до визначення поняття «місцеві бюджети» як основи фінансового забезпечення місцевого самоврядування. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 2. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavictvo/2010/2010\\_02%285%29/10moyzms.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavictvo/2010/2010_02%285%29/10moyzms.pdf).

38. Малиш І.С. Функціонування місцевих бюджетів та регулювання міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації. *Економіко-правова політика в умовах світової кризи: проблеми і шляхи подолання: збірник тез доповідей учасників Міжнародної науково-практичної конференції, м. Черкаси. 25 листопада 2021 року*. Черкаси: Східноєвропейський університет імені Рауфа Аблязова, 2021. 190 с.

39. Мамишев А.В. Ризикоорієнтований підхід до виявлення аудиторями фінансових шахрайств і злочинів із відмивання грошей. *Фінанси України*. 2013. №4. С. 82.

40. Марчак Д. Місце сплати податку на доходи фізичних осіб в Україні – юридична історія та поточна практика. *Центр аналізу публічних фінансів та публічного управління Київської Школи Економіки*. Київ. 2021. 36 с.

41. Мельничук Н.Ю. Науковий підхід до оцінки ефективності управління бюджетними коштами. *Науково-виробничий журнал Інноваційна економіка*. №1-2. 2020. С.151-156.

42. Міністерство фінансів України. Офіційний сайт. URL: <https://mof.gov.ua/>

43. Місцеві бюджети. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>.

44. Місцеві бюджети зростають – але резервів ще багато. URL: <https://biz.censor.net.ua/m3029101>.

45. Минулого року в Україні збільшилася кількість біоелектростанцій. URL: <https://glavcom.ua/economics/finances/-559102.html>.

46. Михайленко С.В. Бюджетний менеджмент: стан та оцінка ефективності: Монографія. Одеса: ВМВ, Друк Південь, 2010. 400 с.

47. Миськів Г. В. Бюджетна система: теоретичні та практичні аспекти : навч. посіб. Львів, 2020. 272 с.

48. Молоток І. Ф. Аналіз сучасних тенденцій формування податкових надходжень місцевих бюджетів в Україні. *Економічні проблеми сталого розвитку* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. імені професора О. Ф. Балацького. Суми : СумДУ, 2019. С. 233–234.

49. Мочерний С.В. Методологія економічного дослідження: Монографія Львів: Світ, 2001. 416 с.

50. Нестеренко А.С. Місцеві бюджети у фінансовій системі держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 24, т.3. С. 90-93.

51. Ніколаєва О.М., Маглаперідзе А.С. Місцеві фінанси: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2013. 354 с.

52. Огляд інструментів підтримки фінансової стійкості в умовах воєнного стану в Україні. *Національний інститут стратегічних досліджень. Липень 2022 р.* [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-07/monitoring\\_fin6-1\\_gotove.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2022-07/monitoring_fin6-1_gotove.pdf)

53. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посіб. К: МАУП, 1999.

54. Павленко О.П., Лагно О.О. Теоретичні аспекти формування місцевих бюджетів України. *Науковий вісник ПУЕТ. Серія «Економічні науки»*. 2021. №2 (103). С.41-47.

55. Плукар Л.А. Місцеві бюджети в умовах децентралізації: теоретичні аспекти. *Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Економіка і менеджмент»*. Випуск 4 (82). 2019. С.160-165.

56. Погорєлов В. С. Вплив фіскальної децентралізації на місцеві бюджети в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Вип. 19, ч. 2. 2018. С. 141-144.

57. Податкові надходження у сфері креативних індустрій в Україні: І квартал 2022 vs І квартал 2021. К.: Міністерство культури та інформаційної політики України, 2022. URL: <https://drive.google.com/file/d/1XM6XO2zZMbiPhdUCuCUcOpUg13jEVbYh/view>.

58. Показники Державного бюджету на 2025–2026 роки URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9F%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B8\\_%D0%94%D0%91%D0%A3\\_2025\\_2026.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9F%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B8_%D0%94%D0%91%D0%A3_2025_2026.pdf).

59. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

60. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

61. Раделицький Ю.О. Місцеві бюджети в умовах поглиблення фінансової децентралізації в Україні: монографія / ЛНУ ім. І.Франка. Львів. 2018. 312 с.

62. Реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади: Офіційний сайт. URL: <https://rpr.org.ua/groups-rpr/04detsentralizatsiya/>

63. Сазонець І.Л., Гринько Т.В., Придатко Г.Ю. Управління місцевими фінансами. К.: ЦНЛ, 2006. с. 116.

64. Сукач О.М., Сарана Л.А., Гордієнко Л.А. Податкові інструменти регулювання доходів місцевих бюджетів. *Вісник Харківського національного*

університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Економічна». 2021. № 101. С. 68—78.  
<https://doi.org/10.26565/2311-2379-2021-101-07>.

65. Ткаченко О. Креативна економіка - це 2117 мільярдів внеску у ВВП. *Укрінформ*. 2021. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-culture/3320762-tkacenko-kreativna-ekonomika-ce-117-milardiv-vnesku-u-vvp.html>.

66. Трещов М.М. Удосконалення оперативного управління місцевими бюджетами в умовах децентралізації влади в Україні. Публічне управління та митне адміністрування, № 1 (28). 2021. С 83-87.

67. Трусова Н.В. Розвиток фіскальної консолідації місцевих бюджетів регіонального рівня. *Облік і фінанси*. 2019. № 1 (83). С. 105-113.

68. Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. Бюджетний менеджмент: Підручник. За заг. ред. В. Федосова. К.: КНЕУ, 2004. 864 с.

69. Цимбалюк І.О. Сутнісна характеристика фінансової децентралізації та її вплив на формування доходів місцевих бюджетів. *Регіональна економіка*. 2019, №4. С. 113-119.

70. Черней В.В. Правове та організаційне забезпечення протидії злочинам у сфері державних фінансів. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. №2. С. 3-14. С. 5-6.

71. Чечетов М.В., Чечетова Н.Ф., Бережна А.Ю. Бюджетний менеджмент: Навч. посіб.: в 2 ч. Харків: ІНЖЕК, 2004. Ч. 1. 2004. 560 с.

72. Чолач С.С. Удосконалення механізму управління клштами місцевих бюджетів України в умовах децентралізації влади. *Ефективна економіка*. №11, 2015. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4538>.

73. Чорнуцький С.П. Суть і методика виявлення фактів фінансового шахрайства. *Економіка та держава*. 2011. №7. С. 130.

74. Шульц Е.П. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування. *Вісник ОНУ ім. І.І. Мечникова*. 2016. т. 21. Вип. 7-2 (49). С. 160-163.

75. Юшко С.В. Фінансові шахрайства і зловживання у сфері публічних закупівель та способи протидії їм. *Сучасні проблеми економіки і підприємництва*. 2018. Вип. 21. С. 122.

76. Pure alcohol consumption, litres per capita, age 15+. European Health Information Gateway. 2018. URL: [https://gateway.euro.who.int/en/indicators/hfa\\_426-3050-pure-alcohol-consumption-litres-per-capita-age-15plus/](https://gateway.euro.who.int/en/indicators/hfa_426-3050-pure-alcohol-consumption-litres-per-capita-age-15plus/)

77. Percent % of regular daily smokers in the population, age 15+. European Health Information Gateway. 2018. URL: [https://gateway.euro.who.int/en/indicators/hfa\\_421-3010-of-regular-daily-smokers-in-the-population-age-15plus/](https://gateway.euro.who.int/en/indicators/hfa_421-3010-of-regular-daily-smokers-in-the-population-age-15plus/).