

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА**

**ЕКОНОМІЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ФІНАНСІВ І КРЕДИТУ**

**МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ОСНОВНИЙ ІНСТИТУТ
МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ**

Кваліфікаційна робота

Рівень вищої освіти – перший (бакалаврський)

Виконав:

студент 4 курсу, групи 472
денної форми навчання
спеціальності 072 «Фінанси, банківська
справа та страхування»

Мельник Максим Вікторович_____

Керівник:

доцент кафедри фінансів і кредиту

Бак Наталія Андріївна _____

*До захисту допущено
на засіданні кафедри
протокол № ____ від «____» травня 2024 р.
Завідувач кафедри фінансів і кредиту
_____ проф. Нікіфоров П.О.*

АНОТАЦІЯ

Мельник М.В. Місцеві бюджети як основний інститут місцевих фінансів в Україні. Рукопис. Дипломна робота на здобуття першого (бакалаврського) рівня вищої освіти за спеціальністю 072 – Фінанси, банківська справа і страхування. Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Чернівці, 2024.

У дипломній бакалаврській роботі розкрито теоретичні аспекти бюджету як інституту місцевих фінансів, проаналізовано стан розвитку місцевих бюджетів у Чернівецькій області в 2019-2023 роках, з'ясовано потенціал розвитку місцевих бюджетів як складової місцевих фінансів в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві фінанси, місцеві бюджети, видатки бюджету, доходи бюджету, офіційні трансферти.

SUMMARY

Melnyk M.V. Local budgets as the main institution of local finance in Ukraine. Manuscript. Graduate work on completion of the first (bachelor) level of the higher education for the specialty 072 – Finance, banking and insurance. Jury Fed'covych Chernivtsi National University, Chernivtsi, 2024.

The bachelor's thesis revealed the theoretical aspects of the budget as an institution of local finance, analyzed the state of development of local budgets in the Chernivtsi region in 2019-2023, clarified the potential for the development of local budgets as a component of local finance in Ukraine.

Key words: local self-government, local finances, local budgets, budget expenditures, budget revenues, official transfers

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання чужих ідей, результатів і текстів наукових досліджень мають посилання на відповідне джерело.

_____ М.В. Мельник

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТУ ЯК ІНСТИТУТУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ	7
1.1. Суть місцевих фінансів і система їхніх інститутів	7
1.2. Зміст і роль місцевих бюджетів у функціонуванні системи місцевих фінансів	14
РОЗДІЛ 2. СТАН РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В ЧЕРНІВЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ В 2019-2023 РОКАХ.....	22
2.1. Видатки місцевих бюджетів як засіб забезпечення соціально- економічних потреб територій.....	22
2.2. Доходи місцевих бюджетів як інструмент розвитку місцевих фінансів	31
РОЗДІЛ 3. ПОТЕНЦІАЛ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК СКЛАДОВОЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ	41
3.1. Проблеми та перспективи активізації ролі місцевих бюджетів у воєнний та післявоєнний періоди	41
3.2. Доцільність і можливості використання зарубіжного досвіду функціонування інституту місцевих бюджетів	47
ВИСНОВКИ.....	55
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	61
ДОДАТКИ	68

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Прогресивні зміни в напрямку впровадження й дотримання європейських цінностей, а також механізмів взаємодії різних учасників суспільних відносин у минулому десятилітті заклали хороший фундамент для подальшого розвитку демократичних процесів в Україні, зокрема й у сфері місцевого самоврядування. Воно здійснюється на рівні територіальних громад сіл, селищ і міст через їхні виборні органи – сільські, селищні, міські ради, а також через районні та обласні ради, які представляють загальні інтереси громад. Проведені з 2014 року реформи адміністративно-територіального устрою та бюджетної децентралізації посприяли активізації місцевого самоврядування. Їхні позитивні наслідки найяскравіше проявилися з початком повномасштабної агресії росії проти України, коли саме територіальні громади на чолі з представниками органів місцевого самоврядування (*далі - ОМС*) найактивніше долучилися до боротьби з ворогом. Вони не тільки взяли участь у виконанні безпекових завдань (сили територіальної оборони, поставки різних речей на фронт, прийом внутрішньо переміщених осіб тощо), але й залишили за собою вагомий ділянку роботи, пов'язаної з подальшим задоволенням соціальних та економічних потреб територій.

Такі успішні дії ОМС можливі за дотримання комплексу вимог, серед яких чільне місце відводимо його фінансовому забезпеченню. Тільки достатній розвиток місцевих фінансів спроможний у сучасних умовах забезпечити й гарантувати результативність виконання різноманітних рішень ОМС.

Система місцевих фінансів містить ряд інститутів, серед яких провідне місце в Україні займають місцеві бюджети. Від їхньої наповнюваності відповідно до затверджених параметрів залежать практично всі можливості ОМС виконати соціальні та економічні зобов'язання, таким чином реалізувавши отримані владні повноваження.

Пройшовши випробування перших двох років відкритої війни з росією, система місцевих фінансів в Україні продемонструвала свою життєздатність.

Проте водночас проявилися слабкі місця в механізмі функціонування місцевих бюджетів, зокрема й ті, які не вдалося подолати в ході реформи бюджетної децентралізації. Тому, зважаючи на вагомість цього інституту в системі місцевих фінансів, проблематика формування й виконання місцевих бюджетів досі залишається актуальною.

Ступінь розробки теми дослідження. З таких підстав вітчизняні науковці продовжують активно досліджувати систему місцевих фінансів, акцентуючи увагу на особливостях бюджетних взаємозв'язків ОМС в умовах війни та поза нею. Найбільший інтерес серед опублікованих результатів таких досліджень викликають праці Возняк Г.В., Волохової І.С., Далевської Т., Дем'янишина В.Г., Жаліла Я.А., Кириленко О.П., Романової В.В., Сторонянської І.З., Шевченко О.В. тощо.

При цьому не втрачають своєї ваги висновки та пропозиції щодо розвитку місцевих фінансів і місцевих бюджетів, отримані та внесені відомими українськими вченими, а саме: Василюком О.Д., Зайчиковою В.В., Кравченком В.І., Огнем Ц.Г., Пасічником Ю.В., Федосовим В.М., Юрієм С.І., Юхименком П.І. та іншими.

Проте два роки війни з агресором, на жаль, внесли чималі корективи в практику фінансової й, зокрема, бюджетної взаємодії ОМС з усіма зацікавленими суб'єктами. Такі зміни варто врахувати при розробці подальших заходів у сфері фінансової політики держави, відповідно, вони потребують і належного теоретичного обґрунтування.

Тому за **мету дослідження** обрано вивчення стану розвитку місцевих бюджетів як інституту місцевих фінансів з подальшим обґрунтуванням можливих заходів, спрямованих на посилення бюджетної спроможності ОМС в Україні.

Досягненню поставленої мети сприяло виконання наступних **завдань**:

- розкрити суть місцевих фінансів і системи їхніх інститутів ;
- деталізувати зміст і роль місцевих бюджетів у функціонуванні системи місцевих фінансів;

- оцінити роль видатків місцевих бюджетів як засобу забезпечення соціально-економічних потреб територій;
- проаналізувати доходи місцевих бюджетів як інструменту розвитку місцевих фінансів;
- виявити проблеми та перспективи активізації ролі місцевих бюджетів у воєнний та післявоєнний періоди;
- вивчити доцільність і можливості використання в Україні зарубіжного досвіду функціонування інституту місцевих бюджетів.

Бакалаврське дослідження проведене в межах такого **об'єкту кваліфікаційної роботи**, як система економічних взаємозв'язків, яка складається між ОМС та іншими учасниками процесу розподілу й перерозподілу вартості валового внутрішнього продукту (*далі* – ВВП) з метою формування фінансових ресурсів для задоволення потреб функціонування й розвитку територіальних громад.

Об'єкт дослідження в нашій роботі обмежений її **предметом** – механізмом функціонування місцевих бюджетів в Україні.

Методологічною основою дослідження стала сукупність положень фінансової науки, відображена в опублікованих результатах вищезгаданих економістів, а також чинні законодавчо-нормативні документи, в яких визначені або регламентовані особливості процедур формування та використання фінансових ресурсів, якими оперують ОМС в інтересах територіальних громад.

Щоб отримати достовірні й обґрунтовані висновки, в процесі дослідження використані як загальнонаукові, так і спеціальні *методи дослідження* (історичний, абстрактно-логічний, статистичний, порівняння, аналіз, синтез, групування).

Інформаційна база дослідження сформована за допомогою відкритих публічних даних Міністерства фінансів України (*далі* – МФУ), Державної казначейської служби (*далі* – ДКС) України, Державної податкової служби (*далі* – ДПС) України, а також Чернівецької обласної військової адміністрації (*далі* – Чернівецької ОВА) [64] за 2019-2023 роки.

Структура і обсяг бакалаврської роботи. Структурно бакалаврська робота містить вступ, три розділи (в тому числі шість підрозділів), висновки, список використаних джерел (у якому 71 найменування на семи сторінках), чотири додатки. Загальний обсяг бакалаврської роботи – 71 сторінка, в тому числі її основна частина - 60 сторінок (16 рисунків і 8 таблиць).

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТУ ЯК ІНСТИТУТУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

1.1. Суть місцевих фінансів і система їхніх інститутів

У сучасному розвинутому світі відповідальність за задоволення потреб та інтересів громадян, поряд з центральними органами влади, покладена й на ОМС. Понад те, ОМС стали відігравати ключову роль у соціально-економічному розвитку територіальних утворень і забезпеченні населення суспільними послугами. З погляду організації системи влади в країні, в цьому випадку йдеться про виконання ними як власних, так і делегованих центральними органами влади повноважень. Загальновідомо, що будь-яка влада тільки в одному випадку може бути дієвою – при належному її ресурсному забезпеченні, насамперед, у грошовому вимірі. З цією метою в демократичних країнах функціонує система місцевих фінансів.

З історичного погляду поняття місцевих фінансів варто вважати достатньо новим у фінансовій науці, яка виокремилася з політичної економії ще в XVII столітті. Адже проблематиці місцевих фінансів окрему та пильну увагу науковці почали приділяти тільки в середині XIX століття.

Теоретичне розуміння місцевих фінансів з кінця XIX століття зазнало чимало змін. Згідно з В.М. Федосовим та С.І. Юрієм [56, с. 270], наприкінці XIX та на початку XX століття на українських теренах у складі самодержавної росії поширився термін «місцеві фінанси» як ознака місцевого фінансового господарства адміністративних одиниць чи як сукупності матеріальних ресурсів, які належать цим одиницям для досягнення їхніх цілей. Термін «місцеве фінансове господарство» з'явився поряд з терміном «державне фінансове господарство», яким у наукових розвідках позначалися державні фінанси.

Через перебування в складі Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі - СРСР), в Україні довгий час і науковці, і практики керувалися

Положенням про місцеві фінанси СРСР, ухваленим 26 квітня 1926 року. У ньому фіксувалося, що місцеві фінанси - це частина загальної фінансової системи СРСР, яка знаходиться під безпосереднім управлінням і контролем місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів. З кінця тридцятих років XX століття на українських теренах зміст терміну «місцеві фінанси» почали ототожнювати з тлумаченням місцевих бюджетів.

У 50-70-х роках XX століття здійснена наступна спроба теоретичного обґрунтування існування місцевих фінансів у СРСР. Велика Радянська Енциклопедія зафіксувала, що фінанси місцевого господарства та органів влади складають зміст місцевих фінансів у СРСР. До них відносилися фінанси соціалістичних підприємств усіх галузей місцевого господарства та місцеві бюджети. З урахуванням економічних законів соціалістичної держави, місцеві фінанси вагомо впливали на плановий розподіл і перерозподіл частини ВВП і національного доходу для формування грошових фондів місцевих рад. Останні визначалися як базовий ресурс для задоволення матеріальних і культурних потреб народу, які постійно зростали.

Знання й розуміння історичних аспектів застосування терміну «місцеві фінанси», на нашу думку, важливі, оскільки саме вони пояснюють наступні зміни в теоретичних поглядах і практичних заходах, спрямованих на активізацію ролі місцевих фінансів у незалежній Україні. Так, на початку 90-х років XX століття київськими науковцями Федосовим В.М., Огородником С.Я., Суторміною В.М. вперше використано поняття «місцеві фінанси» в сучасному його тлумаченні. Крім того, вчені наголосили на необхідності становлення місцевих фінансів у новоствореній країні, національна економіка якої почала розвиватися на ринкових засадах. При цьому науковці виокремили складові місцевих фінансів, пов'язані з коштами місцевих рад (бюджетними й позабюджетними), органів громадського територіального самоврядування, а також підприємств (у тому числі кооперативів), організацій (у тому числі громадських), установ і, окремо, населення [61].

Умови незалежного розвитку суспільства та національної економіки, вивчення теоретичних положень і принципів західної фінансової думки та ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування мали значний вплив на розвиток української економічної науки. Це відобразилося на зміні поглядів вітчизняних теоретиків щодо місцевих фінансів. Частіше і з більшою впевненістю висловлювалися переконання щодо відповідності цієї категорії умовам ринкових відносин, а також її кардинального впливу на розвиток демократичного суспільства, в основі якого - повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування.

Так, учений-фінансист Василик О.Д., який був серед зачинателів вітчизняних наукових розвідок про теоретичні й практичні аспекти місцевих фінансів, наголошував: «Місцеві фінанси - явище об'єктивне, оскільки для здійснення покладених на місцеве самоврядування функцій потребує наявності відповідних фондів фінансових ресурсів у їхньому розпорядженні» [5, с. 178].

Серед наступних досліджень у сфері місцевих фінансів на особливу нашу увагу заслуговують результати наступних науковців:

- професора Кравченка В.І., який зробив предметом ґрунтовного аналізу: «теорію місцевих фінансів, структуру місцевих фінансових установ, внутрішні міжурядові фінансові відносини, державну регіональну фінансову політику і механізми фінансового вирівнювання, а також управління місцевими фінансами» [31]. Його трактування місцевих фінансів, а саме як: «системи формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення використання місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих» [31] стало базовим для багатьох наступних досліджень за цим напрямком;

- професора Опаріна В.М., що у місцевих фінансах - системі, за допомогою якої: «адміністративні одиниці всередині урядової структури отримують ресурси, необхідні для виконання їх функцій» [17, с. 804] виокремив фінансову діяльність суб'єктів муніципального господарства;

- Гапонюка М.А., Яцюти В.П., Буряченка А.Є., Славкової А.А., які пов'язали місцеві фінанси з потребами територіального розвитку: «Місцеві фінанси є об'єктивною формою економічних відносин, що пов'язані з розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни» [9, с. 12];

- професора Кириленко О.П., яка з односторонніми запропонувала наступне тлумачення: «Місцеві фінанси - це система фінансових відносин з приводу формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань» [36, с. 36];

- професорів Юхименка П.І., Федосова В.М., які до поняття «місцеві фінанси» застосували синонім «фінанси місцевих органів влади» [56, с. 271].

Аналогічно, інші науковці пропонують як синонімічні до місцевих фінансів наступні терміни: «муніципальні (комунальні) фінанси; фінанси територіальної громади, комуни, общини, муніципального утворення, штату, міста, області, району, селища, села тощо» [62, с. 236]. Такий підхід дозволяє зауважити вплив адміністративно-територіального устрою країни на форму функціонування місцевих фінансів. Ураховуючи національні особливості цього устрою (стаття 133 Конституції України), на рисунку 1.1. наведено форми місцевих фінансів в Україні. На наш погляд, фінанси міста, селища, села за результатами реформи адміністративного устрою в Україні доцільно об'єднувати в поняття «фінанси територіальної громади».

Вивчення поглядів провідних вітчизняних учених щодо місцевих фінансів дозволяє нам виокремити наступні особливості їхнього змісту:

«1) місцеві фінанси представляються як система економічних відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом вартості ВВП;

2) у процесі реалізації цих відносин відбувається формування, розподіл і використання фінансових ресурсів;

3) цільова підпорядкованість цієї системи відносин - забезпечення ОМС фінансовими ресурсами, необхідними для виконання покладених на них функцій і завдань» [36, с. 36].

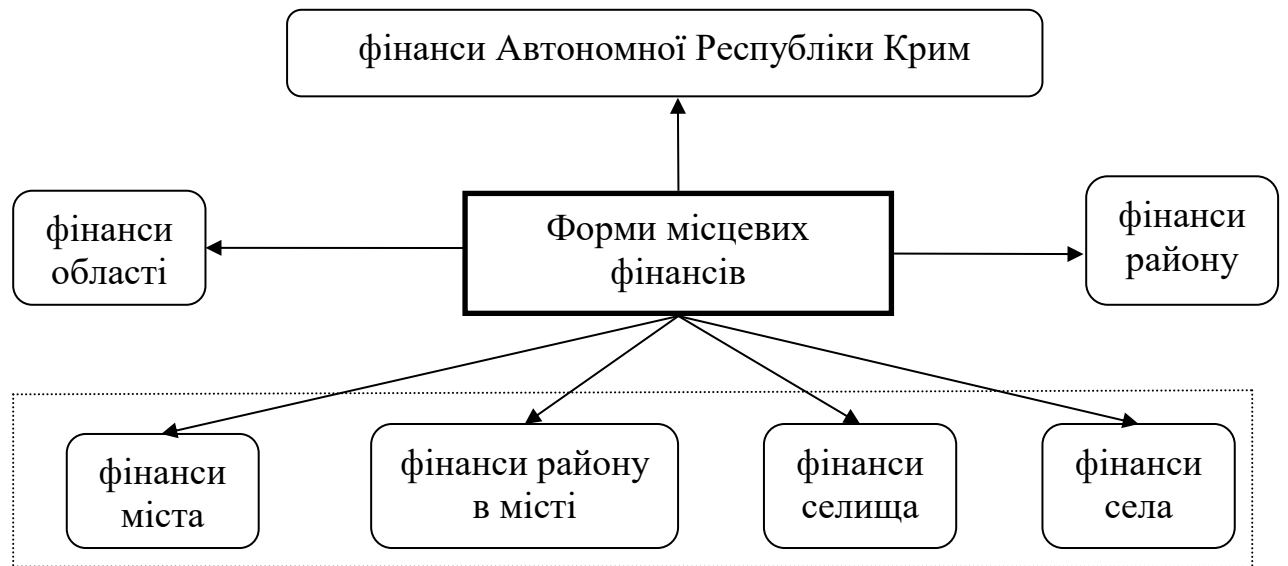


Рис. 1.1. Форми місцевих фінансів в Україні (створено за: [56, с. 271])

Хоча місцеві фінанси сьогодні пов'язують з виконанням ОМС владних повноважень, проте доміанти їхнього призначення набагато ширші (додаток А). Зокрема, завдяки місцевим фінансам:

- ОМС мобілізують і використовують певну частину ВВП, отримуючи фінансові важелі впливу та, одночасно, взаємодії з органами влади інших рівнів;
- ОМС мають можливість активно впливати на систему податкових взаємозв'язків, стимулюючи суб'єктів місцевого економічного розвитку, а також формуючи сприятливе інвестиційне середовище на визначеній території;
- самостійно розпоряджаючись фінансовими ресурсами, певну їхню частину ОМС спрямовують на фінансовий ринок (розміщення тимчасово вільних коштів на депозитах, в облігаціях внутрішньої державної позики (далі – ОВДП) чи в інших активах; здійснення позик різної тривалості; надання гарантій за кредитами тощо), тим самим ОМС сприяють розвитку національного фінансового ринку;

- територіальні громади здатні визначати власні вектори економічного та соціального розвитку, стимулюючи відповідні процеси на всіх рівнях функціонування національної економіки;

- певна частина членів територіальних громад знаходить можливості для працевлаштування (в ОМС, комунальних установах чи на комунальних підприємствах), що сприяє підвищенню рівня зайнятості в країні в цілому.

Різноманітний вплив місцевих фінансів у складі фінансової системи країни визначається складністю самої категорії «місцеві фінанси». Більшість вітчизняних науковців у галузі державних і місцевих фінансів вважають, що останні є системою, яка містить різноманітні компоненти (рисунок 1.2.).

Так, система місцевих фінансів – це результат перерозподілу вартості ВВП. Його наслідок – акумулювання в розпорядженні ОМС і використання ними об'єкту місцевих фінансів, тобто цільових грошових фондів (фінансових ресурсів).

Реалізацію означеного процесу забезпечують суб'єкти місцевих фінансів - різні органи законодавчої та виконавчої влади, серед яких провідне місце відведено ОМС та їхнім виконавчим органам. Саме вони зобов'язані представляти інтереси та задовольняти потреби територіальних громад, які, в свою чергу, фактично й зумовлюють появу та функціонування системи місцевих фінансів.

Потреби територіальних громад у контексті загальнодержавних інтересів визначають надвагому складову місцевих фінансів – витрати. Саме вони втілюють владні повноваження й завдання, які належать до компетенції ОМС. Деталізація складу витрат за різними ознаками (рис. 1.2.) дозволяє конкретизувати цілі, методи та інструменти фінансового механізму реалізації функцій ОМС. З іншого боку, в цьому механізмі обов'язкова складова – це надходження, тобто реальні джерела коштів, без яких жодне владне повноваження не можна реалізувати. Аналогічно, конкретизація надходжень за

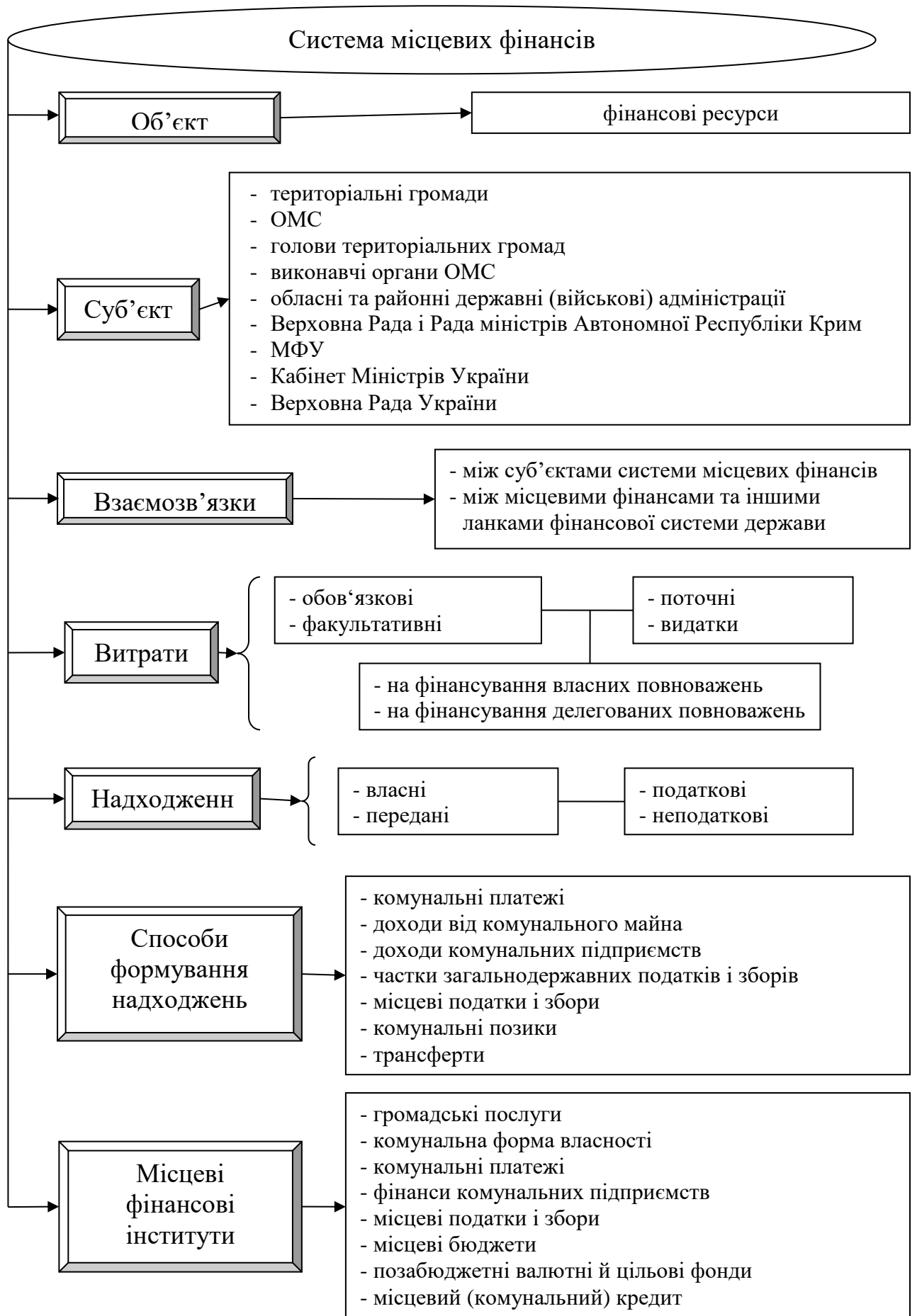


Рис. 1.2. Склад місцевих фінансів в Україні (створено за: [62, с. 240-241])

різними критеріями, а також способами отримання сприяє формуванню повноцінного розуміння ресурсного потенціалу ОМС. Воно визначає перспективи поточного й майбутнього розвитку територіальних громад.

Поєднання витрат і надходжень ОМС зі способами їх здійснення визначає функціонування окремих фінансових інститутів. У системі місцевих фінансів інститути розглядають двозначно. По-перше, йдеться про поєднання норм права, традицій, звичаїв, характерних для населення визначеної території і держави загалом. По-друге, мається на увазі комплекс організованих інститутів, які забезпечують функціонування місцевих фінансів. З 90-х років ХХ століття в Україні розпочався і досі триває процес правового та організаційного закріплення фінансів ОМС, формування: «відповідних традицій, звичаїв і норм політичної та загальної культури. У системі місцевих фінансів з'явилися і розвиваються такі інститути, як громадські послуги, самостійний місцевий бюджет, цільові фонди, комунальна власність, місцеві податки та збори, комунальний кредит, комунальні позики, комунальні платежі, поточні видатки і видатки розвитку, поточний бюджет і бюджет розвитку» [56, с. 275] тощо.

Таким чином, незважаючи на перший погляд простоту й однозначність свого тлумачення, місцеві фінанси втілюють складну систему економічних взаємозв'язків. У ній першопочатком є перерозподіл вартості ВВП країни. Він має своїм результатом утворення й використання фінансових ресурсів для забезпечення процесу задоволення економічних і соціальних потреб територіальних громад. При цьому належний розвиток територіальних громад – це ознака демократичного суспільства. Тому місцеві фінанси та його інститути сьогодні відіграють вагомую політичну роль.

1.2. Зміст і роль місцевих бюджетів у функціонуванні системи місцевих фінансів

Система місцевих фінансів вбудована в механізм ресурсного забезпечення функціонування територіальних громад і обраних ними ОМС. Загалом

територіальний розвиток потребує різних ресурсів, насамперед, інтелектуального капіталу. Проте він належить окремим особам. Тому в розпорядженні ОМС перебувають інші вагомні ресурси, перелік яких визначено статтею 143 Конституції України:

- природні ресурси, у тому числі земельні ділянки, якими володіють територіальні громади, а управляють ОМС;
- майнові активи (нерухоме і рухоме майно, у тому числі надане суб'єктам комунального господарства для оперативного управління);
- грошові ресурси, які набувають форми місцевих бюджетів.

Згідно з рис. 1.2., до інститутів місцевих фінансів входять й інші грошові ресурси, а саме: позабюджетні валютні й цільові фонди. Проте в сучасних умовах ОМС в Україні позбавлені права створювати позабюджетні фонди (пункт 9 статті 13 Бюджетного кодексу України). З 2002 року ОМС оперують цільовими фондами, які стали невід'ємною складовою спеціального фонду місцевих бюджетів. Також територіальним громадам фактично належать грошові ресурси створених ними комунальних підприємств. Проте цими коштами юридично володіють і розпоряджаються самі суб'єкти господарювання. Тому в переліку грошових ресурсів місцевого самоврядування доцільно виокремити саме місцеві бюджети – інститут місцевих фінансів, від якості функціонування якого залежить успішність виконання завдань територіального розвитку.

Зміст місцевих бюджетів доцільно розкривати з погляду різних їх сутнісних характеристик (рисунок 1.3.):

1) економічна категорія: згідно з пануючою у вітчизняній фінансовій науці думкою, місцеві бюджети, на відміну від державного бюджету, недоцільно характеризувати як традиційну економічну категорію [12, с. 34]. Аргументом на користь такої позиції слугує характеристика місцевих бюджетів як звичайного об'єкту, який не належить до централізованого грошового фонду держави. Проте ОМС, як і органи державної влади, належать до тих суб'єктів, діяльність яких дозволяє народу України здійснювати владу (стаття 5 конституції України).

Тобто ОМС повноспроможні щодо участі в різноманітних економічних взаємовідносинах, які реалізують право на владу.

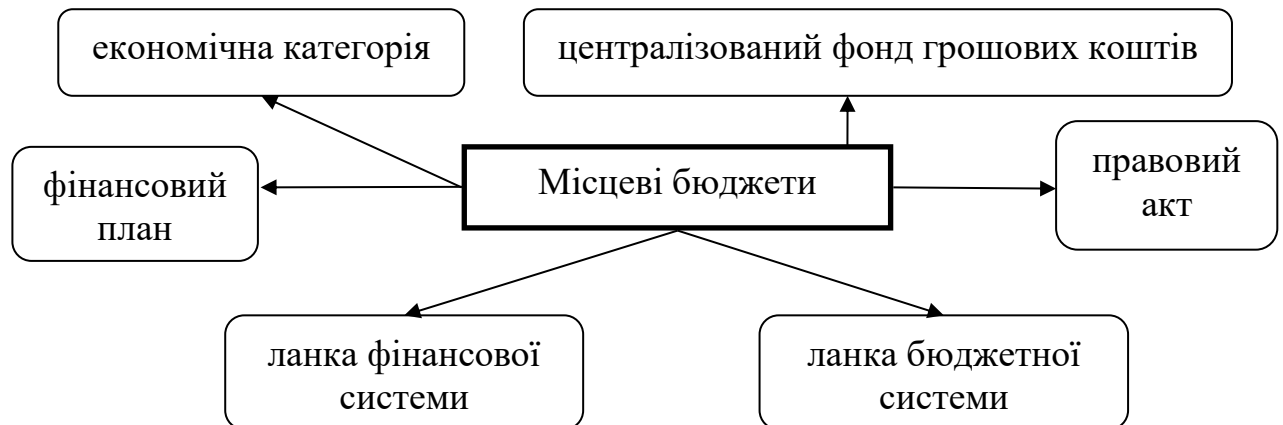


Рис. 1.3. Характеристики змісту місцевих бюджетів (створено автором)

Такі відносини виникають між:

- ОМС і бізнесовими суб'єктами, які господарюють на певній території;
- ОМС і населенням (членами територіальної громади);
- ОМС різних територій на предмет перерозподілу фінансових ресурсів;
- ОМС і загальнодержавними органами влади.

Тому вважаємо, що місцеві бюджети доцільно розглядати як форму прояву базової економічної категорії «державний бюджет» на локальному (місцевому) рівні національної економічної системи, а також системи влади в країні. За такого підходу урівноважується значимість бюджетів різних рівнів, а отже й інтересів (населення країни в цілому чи окремих територіальних громад), для реалізації яких потрібні такі фінансові ресурси;

2) правовий акт: місцеві бюджети ухвалюють ОМС відповідно до затвердженої процедури. Її дотримання дозволяє територіальним громадам в особі ОМС у законний спосіб забезпечити на визначений проміжок часу (бюджетний період) фінансування переліку потреб території за рахунок акумульованих у різний спосіб коштів. Таким чином не тільки в правовий спосіб фіксуються кількісні параметри бюджетних потоків коштів, але й наперед обумовлюються особливості фінансових відносин ОМС з іншими суб'єктами, а

також взаємозв'язки інституту місцевих бюджетів з іншими інститутами місцевих і державних фінансів;

3) фінансовий план – документ, в якому узгоджуються за розмірами, строками й цільовим призначенням (у разі необхідності) фінансові потреби та можливості ОМС. За таким критерієм визначення місцевих бюджетів регламентує стаття 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: «план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування» [50];

4) ланка бюджетної системи, зміст якої наведено в підпункті 34 пункту 1 статті 2 Бюджетного кодексу України. Згідно з кодексом, місцеві бюджети містять бюджети всіх адміністративно-територіальних утворень у межах нашої країни (рисунок 1.4.).

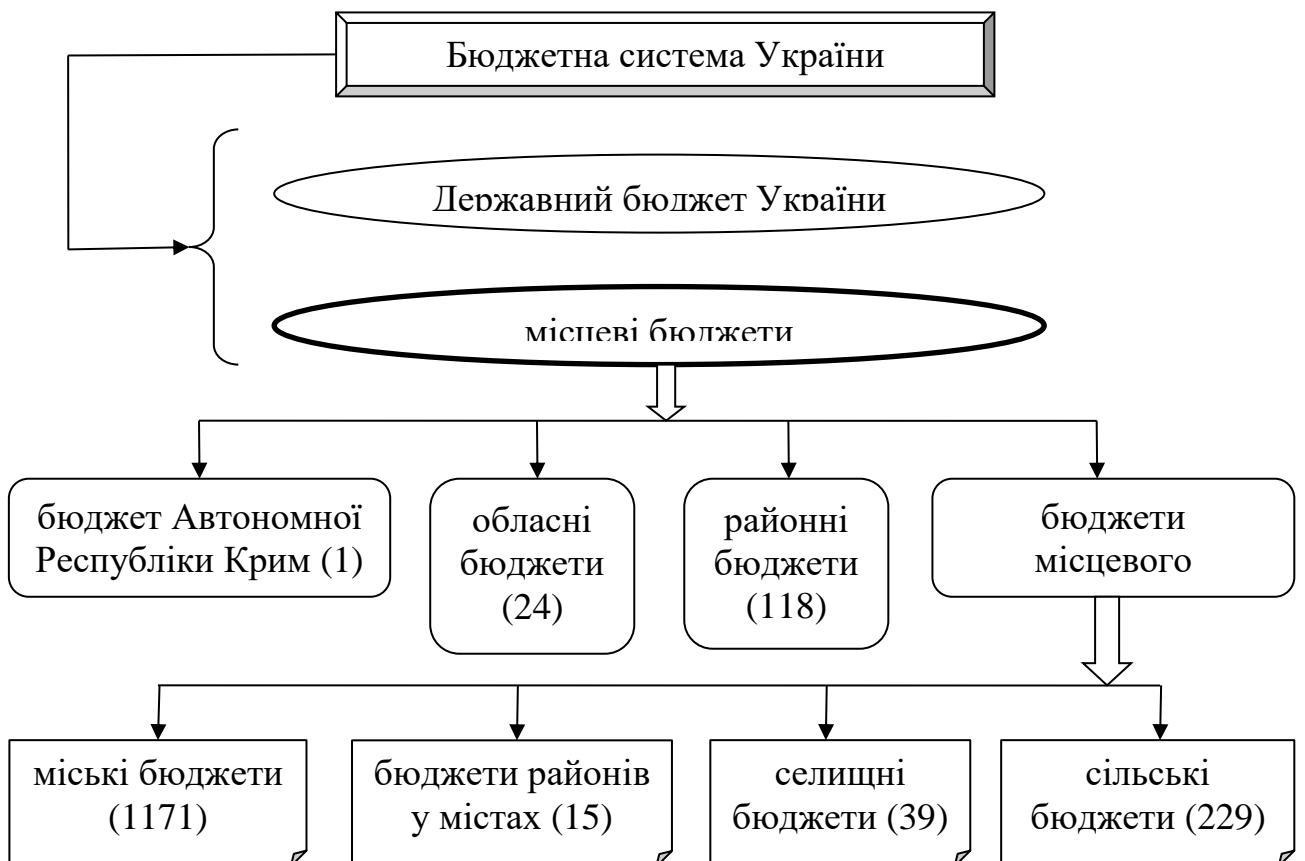


Рис. 1.4. Місцеві бюджети як складова бюджетної системи України (створено за: [68])

При цьому всі органи влади в межах бюджетної системи оперують акумульованими бюджетними ресурсами, дотримуючись визначених статтею 7 Бюджетного кодексу України принципів: самостійність, єдність, публічність і прозорість, повнота, збалансованість, субсидіарність, обґрунтованість, справедливість і неупередженість, ефективність і результативність, цільове використання бюджетних коштів. Урахування наведених принципів у бюджетному процесі важливе, зокрема, тому, що сприяє гармонійній взаємодії не тільки органів влади різних рівнів, але й усіх інститутів місцевих фінансів;

5) централізований фінансовий ресурс: традиційно центрами акумулювання частини вартості ВВП вважаються органи влади, які повинні діяти в інтересах усього суспільства. Приналежність ОМС до системи органів влади в Україні дає нам підстави стверджувати, що місцеві бюджети, як і Державний бюджет України, - це цільовий грошовий фонд централізованого характеру, який формується та використовується згідно із затвердженими вимогами. До характеристик місцевих бюджетів як фінансового ресурсу в Україні пропонуємо включити наступне:

а) виокремлення загального й спеціального фондів по дохідній і видатковій частинах, а в складі спеціального фонду – цільових фондів, винятковим прикладом яких є бюджет розвитку. Його формування та використання регламентує стаття 71 Бюджетного кодексу України. Створення бюджету розвитку – особливий крок у розвитку як інституту місцевих бюджетів, так і системи місцевих фінансів загалом. Таким чином держава зорієнтувала ОМС на інвестиційні потреби розвитку територіальних громад і бюджетні можливості їх забезпечення;

б) напрямки використання коштів, які набувають форми витрат (у тому числі видатків) місцевих бюджетів. Вони є втіленням інтересів і потреб, спільних для всієї територіальної громади, а також інструментом реалізації владних повноважень ОМС. Зазначене пояснює різносторонність класифікації видатків місцевих бюджетів (рисунок 1.5.).

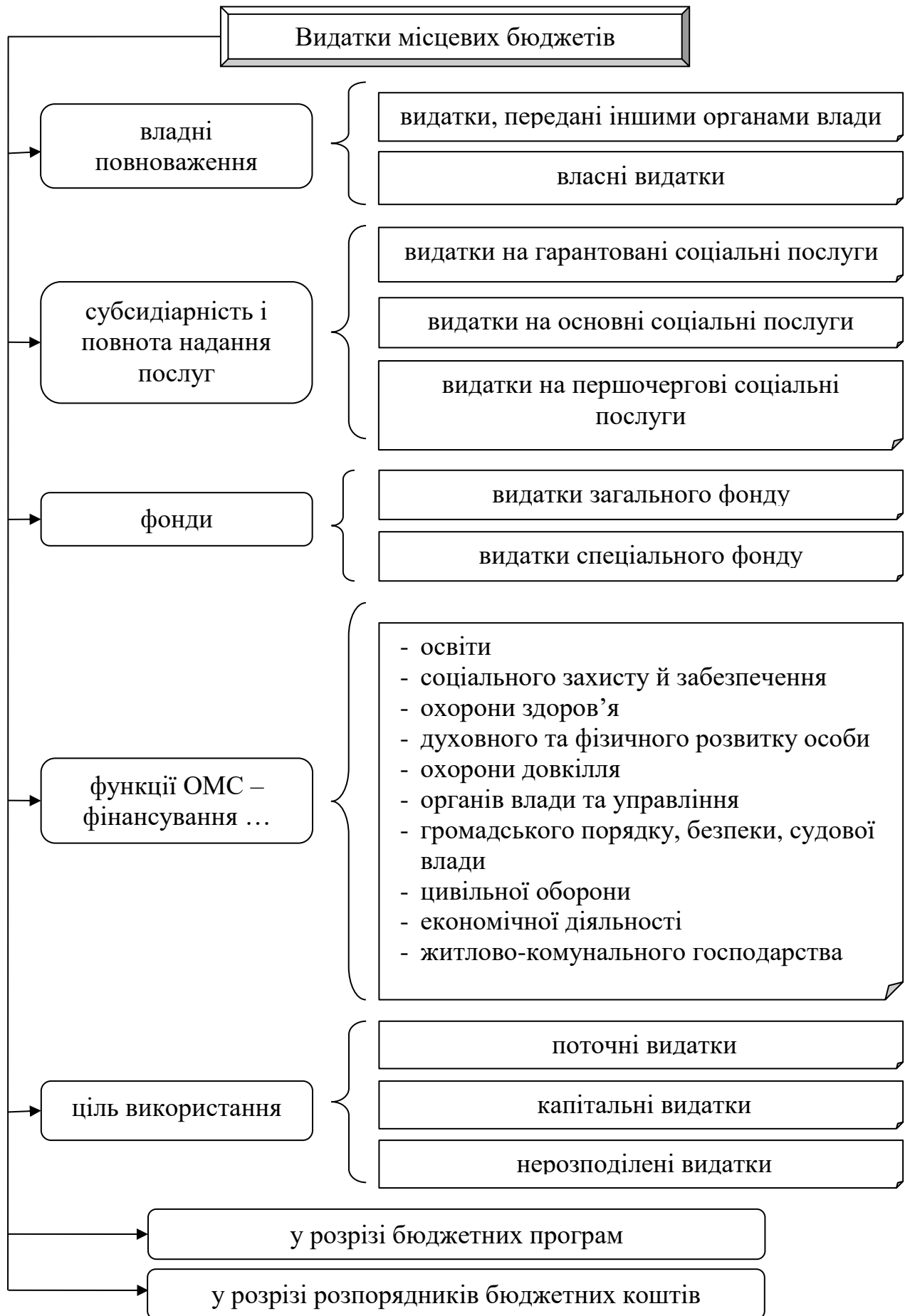


Рис. 1.5. Класифікація видатків місцевих бюджетів України

У бюджетному процесі особливий акцент зроблено на поділі (відповідно, й характеристиці) видатків місцевих бюджетів відповідно до принципу субсидіарності. Так, у Бюджетному кодексі України цьому відведена стаття 86 та окрема, чотирнадцята, глава. Поділяючи та характеризуючи видатки місцевих бюджетів за принципом субсидіарності, з'являється можливість максимального врахування інтересів усіх суб'єктів системи місцевих фінансів і їхнього ресурсного забезпечення;

в) джерела та інструменти формування бюджетних ресурсів, які набувають форми надходжень (у тому числі доходів) місцевих бюджетів. По аналогії з видатками, доходи місцевих бюджетів також потрібно детально класифікувати, зокрема за методами та інструментами акумулювання, за фондами та умовами отримання, за природою владних повноважень (рисунок 1.6.). У такому випадку з'являється можливість володіти достатньо повною картиною потенціалу ресурсного забезпечення ОМС, щоб надалі ефективно його використовувати. Крім того, зауважимо, що саме ступінь впливу ОМС на дохідні джерела лежить в основі їхньої фінансової самостійності та автономії, без чого не може бути життєздатного місцевого самоврядування як інституту сучасної цивілізованої демократичної держави;

г) взаємна пов'язаність грошових потоків, які є формою прояву одночасно двох інститутів місцевих фінансів: місцевих бюджетів і комунального кредиту (див. рис. 1.2.). Адже в складі дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів присутні кошти, акумульовані та використовувані, відповідно, на засадах поворотності, платності, забезпеченості, тобто ті, які мають кредитне походження. Відмітимо, що з 1 січня 2024 року всі ОМС мають можливість брати позики чи виступати гарантом по приватних позиках підприємств комунального сектору національної економіки. В останньому випадку йдеться про інвестиційне спрямування гарантованих ОМС позик (впровадження ресурсозберігаючих технологій, розвиток комунальної інфраструктури), що можна оцінити як позитивний крок у напрямку розвитку всієї системи місцевих фінансів в Україні.

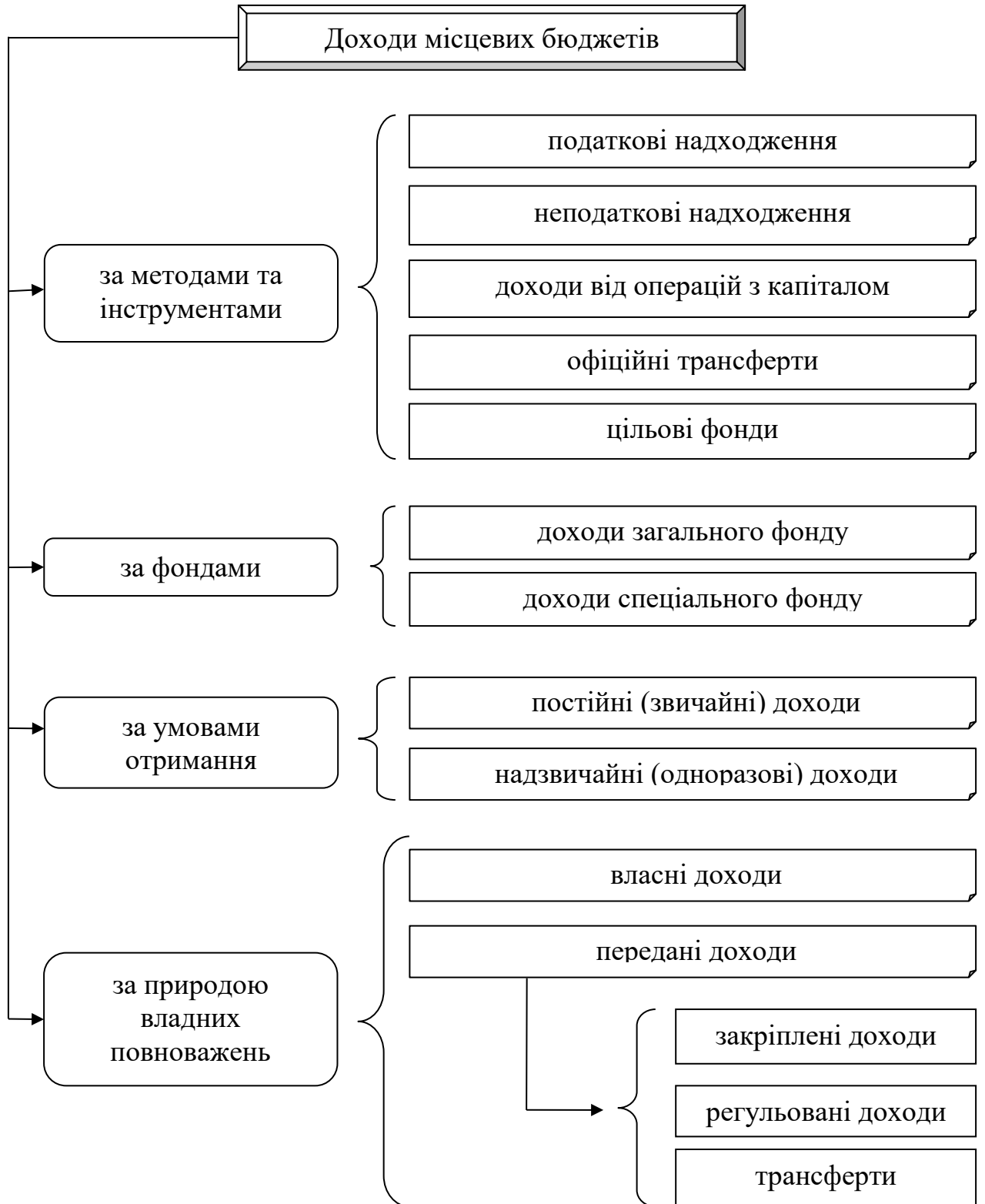


Рис. 1.6. Класифікація доходів місцевих бюджетів України

Розглянуті аспекти змісту місцевих бюджетів дозволяють усесторонньо виявити та охарактеризувати їхню роль у системі інститутів місцевих фінансів.

РОЗДІЛ 2

СТАН РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В ЧЕРНІВЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ В 2019-2023 РОКАХ

2.1. Видатки місцевих бюджетів як засіб забезпечення соціально-економічних потреб територій

Органічна складова системи місцевих фінансів України – це місцеві бюджети Чернівецької області. До їхнього складу входять один обласний бюджет, три районних бюджети та 52 бюджети територіальних громад.

Сьогодні Чернівецька область належить до регіонів, які перебувають у глибокому тилу по відношенню до лінії фронту. Цим, звичайно, зумовлюються особливості функціонування системи місцевих фінансів у регіоні, зокрема своєрідність фінансового забезпечення потреб територіальних громад і виконання повноважень обраних ними органів самоврядування.

Загальні бюджетні можливості ОМС у Чернівецькій області щорічно змінювалися. Якщо в 2020 і 2022 роках спостерігалось зменшення обсягу видатків у порівнянні з попереднім роком (на 24,6% і 3,2%, відповідно), то в інші роки, навпаки, розмір видаткової складової місцевих бюджетів зростав (рисунок 2.1.). Особливо значним був приріст обсягу видатків у 2023 році - +30,4%, або +2966,0 млн грн. Якщо зростання обсягу видатків місцевих бюджетів, як правило, є звичним явищем, то його зменшення – це результат неординарних заходів. Саме такі відбулися у минулому, а саме:

- у 2020 році відбувся перерозподіл відповідальності органів влади у сфері соціальної політики, через що на Міністерство соціальної політики України замість ОМС покладена відповідальність за надання окремих соціальних виплат (насамперед, допомоги сім'ям, які мають дітей, а також субсидій і пільг окремим категоріям соціально незахищених громадян);

- у 2022 році через дотримання положень постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) № 590, ухваленої в умовах воєнного стану 9 червня 2021

р., проведення видатків з місцевих бюджетів було суттєво обмеженим, здійснювалося в особливому режимі.

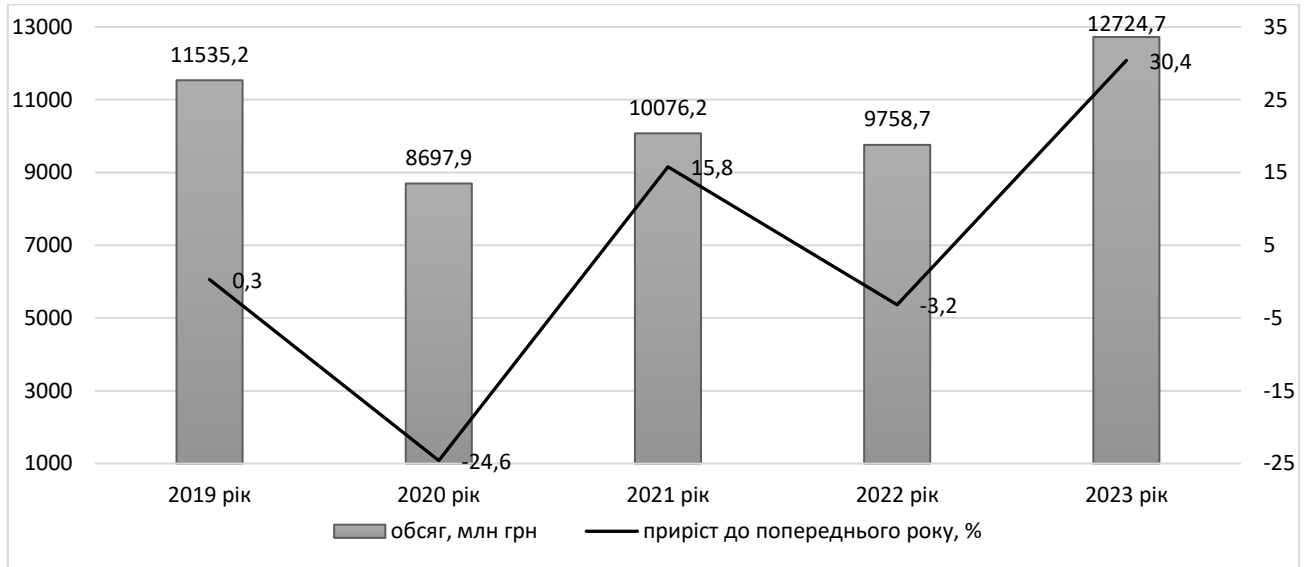


Рис. 2.1. Показники динаміки обсягу видатків місцевих бюджетів Чернівецької області у 2019-2023 роках

Фактичні показники формування видаткової частини місцевих бюджетів у Чернівецькій області постійно відрізнялися від запланованих обсягів фінансування в бік зменшення. Протягом минулих п'яти років найвищим рівень виконання плану був у 2021 році – 94,7%, найнижчим – у 2022 році – 88,1% (рисунок 2.2.).

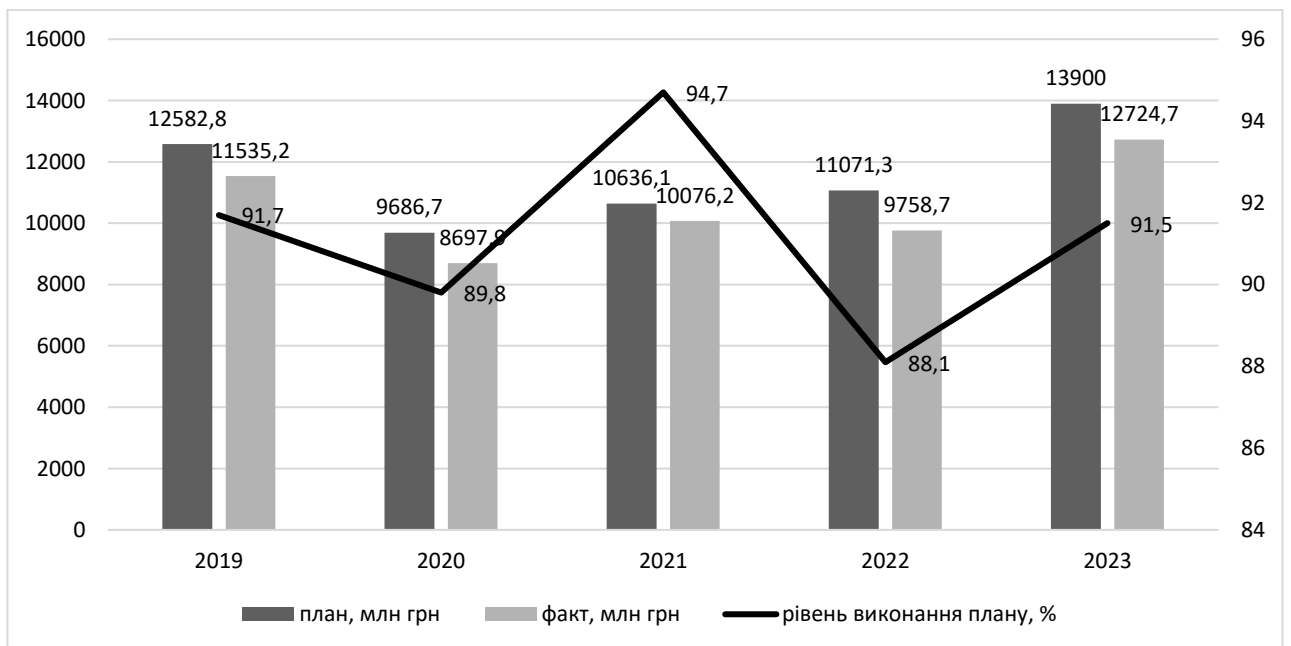


Рис. 2.2. Дані про виконання планових показників видатків місцевих бюджетів Чернівецької області у 2019-2023 роках

З погляду використання бюджетних ресурсів таку «економію» можна було б вітати. Тим більше, що за окремими напрямками фінансування можливе цілком об'єктивне реальне скорочення потреби в коштах. Проте невиконання планових показників фінансування вказує на:

1) недостатньо якісне та неефективне планування бюджетних показників працівниками фінансових підрозділів ОМС і розпорядниками бюджетних коштів;

2) недоотримання бюджетних ресурсів суб'єктами, для яких вони є запланованим джерелом доходів. Досить часто такими бенефіціарами є суб'єкти системи місцевих фінансів. Їхню деталізацію можемо виявити за допомогою даних таблиці 2.1.

Таблиця 2.1.

Рівень виконання планових показників видатків місцевих бюджетів Чернівецької області у розрізі функцій ОМС у 2020-2023 роках, %

Функціональний напрям видатків	Роки			
	2020	2021	2022	2023
Державне управління	96,3	97,2	92,7	96,1
Освіта	92,2	96,2	95,2	95,5
Охорона здоров'я	96,6	92,1	92,8	90,6
Соціальний захист населення	93,7	96,3	93,2	92,8
Культура і мистецтво	94,0	96,5	89,9	92,2
Фізична культура і спорт	93,9	97,5	91,8	89,4
Житлово-комунальне господарство	97,1	94,7	79,4	94,2
Економічна діяльність	74,0	89,1	51,0	74,5
Інша діяльність	68,1	85,8	52,6	59,6
Разом видатків	89,8	94,8	88,2	91,3
Субвенція на розвиток територій*	99,5	78,2	87,7	97,9
Реверсна дотація	100,0	100,0	13,9	100,0
Всього видатків	89,8	94,7	88,1	91,5

* тут і далі це скорочення повної назви міжбюджетного трансферту: «Субвенція з місцевого бюджету державному бюджету на виконання програм соціально-економічного розвитку регіонів» [4]

Так, найбільш недофінансованими в минулих роках були заходи за напрямком «Інша діяльність»; рівень їх планового фінансування склав від 52,6%

у 2022 р. до 85,8% у 2021 р. При цьому найменше, у порівнянні з плановим обсягом, коштів спрямовано на формування резервних фондів місцевих бюджетів, охорону довкілля, громадський порядок і безпеку. Також ОМС недовиділили згідно з планом бюджетні ресурси на економічну діяльність, насамперед, на будівництво і регіональний розвиток (у 2023 році), транспорт і транспортну інфраструктуру (у 2022 і 2020 роках), сільське, лісове та рибне господарство (у 2021 році). В умовах воєнного стану погіршилося бюджетне фінансування закладів і заходів у галузі фізичної культури та спорту (в 2021 році рівень виконання плану склав 97,5%, а в 2023 році – 89,4%), охорони здоров'я (відповідно, в 2020 році – 96,6%, у 2023 році – 90,6%).

Також у 2022 році надзвичайно низьким – 13,9% - було виконання плану з перерахування реверсної дотації до Державного бюджету України. Проте такий розвиток подій обумовлений відповідним законодавчим рішенням, спрямованим на фінансову підтримку територіальних громад у перший рік повномасштабної російської агресії. В інші бюджетні періоди реверсна дотація перерахована з місцевих бюджетів Чернівецької області в запланованому обсязі. 100%-й рівень виконання бюджетних показників за цим напрямком видатків забезпечується чинним механізмом казначейського обслуговування місцевих бюджетів і, зокрема, проведенням міжбюджетних платежів в автоматичному для ОМС порядку.

Одночасно вважаємо загалом позитивним стан виконання планових показників за іншими функціональними напрямками діяльності ОМС. Незважаючи на складні обставини (2020-2021 роки – пандемія COVID-19, 2022-2023 роки – період повномасштабної війни), з місцевих бюджетів у повному обсязі профінансовані всі захищені видатки (тобто виконані фінансові зобов'язання, насамперед, перед жителями Чернівецької області).

Фінансування з місцевих бюджетів реалізує їхнє призначення в системі місцевих фінансів, а деталізація відповідних показників дозволяє конкретизувати повноваженням ОМС. Оцінюючи видаткову частину місцевих бюджетів за їхньою функціональною структурою, можемо виявити пріоритети

територіального розвитку. Зважаючи на дані, наведені на рисунку 2.3., таким у Чернівецькій області тривалий час залишається освіта. Не менше половини всіх видатків місцевих бюджетів було спрямовано в області на заходи та заклади в освітній галузі. Мережа останніх у Чернівецькій області станом на 1 січня 2024 року представлена 247 закладами дошкільної освіти, 378 – загальної середньої освіти, 31 – позашкільної освіти, 15 – професійної передвищої освіти, 7 – передвищої та вищої освіти та 125 іншими освітніми закладами. На жаль, певна економія бюджетних ресурсів для фінансування галузі освіти досягається через недоукомплектування освітніх закладів кваліфікованими кадрами. Так, у 2023 році в Чернівецькій області на 252 людини зменшилася чисельність відповідних працівників.

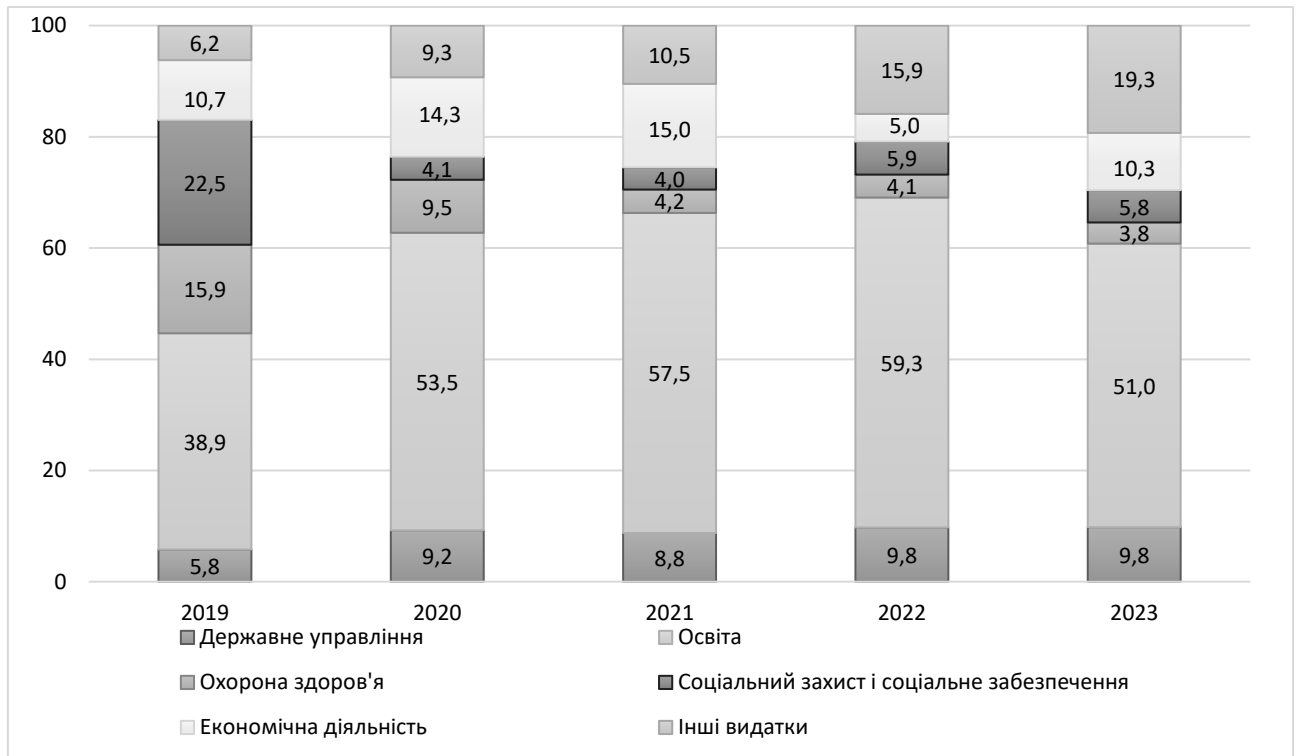


Рис. 2.3. Структура видатків місцевих бюджетів Чернівецької області в розрізі функцій у 2019-2023 роках, %

З виявленого тренду (рис. 2.3.) виділяються тільки дані, отримані за результатами бюджетного фінансування в 2019 році, – тільки 38,9% видаткової частини місцевих бюджетів призначалися для освіти.

Об'єктивне пояснення такому результату знаходимо в тому, що з 2020 року змінено механізм бюджетного фінансування медичних потреб населення

України. На зміну утримання медичних закладів, у тому числі, з місцевих бюджетів за традиційною кошторисною системою прийшло їх пряме фінансування як наслідок укладання відповідних угод з Національною службою здоров'я України (далі – НСЗУ). Тому змінився канал проходження бюджетних ресурсів від органів державної влади до закладів охорони здоров'я і, відповідно, зникла потреба у їх фінансуванні з місцевих бюджетів у попередніх масштабах. Якщо в 2019 році на галузь охорони здоров'я з місцевих бюджетів Чернівецької області спрямовано 1835,2 млн грн, то в 2023 році – 471,5 млн грн, або на 1363,7 млн грн, чи в 3,9 рази менше коштів (таблиця 2.2.).

Таблиця 2.2.

Обсяги фактичного фінансування видатків місцевих бюджетів Чернівецької області у розрізі функцій ОМС у 2019-2023 роках, млн грн

Функціональний напрям видатків	Роки				
	2019	2020	2021	2022	2023
Державне управління	667,0	804,2	882,2	951,7	1244,6
Освіта	4483,0	4652,8	5798,6	5789,6	6489,8
Охорона здоров'я	1835,2	829,5	424,7	403,1	471,5
Соціальний захист населення	2588,9	358,4	401,1	578,1	741,6
Культура і мистецтво	269,8	264,2	284,2	274,6	312,2
Фізична культура і спорт	104,5	108,7	122,3	120,2	155,5
Житлово-комунальне господарство	256,3	322,4	518,0	842,2	1304,4
Економічна діяльність	1238,5	1244,4	1513,9	486,9	1315,2
Інша діяльність	61,6	84,7	95,5	129,8	187,6
Разом видатків	11504,9	8669,2	10040,5	9576,1	12222,4
Субвенція на розвиток територій	18,1	21,9	34,6	182,2	413,8
Реверсна дотація	5,9	6,8	1,1	0,4	88,4
Всього видатків	11528,9	8697,9	10076,2	9758,7	12724,7

Відповідно, питома вага видатків на охорону здоров'я зменшилася вчетверо, з 15,9% у 2019 році до 3,8% у 2023 році (рис. 2.3.). Такі видатки в місцевих бюджетах зумовлені необхідністю сплатити за надані медичним закладам комунальні послуги та проведені заходи з поліпшення їхньої матеріальної бази. В окремих випадках ОМС виділяли бюджетне фінансування медичним закладам, які не мають угод з НСЗУ. До таких належать, наприклад,

обласні бюро (судово-медичної експертизи, патологоанатомічне), обласна база спеціального медичного постачання тощо. Також в умовах воєнного стану ОМС за рахунок бюджетних ресурсів фінансово допомагали окремим категоріям громадян (пільгове зубопротезування, лікування за межами області, придбання медичних препаратів), донатили товариству Червоного Хреста, виконували Регіональну програму соціальної підтримки учасників АТО / ООС, Захисників і Захисниць і членів їх сімей та інші програми.

Аналогічна ситуація спостерігається щодо видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення громадян. У 2019 році на ці потреби з місцевих бюджетів Чернівецької області спрямовано 2588,9 млн грн, а в 2023 році – тільки 741,6 млн грн, тобто на 1847,3 млн грн, чи в 3,5 рази менше коштів. Це пояснює зменшення питомої ваги зазначеної групи видатків з 22,5% до 5,8% за період 2019-2023 роки (рис. 2.3.). У 2023 році обсяг і питома вага видатків на соціальний захист населення у місцевих бюджетах збільшилася в порівнянні з 2022 роком, оскільки в Чернівецькій області на 6 установ розширилася мережа відповідних закладів. Сьогодні до неї входять 15 територіальних центрів, які обслуговують одиноких непрацездатних громадян, 6 будинків-інтернатів, обласні Центри соціальної реабілітації дітей з інвалідністю, соціально-психологічної допомоги, «Соціальний центр матері та дитини», Чернівецький геріатричний пансіонат, центр «Допомога життю» (Мамаївська територіальна громада) тощо. Крім того, додаткової фінансової підтримки з місцевих бюджетів потребували заходи з прийому, розміщення та утримання внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). Таких громадян станом на 1 лютого 2024 року в Чернівецькій області офіційно зареєстровано 80438 осіб, серед яких майже 25 тисяч дітей, 12 тисяч – осіб пенсійного віку [55].

Протилежною до описаної динамікою можна охарактеризувати видатки місцевих бюджетів Чернівецької області на державне управління та економічну діяльність. Зокрема, питома вага фінансування потреб державного управління за п'ятирічний період збільшилася до 9,8% усього обсягу видатків місцевих бюджетів області. Натомість у 2019 році вона становила тільки 5,8%. Така зміна

обумовлена структурним чинником (зменшенням питомої ваги інших видатків), а також збільшенням абсолютних показників видатків на державне управління. Протягом 2019-2023 років воно склало +86,6%, або +577,6 млн грн. Основними чинниками зростання обсягу таких видатків вважаємо збільшення розміру посадових окладів працівників ОМС, а також вартості комунальних послуг і загалом утримання адміністративних приміщень місцевих органів влади. З іншого боку, невиконання плану з фінансування галузі «Державне управління» (див. табл. 2.1.), наприклад, у 2023 році на 3,9%, пояснюється, насамперед, економією по фонду оплати праці. Адже при плановій штатній чисельності 3456 осіб в ОМС фактично працювало на 337 осіб, або на 9,8% менше людей.

Вагомість виконання економічних завдань ОМС, об'єктивно, була найменша в 2022 році, тому питома вага видатків за функцією «Економічна діяльність» у цей період склала тільки 5,0% усього обсягу видатків місцевих бюджетів Чернівецької області (див. рис. 2.3.). Проте вже в 2023 році вона зростає до 10,3%, за абсолютними показниками перевершивши навіть докризовий 2019 рік: 1315,2 млн грн проти 1238,5 млн грн (див. табл. 2.2.). Найбільшими (і в абсолютному, і у відносному вимірі) видатки на економічну діяльність ОМС в Чернівецькій області були в 2021 році – 15,0% і 1513,9 млн грн, відповідно. Адже в довоєнний період, крім традиційних напрямків використання бюджетних ресурсів (програми в галузях сільського, лісового, рибного, газового господарства, будівництва, транспорту та транспортної інфраструктури), була можливість активно проводити заходи із землеустрою, розвивати автотранспорт, ремонтувати й будувати автомобільні дороги, підтримувати інвестиційний розвиток місцевого аеропорту тощо. Натомість, з початку повномасштабної воєнної агресії ОМС в Чернівецькій області більш активно долучилися до укладання та реалізації програм міжнародної співпраці з урядами іноземних держав, міжнародними та європейськими організаціями, що також зумовило збільшення видатків місцевих бюджетів на економічну діяльність. В окремих випадках ОМС змушені виділяти бюджетні ресурси на підтримання фінансової спроможності комунальних підприємств (далі – КП). Так, у 2023 році

Чернівецька міська рада спрямувала 396,1 млн грн у формі внесків до статутного капіталу КП «Чернівцітеплокомуненерго», КП «Чернівціводоканал», КП «Чернівецьке тролейбусне управління». Такі видатки – це яскравий приклад очевидного взаємозв'язку інститутів місцевих фінансів, який важливо враховувати при формуванні та реалізації фінансової політики органів влади різних рівнів.

Подібний взаємозв'язок спостерігаємо при аналізі видатків за напрямком «Інша діяльність». Зауважимо, їхня питома вага в місцевих бюджетах Чернівецької області збільшилася з 6,2% у 2019 році до 19,3% у 2023 році (див. рис. 2.3.). Насамперед, така динаміка обумовлена потребою фінансувати заходи, спрямовані на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. Якщо в 2019 р. на ці потреби спрямовано 28,9 млн грн, то зі зрозумілих причин (будівництво та облаштування бомбосховищ тощо) в 2022 р. – 73,6 млн грн, у 2023 році – 87,1 млн грн, або в понад три рази більше бюджетних коштів.

Крім того, ОМС в Чернівецькій області поступово активізують інститут комунального кредиту, долучаючись до відповідних програм в якості позичальника та гаранта. В цьому випадку безпосередній вплив на місцеві бюджети справляє необхідність обслуговувати місцевий борг. Через це обсяг видатків відповідного спрямування набув позитивної динаміки: з 1967,0 млн грн у 2019 році до 8640,9 млн грн у 2023 році (рисунок 2.4.). За п'ять років обслуговування місцевого боргу для ОМС в Чернівецькій області подорожчало в 4,4 рази. Тому їм надалі важливо дотримуватися чітко обґрунтованої політики місцевих запозичень, щоб своєчасно виконати власні боргові зобов'язання.

Ще один вагомий приріст обсягу видатків місцевих бюджетів Чернівецької області відбувся через застосування інструменту субвенції на розвиток територій. За даними табл. 2.2., її розмір збільшився з 18,1 млн грн у 2019 році до 413,8 млн грн, тобто в 22,8 рази. Потреба в таких видатках – це результат ухвалення ОМС рішень про фінансову підтримку Збройних Сил України в умовах війни з агресором.

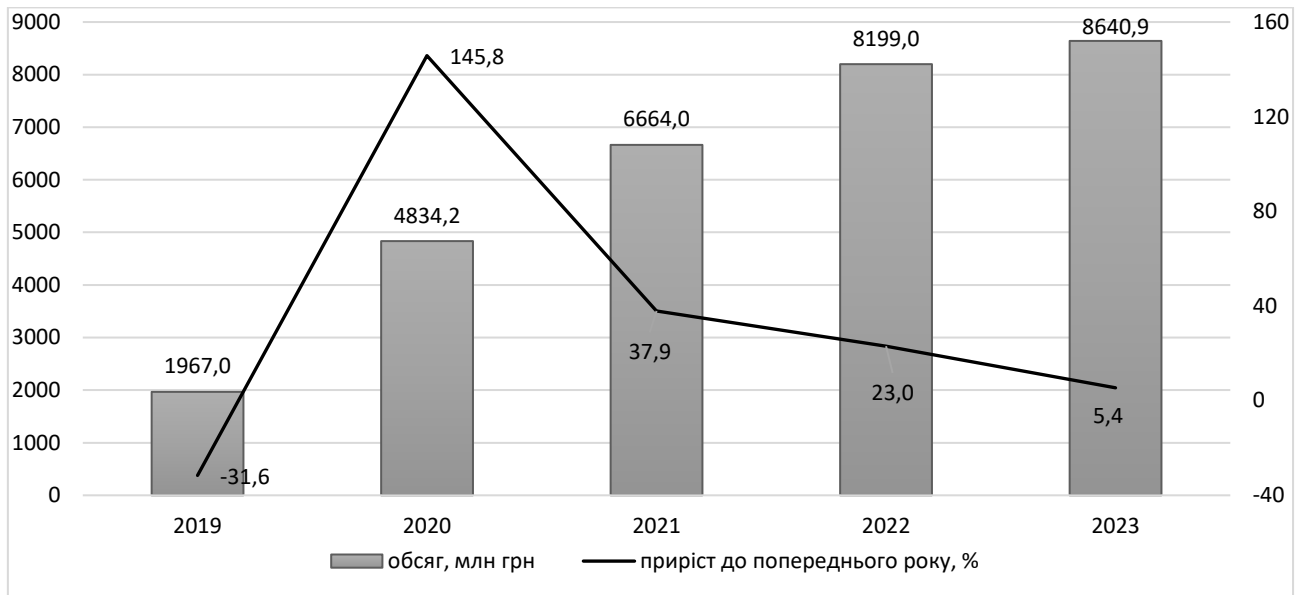


Рис. 2.4. Показники витрат місцевих бюджетів Чернівецької області на обслуговування місцевого боргу в 2019-2023 роках, %

Отже, оцінка складу, динаміки та структури витрат місцевих бюджетів Чернівецької області за 2019-2023 роки віддзеркалює вагоме місце і призначення, а також тісний взаємозв'язок місцевих бюджетів з іншими інститутами місцевих фінансів в Україні.

2.2. Доходи місцевих бюджетів як інструмент розвитку місцевих фінансів

Повноцінна реалізація ОМС власного призначення та відповідна організація взаємозв'язків у межах системи місцевих фінансів прямо залежить від можливостей органів влади своєчасно та в бажаному розмірі акумулювати доходи. Аналізуючи дані, наведені на рисунку 2.5., можемо стверджувати, що такі можливості для ОМС у Чернівецькій області щорічно зростали, за винятком 2020 року. Адже саме в цей період відбулося зменшення доходів місцевих бюджетів на 2508,8 млн грн, або на 22,2% в порівнянні з 2019 роком. Серед усієї сукупності чинників такого стану, звичайно, найвагомішою стала пандемія COVID-19. Її наслідок - локдаун – призвів до масштабного згортання бізнесової активності, відповідно, зменшення надходжень до місцевих бюджетів.

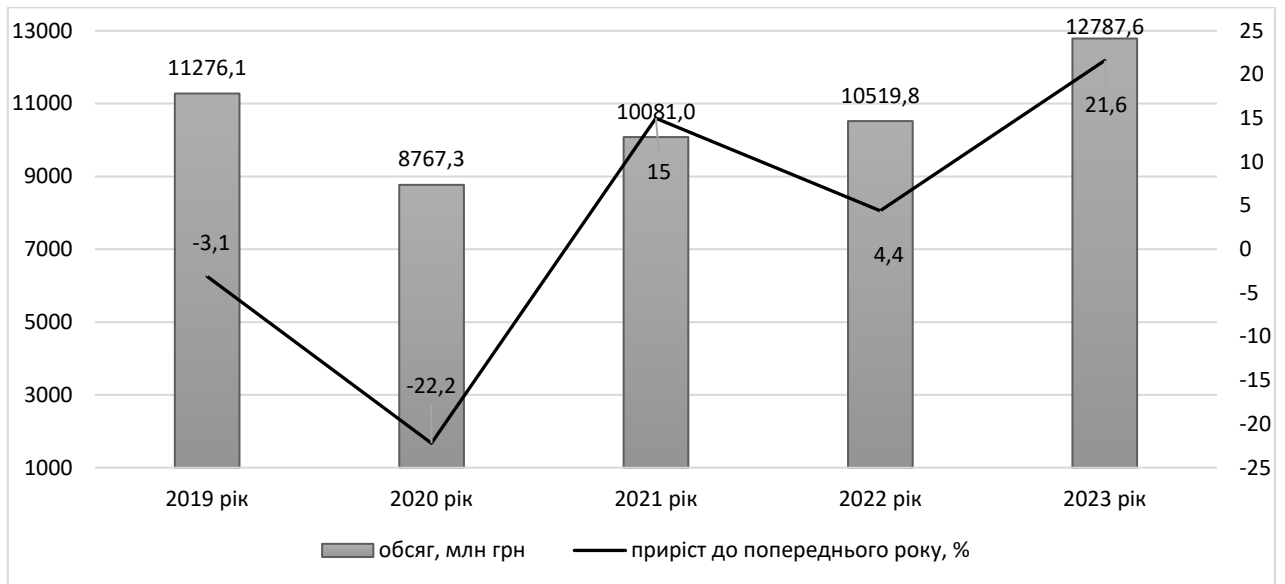


Рис. 2.5. Показники динаміки обсягу доходів місцевих бюджетів Чернівецької області у 2019-2023 роках

Загалом найбільшими темпами за останні п'ять років приросли доходи від операцій з капіталом (+314,1%), а також податкові (+98,2%) і неподаткові (+97,2%) надходження (таблиця 2.3.). Натомість негативний вклад у формування динаміки обсягу доходів місцевих бюджетів Чернівецької області внесли показники офіційних трансфертів. Їхні надходження за 2019-2023 роки зменшилися у відносному вимірі на 33,4%.

Таблиця 2.3.

Обсяги фактичного акумулювання доходів місцевих бюджетів Чернівецької області у 2019-2023 роках

Група доходів	Роки, млн грн					Приріст 2023, %	
	2019	2020	2021	2022	2023	до 2019	до 2022
Податкові надходження	3274,8	3486,5	4152,2	5608,3	6489,5	+98,2	+15,7
Неподаткові надходження	581,7	377,1	533,0	588,6	1147,4	+97,2	+94,9
Доходи від операцій з капіталом	53,9	85,7	68,1	156,6	223,2	+314,1	+42,5
Цільові фонди	15,9	15,1	20,4	13,1	22,4	+40,9	+71,0
Офіційні трансферти	7349,8	4802,9	5075,3	4153,1	4897,8	-33,4	+17,9

У порівнянні з 2022 роком, дані 2023 року характеризуються приростом по всіх групах доходів.

Також можемо констатувати, що навіть у 2022 році – році початку повномасштабної російської агресії – у місцевих бюджетах Чернівецької області спостерігався приріст доходів, сукупно в розмірі 4388,0 млн грн, або +4,4% в порівнянні з попереднім періодом. З погляду сучасних політичних та економічних тенденцій таку динаміку варто оцінювати позитивно, особливо, якщо взяти до уваги її порівняння з базовими макроекономічними показниками. Адже, як показав вище проведений аналіз, за рахунок місцевих бюджетів фінансується широке коло соціальних зобов'язань органів влади. Вони мають постійний характер і за розміром певною мірою корелюють з динамікою цін. Також важлива кореляція динаміки обсягу доходів місцевих бюджетів з приростом ВВП країни. Адже таким чином зберігається співвідношення між фінансовими можливостями й зобов'язаннями ОМС.

Так, доходи місцевих бюджетів Чернівецької області тільки в 2023 році приросли більшими темпами (+21,6%), ніж ВВП (+5,1%) та індекс споживчих цін (далі – ІСЦ) (+5,3%) (рисунк 2.6.). Протягом попередніх бюджетних періодів темп їх приросту був меншим або за темп приросту ВВП (2019-2021 роки), або за ІСЦ (2019, 2020, 2022 роки), що не можна охарактеризувати позитивно.

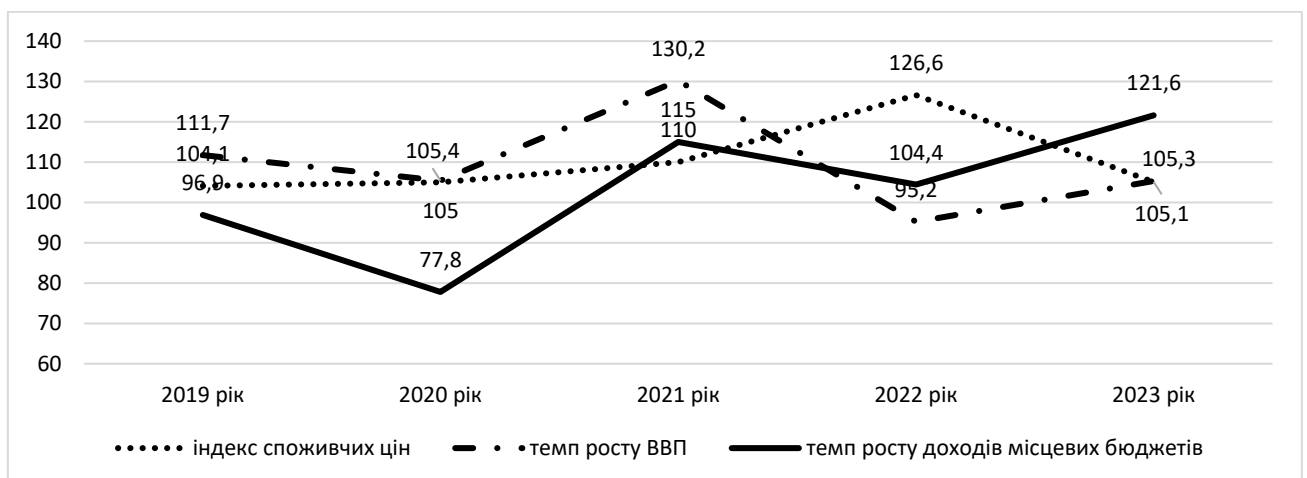


Рис. 2.6. Показники динаміки доходів місцевих бюджетів Чернівецької області, ВВП України та індексу споживчих цін за 2019-2023 роки, %

Ймовірно, поліпшенню ситуації з відносними показниками доходів місцевих бюджетів Чернівецької області посприяла робота фінансових підрозділів ОМС, спрямована на повноцінне виконання плану з їх надходження. Протягом попередніх бюджетних періодів щорічно перевиконані плани з формування дохідної частини місцевих бюджетів області (рисунок 2.7.). Загалом рівень перевиконання перебував у межах від +0,1% (2023 рік) до +1,4% (2021 рік).

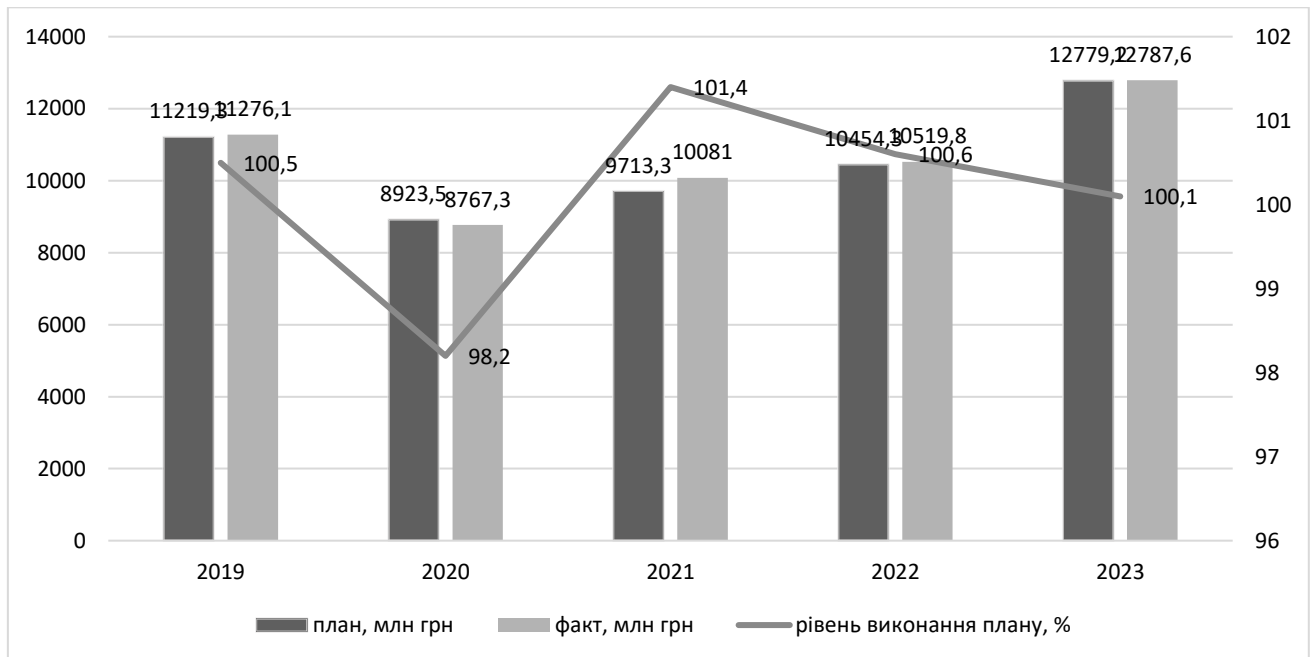


Рис. 2.7. Дані про виконання планових показників доходів місцевих бюджетів Чернівецької області у 2019-2023 роках

Виняток зі сказаного – це показник 2020 року, коли місцеві бюджети недоотримали 156,2 млн грн, або 1,8% запланованого обсягу доходів. Зроблений вище висновок про вплив локдауну на формування доходів місцевих бюджетів підтверджується даними, наведеними в таблиці 2.4. Адже тільки в 2020 році спостерігалася виняткова ситуація невиконання плану з податкових надходжень місцевих бюджетів Чернівецької області на 3,4%.

Одночасно зауважимо негативний вплив фактичного результату надходження офіційних трансфертів на підсумкову оцінку ступеня виконання планових показників. Якщо по всіх групах доходів спостерігалася перевиконання плану аж до 215,4% у 2020 році, група «Доходи від операцій з

капіталом», то по офіційних трансфертах щорічно місцеві бюджети Чернівецької області недоотримували від 0,4% до 8,8% запланованого обсягу доходів.

Порівнюючи дані, наведені на рис. 2.2. і 2.7., відмітимо, що рівень виконання планових завдань з акумулювання доходів місцевих бюджетів у Чернівецькій області був ліпшим, ніж аналогічний показник по видатках. Це свідчить про достатньо високу якість застосовуваних процедур планування доходів, а також належну роботу контролюючих органів і ОМС по фактичному акумулюванню доходів місцевих бюджетів.

Таблиця 2.4.

Рівень виконання планових показників груп доходів місцевих бюджетів Чернівецької області в 2019-2023 роках, %

Група доходів	Роки				
	2019	2020	2021	2022	2023
Податкові надходження	103,4	96,6	102,7	108,7	104,0
Неподаткові надходження	158,6	103,0	105,5	104,7	102,9
Доходи від операцій з капіталом	117,4	215,4	131,6	93,8	107,4
Цільові фонди	112,0	119,7	124,1	126,8	143,7
Офіційні трансферти	96,4	98,1	99,6	91,2	99,2
Всього доходів	100,5	98,2	101,4	100,6	100,1

Ступінь результативного впливу на належне формування фінансових можливостей ОМС, на наш погляд, значною мірою залежить від виду доходів, надходження якого необхідно забезпечити. Тому доцільно володіти та використовувати інформацію про структуру дохідної частини місцевих бюджетів.

Зауважимо, що за останні п'ять років у Чернівецькій області суттєво змінилася структура доходів місцевих бюджетів за такими показниками:

- зросла питома вага податкових надходжень – з 29,0% до 50,7%, неподаткових надходжень – з 5,2% до 9,0%, доходів від операцій з капіталом – з 0,5% до 1,7%;

- зменшилася питома вага офіційних трансфертів – з 65,2% до 38,3% (рисунок 2.8.).

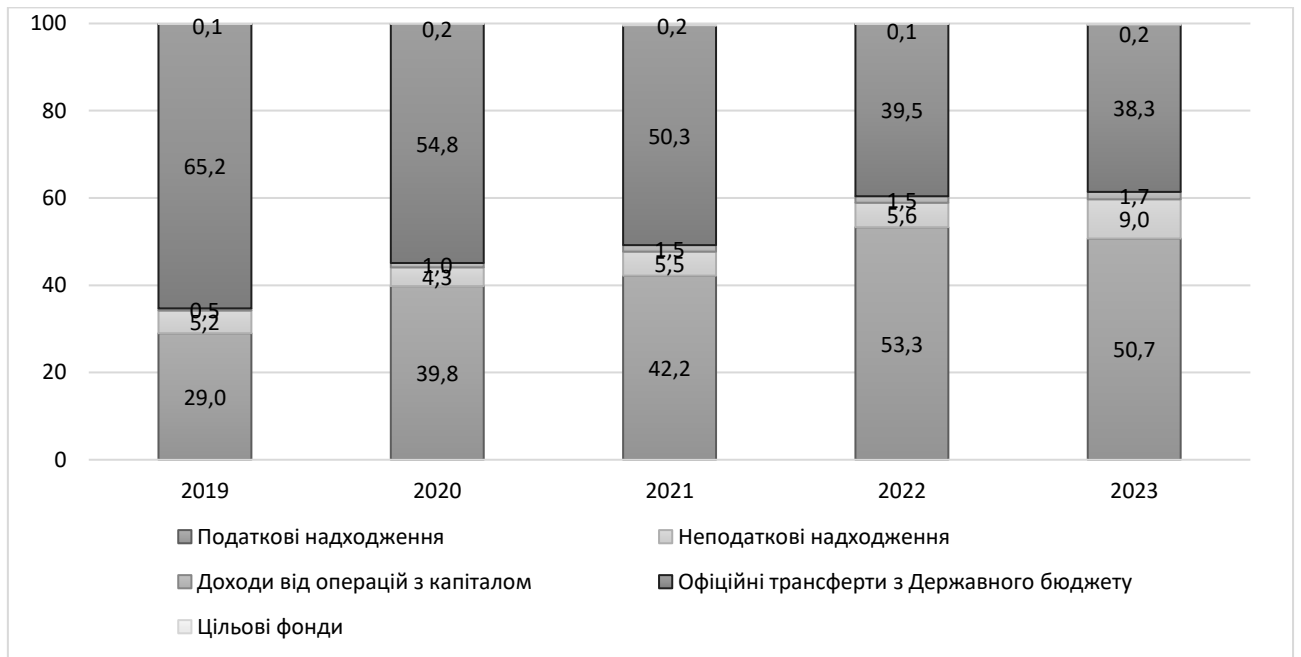


Рис. 2.8. Структура доходів місцевих бюджетів Чернівецької області в 2019-2023 роках, %

Щоб оцінити якість таких змін, потрібно проаналізувати доходи місцевих бюджетів більш детально.

Так, група податкових надходжень сьогодні формується за рахунок укрупнених шести підгруп, серед яких тільки окремі відіграють вагомую фіскальну роль. Зокрема, найвагомішими були надходження від оподаткування доходів населення – від 63,0% усіх податкових надходжень місцевих бюджетів у 2019 році до 72,7% у 2022 році (рисунок 2.9.). Також значимими були надходження єдиного податку (від 11,5% до 14,2% протягом 2019-2023 років), податку на майно (від 9,2% до 12,4%, відповідно), акцизного податку (від 5,0% до 8,1%).

Динамічна зміна структури податкових надходжень місцевих бюджетів зумовлена як структурним показником (зміною питомої ваги інших складових групи), так і динамікою абсолютних значень цих надходжень. Так, за останні п'ять років найбільший приріст відбувся по:

- податку на прибуток підприємств - +130,7%;
- податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) - +110,2%;
- акцизному податку - +106,0% (таблиця 2.5.).

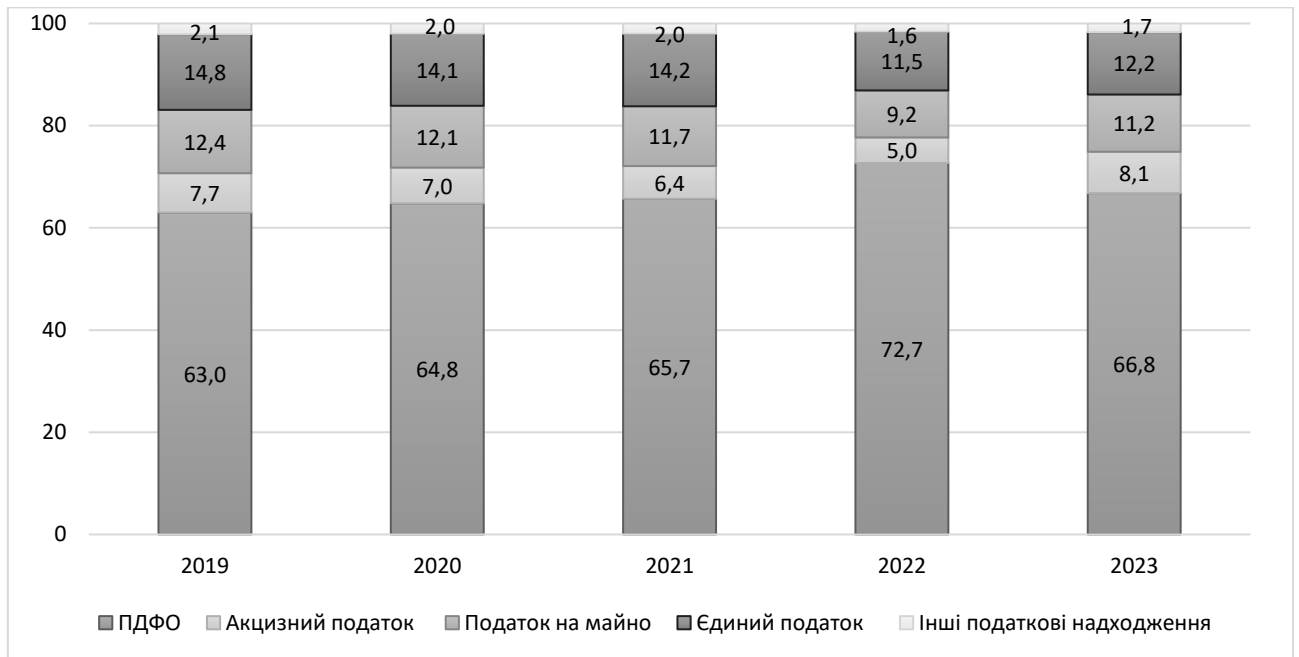


Рис. 2.9. Структура податкових надходжень місцевих бюджетів Чернівецької області в 2019-2023 роках, %

Таблиця 2.5.

Обсяги фактичного акумулювання основних податкових надходжень місцевими бюджетами Чернівецької області у 2019-2023 роках

Група доходів	Роки, млн грн					Приріст 2023, %	
	2019	2020	2021	2022	2023	до 2019	до 2022
ПДФО	2062,8	2258,4	2729,4	4079,2	4336,2	+110,2	+6,3
Податок на прибуток підприємств	25,4	26,3	35,1	44,5	58,6	+130,7	+31,7
Рентна плата	38,0	38,4	40,7	36,9	37,6	-1,1	+1,9
Акцизний податок	253,7	244,1	266,5	277,7	522,6	+106,0	+88,2
Податок на майно	406,3	422,3	485,1	517,5	729,3	+79,5	+40,9
Єдиний податок	483,3	492,0	588,9	643,0	792,4	+64,0	+23,2

Податок на прибуток підприємств відіграє незначну фіскальну роль у формуванні бюджетних ресурсів ОМС в Чернівецькій області (в середньому 1,0% податкових надходжень, або не більше 0,5% усіх доходів місцевих бюджетів). Тому приріст його надходжень несуттєво впливає на можливості фінансування ОМС. Інший негативний аспект такого стану справ вбачаємо в наступному. До місцевих бюджетів податок на прибуток сплачують, насамперед,

комунальні підприємства. Відповідно, незначна роль таких надходжень у місцевих бюджетах відображає слабкий взаємозв'язок двох інститутів місцевих фінансів у Чернівецькій області: місцевих бюджетів і фінансів комунальних підприємств.

Вагомий приріст податкових надходжень по інших їх видах (за винятком рентної плати) оцінюємо позитивно, оскільки це ті платежі, на формування обсягу яких прямий і опосередкований вплив можуть чинити ОМС. На нашу думку, він полягає у створенні сприятливих умов для легалізації та ведення бізнесу (ПДФО, єдиний податок, акцизний податок), ретельному обліку об'єктів оподаткування (податок на майно, рентна плата), а також у застосуванні різних інструментів контролю за своєчасним і повним виконанням податкових зобов'язань їхніми платниками. Адже більшість з таких платників податків мають тісний зв'язок з відповідними територіальними громадами, досить часто навіть будучи їхніми членами.

Звичайно, можливості такого впливу ОМС обмежені законодавчими рамками, які в окремих випадках перешкоджають, або, навпаки, сприяють зростанню податкових надходжень. Так, у 2022 і 2023 роках відбувся суттєвий приріст ПДФО через збільшення податкових відрахувань із грошового забезпечення військовослужбовців. Проте надалі ОМС позбавлені такого потенціалу росту податкових надходжень. З іншого боку, протягом цих років повномасштабної війни з агресором значна частина платників єдиного податку користувалася пільгами, наданими Верховною Радою України. Тому потрібні додаткові зусилля з боку ОМС, щоб переконати фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності продовжувати сплачувати єдиний податок у місцеві бюджети.

Аналогічно, подальше зростання абсолютних і відносних показників доходів від операцій з капіталом і неподаткових надходжень (див. табл. 2.3., рис. 2.8.) пов'язуємо з пошуком внутрішніх резервів, характерних для кожної територіальної громади.

Натомість, інша ситуація складається з такими доходами місцевих бюджетів, як офіційні трансферти від органів державного управління. Адже можливість їх отримати прямо залежить від результату розрахунку відповідних показників, який проводить МФУ за встановленими формулами та нормативами. Останні стосуються всіх видів трансфертів, отримуваних місцевими бюджетами, а саме: дотацій (базової та додаткових) і субвенцій.

Зменшення фіскальної ролі офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів Чернівецької області в 1,7 рази за період 2019-2023 років (див. рис. 2.8.) відбулося через суттєве скорочення обсягу субвенцій, які вони отримували, - на 2854,9 млн грн, або на 47,6% (таблиця 2.6.). Натомість обсяги надходження дотацій у цілому за п'ять років зросли на 29,7%. Проте їхня щорічна динаміка не характеризується визначеною тенденцією: у 2020 і 2022 роках, на противагу 2019, 2021 і 2023 рокам, обсяги дотацій були меншими за отримані в попередньому бюджетному періоді.

Таблиця 2.6.

Обсяги фактичного акумулювання офіційних трансфертів місцевими бюджетами Чернівецької області у 2019-2023 роках

Група трансфертів	Роки, млн грн					Приріст 2023, %	
	2019	2020	2021	2022	2023	до 2019	до 2022
Дотації	1357,6	1236,1	1349,8	1304,0	1760,6	+29,7	+35,0
Субвенції	5992,1	3566,8	3725,5	2849,1	3137,2	-47,6	+10,1
Всього офіційних трансфертів	7349,8	4802,9	5075,3	4153,1	4897,8	-33,4	+17,9

Також приріст обсягу дотацій не можемо вважати ключовим позитивним чинником по групі доходів «Офіційні трансферти». Адже, незважаючи на поступове зростання (з 18,5% у 2019 році до 35,9% у 2023 році), їхня питома вага в групі залишається меншою, ніж субвенцій (рисунком 2.10.).

Динаміка розміру (табл. 2.6.) і питомої ваги (рис. 2.10.) субвенцій як джерела доходів місцевих бюджетів Чернівецької області зумовлена об'єктивними чинниками, зокрема:

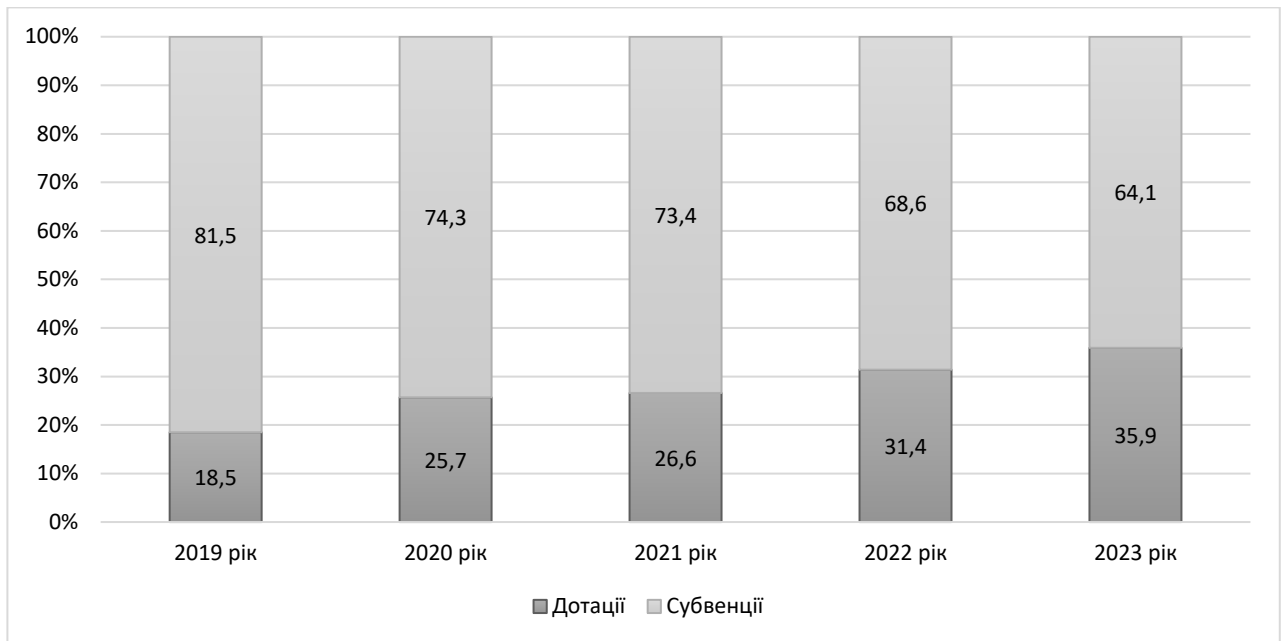


Рис. 2.10. Структура офіційних трансфертів, акумульованих місцевими бюджетами Чернівецької області в 2019-2023 роках, %

- ліквідація окремих видів субвенцій: медичної субвенції - через зміну порядку фінансування окремих суспільних благ (медичних послуг, про що мова вже йшла вище); інших субвенцій медичного спрямування – через припинення заходів, спрямованих на боротьбу з пандемією COVID-19; субвенцій капітального характеру – через запровадження в Україні воєнного стану та переорієнтацію напрямків використання бюджетних ресурсів на першочергову боротьбу з агресором;

- змінами в порядку фінансування окремих соціальних зобов'язань держави (надання соціальних допомог окремим категоріям сімей і громадян): не через субвенції місцевим бюджетам, а через прямі виплати з Державного бюджету України.

Отже, варіативність джерел доходів місцевих бюджетів, які формуються за допомогою різних інструментів з урахуванням чинних регламентуючих правил, передбачених законодавством, сприяє ОМС у Чернівецькій області реалізовувати владні повноваження. Проте кризові умови функціонування національної економіки, відповідно, фінансової системи країни зумовлюють велику кількість ризиків для системи місцевих фінансів та усіх її інститутів, у тому числі місцевих бюджетів.

РОЗДІЛ 3

ПОТЕНЦІАЛ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК СКЛАДОВОЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ

3.1. Проблеми та перспективи активізації ролі місцевих бюджетів у воєнний та післявоєнний періоди

Можливість більш активного функціонування місцевих бюджетів як інституту місцевих фінансів вбачаємо за кількома векторами:

1) кількісне зростання обсягу бюджетного ресурсу, який надходить у розпорядження ОМС;

2) якісна зміна структури джерел доходів місцевих бюджетів з акцентом на:

- посилення автономії фінансових рішень ОМС;

- прогнозованості й стабільності надходження коштів у бюджети;

3) поліпшення структури видатків місцевих бюджетів у напрямку:

- досягнення своєчасності та повноти виконання фінансових зобов'язань ОМС, як наслідок, підвищення якісного рівня надання суспільних благ;

- зміни структури видатків на користь досягнення поточних цілей функціонування територіальних громад, але й їхнього перспективного розвитку.

Доцільність таких заходів і можливість їх успішної реалізації пов'язуємо з вирішенням тих проблем, які супроводжують функціонування місцевих бюджетів як інституту місцевих фінансів в Україні.

Однозначно, успіх будь-яких заходів у фінансовій сфері сьогодні залежить, насамперед, від успішного результату боротьби з агресором і термінів його досягнення. В умовах відкритого воєнного протистояння всі ресурси держави, в тому числі й бюджетні, повинні бути спрямовані на боротьбу з ворогом. Це пояснює, чому в 2023 році змінено напрямок зарахування ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців з місцевих бюджетів до Державного бюджету України, а також збільшився до 413,8 млн грн розмір субвенції на соціально-

економічний розвиток регіонів у складі видатків місцевих бюджетів Чернівецької області (див. табл. 2.2.). Зауважимо, що територіальні громади області беруть участь у програмах захисту країни не тільки через використання інструменту міжбюджетних трансфертів. Так, у 2023 році профінансовані видатки з місцевих бюджетів на:

1) створення умов для лікування та реабілітації військовослужбовців у військовому госпіталі (11 територіальних громад і Чернівецька ОДА на загальну суму 19,9 млн грн), обласному госпіталі ветеранів (13 територіальних громад і Чернівецька ОДА на загальну суму 5,9 млн грн);

2) заходи, пов'язані з протистоянням збройній агресії, - за рахунок розподілу вільного залишку коштів у місцевих бюджетах на загальну суму 200,6 млн грн, а також за рахунок перевиконання дохідної частини бюджетів – 146,6 млн грн.;

3) надання підтримки ВПО – на загальну суму 51,0 млн грн, з яких 9,3 млн грн – це кошти загального фонду місцевих бюджетів, фактично власні бюджетні надходження територіальних громад, які прихистили таких громадян.

Зауважимо, що специфіка Чернівецької області як тилового регіону впливає на структуру видаткової частини її місцевих бюджетів, і вагомість соціальної складової у ній – це один з наслідків. Звичайно, в цьому випадку не йдеться про пряме фінансування потреб захисту країни. Проте такі видатки, на нашу думку, важливі з огляду на необхідність підтримання суспільної злагоди, спокою та впевненості населення в діях органів влади.

Ще одним вагомим аспектом проблематичності функціонування місцевих бюджетів є їхня неоднорідність по доходах і видатках. Хоча відповідно до принципу єдності бюджетної системи склад дохідної та видаткової частин бюджетів однаковий, проте їхня структура суттєво відрізняється, залежно від рівня влади (обласний, районний, територіальних громад), місця розташування громад (рівнинна чи передгірська територія) та їхнього центру (сільська чи міська місцевість).

Відображені в другому розділі кваліфікаційної роботи результати дослідження мають зведений характер. Їхня деталізація виявляє суттєві відмінності в реальному стані справ з формуванням доходів і здійсненням видатків у бюджетах конкретних територіальних громад. Потрібно зауважити такі відмінності, які мали місце, наприклад, у 2023 році:

1) у семи громадах Чернівецької області (Селятинській, Конятинській, Вижницькій, Заставнівській, Вікнянській, Герцаївській, Карапчівській) темп росту фактичних доходів бюджетів у порівнянні з 2022 роком був нижчим за 100%. У 2022 році таких громад було тільки п'ять (Великокучурівська, Неполоковецька, Кострижівська, Рукшинська, Боянська);

2) у шести громадах (Великокучурівській, Глибоцькій, Рукшинській, Ванчиновецькій, Грішньошеровецькій, Карапчівській) негативні темпи росту надходжень плати за землю – одного з найбільш прогнозованих джерел доходів місцевих бюджетів (у 2022 році таких громад в Чернівецькій області було 20);

3) у трьох громадах (Петровецькій, Карапчівській, Юрковецькій) негативні темпи росту надходжень єдиного податку (у 2022 році таких громад в Чернівецькій області було 23);

4) не виконано два бюджети (Чернівецької і Селятинської територіальних громад). Хоча ситуація поліпшилася (в 2022 році таких бюджетів було чотири (Кострижівської, Неполоковецької, Мамаївської та Лівинецької територіальних громад), проте практично незмінними залишилися причини такого стану справ. Серед них найбільш негативний вплив мають такі:

- зменшення видатків на оплату праці та рівня офіційної зайнятості, що провокує скорочення надходжень ПДФО;

- перебування частини власників земельних ділянок і об'єктів житлової та нежитлової нерухомості за кордоном, або ж їх неплатоспроможність, яка в обох випадках призводить до несплати податку на майно;

- реорганізація лісових підприємств, а також зменшення обсягу санітарних рубок деревини зумовили зменшення надходжень рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів;

- припинення (принаймні офіційне) підприємницької діяльності частини громадян, що має наслідком зменшення надходжень єдиного податку і ПДФО із заробітної плати найнятих ними працівників;

5) у десяти громадах (Карапчівській, Усть-Путильській, Рукцинській, Кам'янецькій, Красноільській, Сучевенській, Банилівській, Чудейській, Конятинській, Петровецькій) рівень фінансової спроможності без урахування ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців був нижчим за 24%. У 2022 році таких громад було тільки п'ять (Кам'янецька, Банилівська, Чудейська, Конятинська, Петровецька);

6) тільки 9 громад в області отримали в бюджети понад 50% власних доходів, а 10 – менше за 25%.

Виявлені відмінності стосуються не тільки місцевих бюджетів Чернівецької області; вони (з певними варіаціями) характерні для всієї України, зокрема:

1) за два роки повномасштабної воєнної агресії кількість територіальних громад, які мають критичний рівень фінансової стійкості, збільшилася вдвічі. Так, у 2023 році 119 громад мали критичний рівень фінансової спроможності, оскільки в їхніх бюджетах базова дотація складала понад 50% усіх доходів (без урахування субвенцій) (додаток Б);

2) 84% усіх місцевих бюджетів отримують з Державного бюджету України базову дотацію для покриття бюджетного дефіциту. У 2021 році таких було 75%;

3) частина місцевих бюджетів, особливо в Харківській (26) і Запорізькій (25) областях, які до війни були донорами Державного бюджету України, оскільки перераховували до нього реверсну дотацію, перетворилися на дотаційні через знищення їхнього економічного потенціалу;

4) серед дотаційних місцевих бюджетів домінують ті, які забезпечують функціонування сільських і селищних територіальних громад (додаток В).

Одна з причин високого рівня дотаційності місцевих бюджетів – це напрям зарахування ПДФО, одного з найвагомійших джерел їх доходів. Сплата ПДФО до

бюджетів за місцем реєстрації платників (підприємств, організацій, установ, підприємців – роботодавців) призвела до того, що в умовах воєнного стану окуповані громади отримують власні доходи як ПДФО (наприклад, у 2023 році 940,0 млн грн отримала Маріупольська територіальна громада, 528 млн грн – Енергодарська, 48,6 млн грн – Северодонецька тощо). Натомість, місцеві бюджети громад, у яких реально проживають наймані працівники і які несуть тягар їх фінансово-соціального захисту та створення комфортних умов для проживання, не отримують відповідних податкових надходжень.

З іншого боку, протягом 2022-2023 років частина територіальних громад, насамперед, через ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців перетворилися на такі, що оперують бюджетом з профіцитом, а також перераховують до Державного бюджету України реверсну дотацію. При цьому в 2023 році 45% всього обсягу реверсних дотацій передано з бюджетів десяти територіальних громад (додаток Г). Незважаючи на зростання загального обсягу надходжень до таких місцевих бюджетів, цей стан формування та використання бюджетного ресурсу в масштабах країни має ряд негативних наслідків, зокрема:

1) зміна порядку зарахування тих чи інших доходів до місцевих бюджетів (що й сталося з ПДФО) призводить до нововведень у бюджетному процесі, які не завжди сприяють стабільному й прогнозованому бюджетному забезпеченню потреб територіальних громад;

2) відбувається демотивація ОМС щодо активізації внутрішнього дохідного потенціалу місцевих бюджетів;

3) поширюються спроби ОМС нерационально (на погляд членів територіальних громад) використати додатково отримані в місцевий бюджет доходи. В багатьох громадах витрати місцевих бюджетів на ремонти доріг, розвиток комунальної інфраструктури та інші подібні потреби зумовили акції протесту громадян і поширення невдоволення загалом діями ОМС.

Зважаючи на особливості поточного моменту й прогнозуючи на перспективу, для практичної реалізації подальших напрямків розвитку інституту

місцевих бюджетів, окреслених на початку викладу матеріалу в цьому питанні, вважаємо за потрібні й доцільні такі заходи:

- максимально можливе використання ОМС, особливо в сільській місцевості, механізму кредитного фінансування для реалізації інвестиційних програм;

- задіяння механізму державно-приватного партнерства для залучення інвестиційного капіталу в територіальні громади та наступного розширення кола суб'єктів господарювання, в статутному капіталі яких присутній бюджетний ресурс; таким чином стимулюватиметься одночасний розвиток двох інститутів місцевих фінансів;

- перегляд механізму зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання громадян, з доходів яких він утримується роботодавцями;

- збільшення частки загальнодержавних податків (ПДФО, податку на прибуток), яка зараховується до місцевих бюджетів з наданням їй цільового статусу (наприклад, отримані в такий спосіб доходи місцевих бюджетів зараховувати до спеціального фонду - місцевих цільових фондів, необхідних для реалізації програм економічної відбудови та розвитку територіальних громад);

- перетворення реверсної дотації на дотацію солідарності; йдеться про міжбюджетний перерозподіл коштів на користь дефіцитних бюджетів територіальних громад за рахунок вилучення ресурсу з профіцитних місцевих бюджетів. Проте такий захід потребує належної підготовки та обґрунтування, а саме: перегляду й систематизації делегованих повноважень (відповідно, закріплених видатків), які в повоєнній Україні будуть покладені на ОМС; обрахунку їх вартості; застосування коефіцієнтів, які б ураховували статус територій (окупованих, прифронтових), наявність ВПО, а також зусилля ОМС по нарощуванню обсягу власних доходів місцевих бюджетів.

Саме активізацію зусиль ОМС, спрямовану на посилення потенціалу дохідної бази місцевих бюджетів, вважаємо провідним вектором розвитку всієї системи місцевих фінансів. У складних умовах розвитку нашої країни зайве розраховувати тільки на механізми перерозподілу бюджетних ресурсів (від

«багатих» до «бідних» територій, з «центру» на «місця» тощо). Враховуючи індивідуальні особливості потреб і можливостей розвитку конкретної територіальної громади, ОМС спільно з представниками громадянського суспільства повинні постійно моніторити стан розвитку місцевої економіки, оцінювати наявні та виявляти перспективні об'єкти й бази оподаткування та інші джерела доходів, стимулювати їх масштабування, аналізувати можливості оптимізації розміру потреби територіальної громади в бюджетних ресурсах, долучатися до програм міжтериторіальної, регіональної та міжнародної фінансово-економічної співпраці тощо.

3.2. Доцільність і можливості використання зарубіжного досвіду функціонування інституту місцевих бюджетів

Розвиток інституту місцевих бюджетів у системі місцевих фінансів України однозначно визначають національні особливості політичного, економічного, соціального, поведінкового характеру. Проте додаткові можливості для пошуку відповіді на питання щодо резервів і перспектив такого розвитку варто шукати й виявляти за допомогою вивчення стороннього досвіду.

У розвинутих країнах система місцевих фінансів побудована та розвивається відповідно до історичного досвіду, чинного державного устрою, пріоритетів організації суспільних відносин. Основна мета її функціонування – це створення та поліпшення умов для реалізації повноважень ОМС, а також належне їх ресурсне забезпечення. При цьому системоутворюючим інститутом місцевих фінансів є місцеве самоврядування, право на яке відображено в законодавствах розвинутих країн та реалізація якого підтримується різними механізмами. Адже в сучасному цивілізованому світі місцеве самоврядування відіграє зростаючу роль у стимулюванні економічного, політичного та соціального прогресу держав.

Ефективна організація системи місцевих фінансів, зокрема, в європейських країнах, - це наслідок формування й дотримання фундаментальних

засад функціонування інституту місцевого самоврядування. До їхнього переліку належать: «нормативні положення, закріплені в регулятивних актах Європейського Союзу, його органів та відповідні принципи, відображені в законодавстві європейських країн» [20, с. 12]. Приєднавшись до Європейської хартії місцевого самоврядування у 1996 році, Україна зобов'язалася, а згодом імплементувала у національне законодавство відповідні положення щодо місцевих фінансів. Зокрема, йдеться про регламентування матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування у відповідному законі [50], а також про бюджетні механізми реалізації повноважень ОМС у Бюджетному кодексі України (насамперед, у третьому і четвертому його розділах).

Наступний результативний етап наближення України до зарубіжних стандартів розвитку системи місцевих фінансів розпочався 1 квітня 2014 року із започаткуванням реформи бюджетної децентралізації. Її старт пов'язаний з ухваленням Кабінетом Міністрів України розпорядження «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [51].

Проте, незважаючи на тривалу історію становлення й розвитку системи місцевих фінансів, в Україні досі не завершено перехід до дієвої моделі фінансування надання суспільних послуг громадянам засобами бюджетного механізму. Саме відсутність такої чітко окресленої моделі, на наш погляд, - це базова причина проблем функціонування інституту місцевих бюджетів в Україні (див. пит. 3.1.).

Оскільки українське суспільство обрало європейський курс подальшого свого розвитку, доречно саме модель країн ЄС використати при подальшому розвитку системи місцевих фінансів у нашій державі. Її втілення відбувається на кількох етапах, а саме:

- на першому – розбудова адміністративно-територіального устрою відповідно до державного устрою країни з одночасним формуванням ОМС на різних рівнях. В Україні протягом 2014-2021 років відбулися такі заходи, які

завершилися створенням 1469 територіальних громад замість 11250 та 136 районів замість 490 із започаткуванням діяльності відповідних ОМС;

- на другому – формування: «функціональної відповідальності у видатках на надання суспільних послуг відповідно до нової структури бюджетної системи. Центральні органи управління мають нести відповідальність за надання невеликої кількості загальнодержавних суспільних благ, у соціальній сфері - державних соціальних гарантій. Функціональна класифікація видатків місцевих органів управління повинна відповідати розподілу повноважень щодо надання суспільних послуг між державою і місцевим самоврядуванням» [20, с. 122]. Подібний розподіл передбачений статтею 86 і главою 14 Бюджетного кодексу України. Проте передбачені ними положення не гарантують їх однозначне застосування на практиці. Адже в законодавстві України відсутнє чіткі тлумачення й розподіл владних повноважень по вертикалі державного управління, відповідно, суспільних благ і послуг, які на тривалий час закріплені як власні чи передані за різними рівнями влади. Крім того, залишається без відповіді питання щодо доцільності функціонування районного рівня ОМС, відповідно, й районних бюджетів як складової бюджетної системи країни та системи місцевих фінансів одночасно;

- на третьому – створюється або оновлюється механізм: «фінансування надання суспільних послуг громадянам. Державні суспільні послуги мають фінансуватися з державного бюджету, місцеві суспільні послуги - з місцевих бюджетів. У випадку делегування повноважень щодо надання суспільних послуг держава має компенсувати витрати за рахунок цільових дотацій з державного бюджету до місцевих» [20, с. 123]. Дієвість такого механізму забезпечується чітким окресленням (перелік, тлумачення, класифікація) суспільних послуг, які повинні набути форми державних соціальних та економічних стандартів. Законом України [47] окреслено перелік тільки державних соціальних стандартів, але й його практичне застосування містить ряд труднощів. Їх зумовлює, з одного боку, невідповідність затверджених норм і нормативів реальним потребам і ринковій вартості відповідних товарів і послуг, а з іншого,

- відсутність достатнього обсягу бюджетних ресурсів для фінансування навіть таких мінімальних потреб. Останнє особливо актуальне для ОМС, тим більше в умовах воєнного стану.

Звичайно, до перемоги над ворогом досягнути повноцінного успіху, передбаченого третім етапом розвитку системи місцевих фінансів, в Україні не вдасться. Але перші кроки в напрямку майбутніх змін, вважаємо, варто робити вже. Зокрема, варто визначитися, що належить до соціальних та економічних пріоритетів, відповідно, й до зобов'язань, які повинні виконувати ОМС. Вважаємо, що подальший розвиток українського суспільства на засадах державного патерналізму стратегічно не має перспективи. Тому доцільно звужити відповідальність держави за утримання соціальної сфери та оптимізувати напрямки використання її бюджетних ресурсів. За такого підходу зменшиться соціальна (поточна) складова місцевих бюджетів і, відповідно, потреба в масштабному міжбюджетному перерозподілі коштів.

Також можна буде досягнути такої структури видаткової частини місцевих бюджетів, яка подібна до розвинутих країн. Зокрема, її порівняння за основними функціональними напрямками в 2021 (останньому довоєнному році) (таблиця 3.1.) дозволяє виявити наступне:

- питома вага видатків на освіту в місцевих бюджетах України суттєво більша (43,7%) у порівнянні з аналогічним показником по багатьох країнах-членах ЄС; вона загалом найвища і за показниками, середніми по країнах Організації з економічного співробітництва та розвитку (*далі* – ОЕСР);

- натомість, аналогічний показник по функції «соціальний захист» (4,9%) найменший у порівнянні з показниками усіх країн-членів ЄС і середніми по країнах-членах ОЕСР;

- аналогічний показник по видатках на охорону здоров'я (5,8%) порівняний з показниками Угорщини (5,4%) та Португалії (6,2%), перебуваючи в підгрупі з найнижчим їх рівнем;

- по питомій вазі видатків на економічну діяльність (19,7%) у 2021 році Україна перевищила показник тільки Франції (20,2%) та Греції (29,6%);

- аналогічно, питома вага видатків капітального характеру в Україні (20,0%) була меншою тільки за показник Греції (27,9%) та Угорщини (22,0%).

Таблиця 3.1.

Структура видатків місцевих бюджетів в окремих унітарних країнах і в Україні за основними функціями ОМС та з урахуванням інвестування в 2021 році, % від загального обсягу видатків місцевих бюджетів*

Країна	Видатки на:				
	освіту	соціальний захист	охорону здоров'я	економічну діяльність	інвестиції
Чехія	30,1	9,8	14,9	17,5	15,7
Данія	8,1	53,6	26,0	3,3	4,2
Естонія	37,1	7,9	15,7	16,4	19,8
Фінляндія	16,5	25,3	27,3	6,3	10,7
Франція	13,6	19,2	0,7	20,2	19,5
Греція	5,3	2,5	0,0	29,6	27,9
Угорщина	13,3	12,0	5,4	7,9	22,0
Італія	6,1	5,1	49,8	11,9	10,6
Латвія	35,1	9,1	12,7	18,8	19,5
Литва	35,7	10,4	22,2	10,2	12,0
Норвегія	21,7	28,2	15,3	12,4	12,8
Польща	25,1	27,1	18,0	13,7	11,7
Португалія	11,0	10,0	6,2	18,5	19,9
Словаччина	40,1	7,6	4,0	15,0	11,9
Словенія	36,6	11,6	15,4	12,6	19,3
Швеція	21,4	25,1	29,0	6,2	8,8
Великобританія	24,0	35,2	2,0	10,1	8,7
ОЕСР (середній показник 34 країн)	22,9	14,6	19,2	14,6	10,9
ЄС (середній показник 27 країн)	17,9	20,5	15,5	14,5	9,9
Україна	43,7	4,9	5,8	19,7	20,0

* складено за [70]

Виявлені національні відмінності в структурі видатків місцевих бюджетів України, на наш погляд, доцільно змінювати шляхом систематизації та перерозподілу владних повноважень між ОМС і центральним рівнем влади в Україні, розширення можливостей фінансового забезпечення інституту місцевого самоврядування, а також ліквідації негативного впливу інституційних, політичних і економічних чинників, про що мова вже йшла вище.

Активізації інституту місцевих бюджетів у зарубіжних країнах сприяють можливості ОМС акумулювати бюджетні ресурси різними інструментами з різних джерел. При цьому відсутні підстави стверджувати про існування єдиного підходу до функціонування механізму формування доходів місцевих бюджетів. У результаті склад і, особливо, структура дохідної частини місцевих бюджетів в унітарних країнах доволі різна (таблиця 3.2.). Порівняння структури доходів місцевих бюджетів в Україні з аналогічними показниками країн-членів ЄС і в середньому по країнах-членах ОЕСР за 2021 рік дозволяє зауважити наступне:

Таблиця 3.2.

Структура доходів місцевих бюджетів в окремих унітарних країнах і в Україні в 2021 році, %*

Країна	Податки	Гранти й субсидії	Адміністративні збори й платежі	Доходи від власності	Соціальні внески
Чехія	42,5	46,0	10,3	1,0	0,3
Данія	36,5	58,6	4,5	0,3	0,1
Естонія	2,3	88,9	7,8	0,7	0,3
Фінляндія	45,7	31,7	20,1	2,5	0,0
Франція	55,4	28,0	15,2	1,1	0,3
Греція	23,6	65,5	10,2	0,7	0,0
Угорщина	27,8	60,3	11,0	0,6	0,2
Італія	27,4	60,3	10,8	1,0	0,5
Латвія	49,9	41,4	7,3	0,6	0,8
Литва	3,6	89,7	5,3	1,0	0,4
Норвегія	41,2	43,0	12,6	2,5	0,6
Польща	29,5	63,1	6,2	0,6	0,1
Португалія	38,5	40,3	14,1	2,2	4,9
Словаччина	7,2	80,6	10,9	0,7	0,7
Словенія	37,6	46,6	15,0	0,2	1,5
Швеція	50,1	38,9	8,5	1,2	1,3
Великобританія	17,5	66,8	13,6	0,8	1,3
ОЕСР (середній показник 34 країн)	42,2	41,9	12,8	2,0	1,1
ЄС (середній показник 27 країн)	41,3	45,6	10,2	1,0	1,9
Україна	59,7	34,9	4,7	0,6	0,0

* складено за [70]

- у жодній країні не перевищено отриманий в Україні показник питомої ваги податкових надходжень у загальному їх обсязі (59,7%);

- питома вага трансфертів у загальному обсязі надходжень місцевих бюджетів нижча за український показник (34,9%) тільки у Фінляндії (31,7%) та Франції (28,0%);

- аналогічно, тільки в Данії питома вага адміністративних зборів і платежів (4,5%) менша за український показник (4,7%);

- питома вага доходів від власності в місцевих бюджетах України (0,6%) така ж, як і в Угорщині, Латвії, Польщі та загалом порівняна із загальноєвропейськими показниками;

- місцеві бюджети в Україні, як і в Греції та Фінляндії, не отримують доходів з такого джерела, як соціальні внески.

Сьогодні певну роль у доходах місцевих бюджетів у зарубіжних країнах відіграє податок на майно. Так, його питома вага в податкових надходженнях місцевих бюджетів країн-членів ОЕСР у 2022 році становила від 0,5% в Естонії до 9,6% у Люксембургу [71]. В Україні цей показник становив 6,7%. Одна з причин суттєво нижчих показників фіскальної ролі податку на майно в багатьох країнах-членах ЄС і членах ОЕСР – це проблема його адміністрування. Вона зумовлена критерієм справедливості визначення бази оподаткування: вартість чи розміри об'єкта нерухомості, а також зв'язку бази з дохідною спроможністю платників податків, яка не завжди прямо корелює з розміром податкового зобов'язання. Але за будь-яких підходів майнові податки залишаються стабільною та прогнозованою базою формування доходів місцевих бюджетів. Тому і в Україні варто більшу увагу приділити потенційним резервам майнового оподаткування, зокрема, за напрямком інвентаризації та електронного обліку усіх його об'єктів.

Подальший розвиток системи місцевих фінансів в Україні вбачаємо в напрямку посилення його інститутів, яке потребує розширення фінансової самодостатності ОМС. Можливість самостійно ухвалювати рішення фіскального характеру доцільно збільшити через активізацію потенціалу

місцевого оподаткування. З цього приводу зарубіжний досвід містить багато позитивних прикладів. Зокрема, в Болгарії власні доходи ОМС мають три основні джерела: місцеві податки й збори, орендні платежі від використання комунальної власності, штрафи. ОМС мають великий вплив на: «надходження місцевих податків і зборів до відповідних бюджетів та наділені правами розпоряджатися власними доходами стосовно потреб населення, встановлювати та регулювати на відповідній території тарифи, надавати пільги зі сплати платежів, що надходять до місцевих бюджетів. Проте, доцільно відмітити, що застосування єдиних ставок місцевих податків для всіх ОМС не дає можливості регулювати рівень оподаткування відповідно до специфічних умов їхнього розвитку» [24].

Наступний аспект зарубіжного досвіду, який варто врахувати в Україні, стосується міжбюджетних взаємовідносин. Доцільно зважати на практику унітарних країн, бюджетний устрій яких аналогічний українському. Так, успішний досвід фінансових і політичних реформ у Польщі вказує на необхідність спрямування міжбюджетних потоків коштів тільки в напрямку: «від державного бюджету до бюджетів різних рівнів місцевого самоврядування. Предметом таких відносин є фінансування з державного бюджету шляхом надання цільових субсидій витрат на здійснення органами місцевого самоврядування агентських функцій у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, а також вирівнювальні дотації» [20, с. 135].

Зауважимо, що міжбюджетні трансферти – це провідне джерело доходів місцевих бюджетів в унітарних країнах (див. табл. 3.2.). Тому не варто ставити питання про зменшення їхньої ролі в Україні. Натомість, доцільно продовжувати вдосконалювати механізм їх використання таким чином, щоб ОМС мали стимули до самостійної фінансової діяльності та розширення дохідної бази власних бюджетів.

ВИСНОВКИ

Система місцевих фінансів в Україні розвивається вже третє десятиліття за орієнтирами, передбаченими національним законодавством, яке ухвалене в рамках європейських і міжнародних стандартів у сфері місцевого самоврядування. Наближенню до ліпших міжнародних практик у цьому напрямку посприяла успішна реалізація реформ адміністративного устрою та бюджетної децентралізації в 2014-2021 роках. Останню вважають вагомим чинником, який посприяв Україні в можливості протистояти набагато сильнішому та кількісно більшому ворогу.

Проте сучасні події актуалізують проблематику вивчення фінансових можливостей ОМС, які повинні виконувати владні повноваження в інтересах територіальних громад з орієнтиром на загальнодержавні цінності та потреби. Тому питання подальшого розвитку місцевих бюджетів як інституту місцевих фінансів в Україні викликає науковий і практичний інтерес.

Місцеві бюджети органічно вбудовані в систему місцевих фінансів, тобто фінансових взаємозв'язків, які функціонують з метою забезпечити ОМС грошовими ресурсами в обсязі, необхідному для своєчасного та повного виконання функцій і завдань, визначених законодавством і запитам членів територіальних громад. Перерозподіл вартості ВВП на користь ОМС відбувається у різних формах, за участі всіляких суб'єктів і за допомогою відмінних інститутів та інструментів. Серед останніх провідну роль відіграють бюджетні компоненти.

Використання потенціалу місцевих бюджетів як інституту місцевих фінансів відбувається повною мірою з урахуванням різних аспектів їх прояву (економічна категорія, правовий акт, окремо ланка фінансової та бюджетної системи, централізований фонд грошових коштів і фінансовий план). Протягом 2019-2023 років у Чернівецькій області таких бюджетів функціонувало 56 (один обласний бюджет, три районних бюджети та 52 бюджети територіальних громад). Приналежність Чернівецької області до тилкових регіонів сьогодні

визначає своєрідність фінансового забезпечення потреб її територіальних громад і виконання повноважень відповідних ОМС.

Загальні бюджетні можливості ОМС у Чернівецькій області щорічно змінювалися. Особливо значним приріст обсягу видатків був у 2023 році - +30,4%, або +2966,0 млн грн. Фактичні показники формування видаткової частини місцевих бюджетів у Чернівецькій області постійно відрізнялися від запланованих обсягів фінансування в бік зменшення. Протягом минулих п'яти років найвищим рівень виконання плану був у 2021 році – 94,7%, найнижчим – у 2022 році – 88,1%. Невиконання планових показників фінансування вказує на:

1) недостатньо якісне та неефективне планування бюджетних показників працівниками фінансових підрозділів ОМС і розпорядниками бюджетних коштів;

2) недоотримання бюджетних ресурсів суб'єктами, для яких вони є запланованим джерелом доходів. Найбільш недофінансованими (від 52,6% у 2022 р. до 85,8% у 2021 р). були заходи за напрямком «Інша діяльність». Найменше, у порівнянні з плановим обсягом, коштів спрямовано на формування резервних фондів місцевих бюджетів, охорону довкілля, громадський порядок і безпеку. Також ОМС недовиділили згідно з планом бюджетні ресурси на економічну діяльність, насамперед, на будівництво і регіональний розвиток (у 2023 році), транспорт і транспортну інфраструктуру (у 2022 і 2020 роках), сільське, лісове та рибне господарство (у 2021 році). В умовах воєнного стану погіршилося бюджетне фінансування закладів і заходів у галузі фізичної культури та спорту (в 2021 році рівень виконання плану склав 97,5%, а в 2023 році – 89,4%), охорони здоров'я (відповідно, в 2020 році – 96,6%, у 2023 році – 90,6%).

Також у 2022 році надзвичайно низьким – 13,9% - було виконання плану з перерахування реверсної дотації до Державного бюджету України. Проте такий розвиток подій обумовлений відповідним законодавчим рішенням, спрямованим на фінансову підтримку територіальних громад у перший рік повномасштабної російської агресії.

Оцінюючи видаткову частину місцевих бюджетів за їхньою функціональною структурою, можемо виявити пріоритети територіального розвитку. Не менше половини всіх видатків місцевих бюджетів було спрямовано в Чернівецькій області на заходи та заклади в освітній галузі. З 2020 року змінено механізм бюджетного фінансування медичних потреб населення України. Тому в 2023 році на ці потреби з місцевих бюджетів спрямовано в 3,9 рази менше коштів, ніж у 2019 році, а питома вага видатків на охорону здоров'я зменшилася вчетверо, з 15,9% у 2019 році до 3,8% у 2023 році. Аналогічна динаміка спостерігалася щодо видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення громадян. Натомість питома вага фінансування потреб державного управління за п'ятирічний період збільшилася з 5,8% до 9,8% усього обсягу видатків місцевих бюджетів області. Основними чинниками зростання обсягу таких видатків вважаємо збільшення розміру посадових окладів працівників ОМС, а також вартості комунальних послуг і загалом утримання адміністративних приміщень місцевих органів влади.

З початку повномасштабної воєнної агресії ОМС в Чернівецькій області більш активно долучилися до укладання та реалізації програм міжнародної співпраці з урядами іноземних держав, міжнародними та європейськими організаціями. Це зумовило збільшення видатків місцевих бюджетів на економічну діяльність до 10,3%, за абсолютними показниками перевершивши навіть докризовий 2019 рік: 1315,2 млн грн проти 1238,5 млн грн. В окремих випадках ОМС змушені виділяти бюджетні ресурси на підтримання фінансової спроможності комунальних підприємств. За п'ять років обслуговування місцевого боргу для ОМС в Чернівецькій області подорожчало в 4,4 рази. Тому їм надалі важливо дотримуватися чітко обґрунтованої політики місцевих запозичень, щоб своєчасно виконати власні боргові зобов'язання. Вагомий приріст обсягу видатків місцевих бюджетів Чернівецької області відбувся через застосування інструменту субвенції на розвиток територій, з 18,1 млн грн у 2019 році до 413,8 млн грн, тобто в 22,8 рази. Потреба в таких видатках – це результат ухвалення ОМС рішень про фінансову підтримку Збройних Сил України в

умовах війни з агресором. Територіальні громади Чернівецької області беруть участь у програмах захисту країни також напряму здійснюючи видатки з місцевих бюджетів на створення умов для лікування та реабілітації військовослужбовців у військовому госпіталі та обласному госпіталі ветеранів; на заходи, пов'язані з протистоянням збройній агресії, а також на надання підтримки ВПО.

Можливості ОМС у Чернівецькій області своєчасно та в бажаному розмірі акумулювати доходи щорічно зростали, за винятком 2020 року через пандемію COVID-19. Найбільшими темпами за останні п'ять років приросли доходи від операцій з капіталом (+314,1%), а також податкові (+98,2%) і неподаткові (+97,2%) надходження. Натомість надходження офіційних трансфертів за 2019-2023 роки зменшилися у відносному вимірі на 33,4%, до 4897,8 млн грн. У 2023 році доходи місцевих бюджетів Чернівецької області приросли більшими темпами (+21,6%), ніж ВВП (+5,1%) та ІСЦ (+5,3%).

Майже по всіх групах доходів спостерігалось перевиконання плану аж до 215,4% у 2020 році (доходи від операцій з капіталом). Але по офіційних трансфертах місцеві бюджети Чернівецької області щорічно недоотримували від 0,4% до 8,8% запланованого обсягу доходів. За останні п'ять років у Чернівецькій області суттєво змінилася структура доходів місцевих бюджетів за такими показниками:

- зросла питома вага податкових надходжень – з 29,0% до 50,7%, неподаткових надходжень – з 5,2% до 9,0%, доходів від операцій з капіталом – з 0,5% до 1,7%;

- зменшилася питома вага офіційних трансфертів – з 65,2% до 38,3% через суттєве скорочення обсягу субвенцій. Воно відбулося, оскільки ліквідовані окремі види субвенцій (капітального спрямування, медична, інші медичного спрямування), а також змінився порядок надання соціальних допомог окремим категоріям сімей і громадян (не через субвенції місцевим бюджетам, а через прямі виплати з Державного бюджету України).

Можливість більш активного функціонування місцевих бюджетів як інституту місцевих фінансів вбачаємо за кількома векторами:

1) кількісне зростання обсягу бюджетного ресурсу, який надходить у розпорядження ОМС;

2) якісна зміна структури джерел доходів місцевих бюджетів з акцентом на:

- посилення автономії фінансових рішень ОМС;

- прогнозованості й стабільності надходження коштів у бюджети;

3) поліпшення структури видатків місцевих бюджетів у напрямку:

- досягнення своєчасності та повноти виконання фінансових зобов'язань ОМС, як наслідок, підвищення якісного рівня надання суспільних благ;

- зміни структури видатків на користь досягнення поточних цілей функціонування територіальних громад, але й їхнього перспективного розвитку.

Доцільність таких заходів і можливість їх успішної реалізації пов'язуємо з вирішенням тих проблем, які супроводжують функціонування місцевих бюджетів як інституту місцевих фінансів в Україні:

- суттєві відмінності в реальному стані справ з формуванням доходів і здійсненням видатків у бюджетах конкретних територіальних громад, зокрема, різке обмеження бюджетного потенціалу значної їх кількості через ведення бойових дій, відповідно, збільшення потреби в міжбюджетному перерозподілі коштів;

- зростання вдвічі кількості територіальних громад, які мають критичний рівень фінансової стійкості;

- збільшення до 84% усіх місцевих бюджетів кількості тих, які отримують з Державного бюджету України базову дотацію для покриття бюджетного дефіциту, особливо в сільській місцевості.

Подолання таких проблем залежить, насамперед, від успішного результату боротьби з агресором. В умовах відкритого воєнного протистояння всі ресурси держави, в тому числі й бюджетні, повинні бути спрямовані на боротьбу з ворогом. Одночасно, на нашу думку, доцільна реалізація таких заходів:

- максимально можливе використання ОМС, особливо в сільській місцевості, механізму кредитного фінансування для реалізації інвестиційних програм;
- задіяння механізму державно-приватного партнерства для залучення інвестиційного капіталу в територіальні громади та наступного розширення кола суб'єктів господарювання, в статутному капіталі яких присутній бюджетний ресурс;
- перегляд механізму зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання громадян, з доходів яких він утримується роботодавцями;
- збільшення частки загальнодержавних податків (ПДФО, податку на прибуток), яка зараховується до місцевих бюджетів з наданням їй цільового статусу;
- перетворення реверсної дотації на дотацію солідарності; йдеться про міжбюджетний перерозподіл коштів на користь дефіцитних бюджетів територіальних громад за рахунок вилучення ресурсу з профіцитних місцевих бюджетів;
- активізація власної ініціативи та зусиль ОМС, спрямованих на посилення потенціалу дохідної бази місцевих бюджетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адаменко І.П. Пріоритетні шляхи удосконалення системи формування місцевих бюджетів в Україні URL : <http://oaji.net/articles/2016/1900-1478094134.pdf>
2. Березюк К. Бюджети розвитку чи війни: як змінилася фінансова спроможність громад. *Чесно*. URL : <https://www.chesno.org/post/5880/>
3. Большенко С.Ф., Никифорова Н.І. Особливості формування місцевих бюджетів в європейських країнах. URL : https://www.nbu.gov.ua/portal/natural/vsri/TPtEV/2009_6/6_2009/3_Volchenko_dr.pdf
4. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21 черв. 2001 р. № 2542-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
5. Василик О.Д. Теорія фінансів : підручник. Київ : НІОС, 2000. 416 с.
6. Возняк Г.В. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : 08.00.08. Київ. 2018. 42 с.
7. Возняк Г.В. Роль фінансової децентралізації в забезпеченні сталого ендогенного зростання регіонів України. *Фінанси України*. 2018. № 7. С. 100-117.
8. Волохова І.С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : монографія. Одеса: Атлакт, 2014. 462 с.
9. Гапонюк М.А., Яцюта В.П., Буряченко А.Є., Славкова А.А. Місцеві фінанси : навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. Київ : КНЕУ, 2002. 184 с.
10. Далевська Т. Бюджетна децентралізація: передумови та напрями реалізації. *Світ фінансів*. 2016. Вип. 1. С. 149-159.
11. Далевська Т. Фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад. *Світ фінансів*. 2016. Вип. 4. С. 20-32.
12. Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монографія. Тернопіль : ТНЕУ. 2008. 496 с.

13. Державна казначейська служба України : офіційний сайт. URL : <http://www.treasury.gov.ua/>
14. Державна податкова служба України : офіційний сайт. URL : <https://tax.gov.ua/>
15. Державна служба статистики України : веб-сайт. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua>
16. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 бер. 2022 р. № 252. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>
17. Економічна енциклопедія : у 3-х т. Т. 3/ редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. Київ : Академія, 2002. 952 с.
18. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ від 15 жовт. 1985 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
19. Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
20. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. Київ : НДФІ, 2007. 299 с.
21. Іщук С.О., Созанський Л.Й. Економічні результати фінансової децентралізації в Україні: регіональний рівень. *Фінанси України*. 2019. № 4. С. 111-125.
22. Карлін М.І. Фінансові системи країн західної Європи : навч. посіб. Київ : Академія, 2009. 320 с.
23. Квасниця О. Імперативи реалізації фінансової політики органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Світ фінансів*. 2016. Вип. 4. С. 43-55.
24. Кириленко О., Лучка А. Зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування в Болгарії та Польщі: досвід реформ та висновки для України. *Світ фінансів*. 2017. № 3. С. 16-31.
25. Кириленко О.П., Малиняк Б.С., Письменний В.В., Русін В.М. Планування та

- управління фінансовими ресурсами територіальної громади / Київ : ТОВ «Підприємство ВІ ЕН ЕЙ». 2015. 396 с.
26. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). Київ : НІОС, 2000. 384 с.
27. Кирич Н.Б., Кулик В.І., Когут Р.Р. Зарубіжний досвід формування матеріальних та фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Наука, інновації, бізнес:проблеми, перспективи і сьогочасні тренди розвитку : матеріали XI Всеукраїнської науково-практичної конференції пам'яті почесного професора Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя, академіка НАН Миколи Григоровича Чумаченка, Тернопіль, 26 травня 2023 року. С. 55-56. URL : https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/41719/2/KhI_VNPK_2023_Kurych_N-Foreign_experience_in_the_55-56.pdf
28. Князькова В.Я., Путненко А.Ю. Проблеми місцевого оподаткування в Україні та напрями їх подолання. URL : <https://repo.odmu.edu.ua/xmlui/handle/123456789/12341>
29. Когут Ю.М., Ковач-Румп Г.Л. Фінансова децентралізація в Україні та її вплив на формування місцевих бюджетів: досягнення і недоліки. URL : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=9261>
30. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4870>
31. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. Київ : Т-во “Знання”, КОО, 1999. 487 с.
32. Крупка М., Кульчицький М., Коваленко В. Трансформація ролі доходів місцевих бюджетів як інструменту бюджетного механізму в контексті децентралізації. *Світ фінансів*. 2018. Вип. 3. С. 7-18.
33. Кульчицький М.І., Заброцька В.О. Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин : монографія. Львів : Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. 2015. 335 с.

34. Мельник М.І., Лещух І.В., Яремчук Р.Є. Ефективність адміністративно-фінансової децентралізації в регіоні: інвестиційний вимір. *Фінанси України*. 2019. № 3. С. 103-117.
35. Міністерство фінансів України : *веб-сайт*. URL : <http://www.minfin.gov.ua>
36. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О.П. Кириленко. Київ : Знання, 2006. 677 с.
37. Огонь Ц.Г. Доходи бюджету України: теорія і практика : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-економ. ун-т, 2003. 580 с.
38. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 670 с.
39. Пастущенко К. Реформа місцевого оподаткування – шлях до відновлення України. *LB.ua*. URL : https://lb.ua/blog/kristina_pastushchenko/540652_reforma_mistsevogo_opodatku_vannya-.html
40. Патицька Х. Фінансово-економічний потенціал територіальних громад: механізми функціонування та активізації: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2019. 209 с.
41. Податковий кодекс України : Закон України 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
42. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / М.Пітцик, В.Кравченко, Є.Монько та ін. Київ, 2000. 136 с.
43. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1851-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-viii#Text>
44. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо додаткової підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 13 трав. 2020 року № 591-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-20#Text>

45. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану : Закон України від 15 бер. 2022 р. № 2120-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text>
46. Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 9 квіт. 2022 р. № 420. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-2022-%D0%BF#Text>
47. Про державні соціальні стандарти та державні гарантії : Закон України від 5 жовт. 2000 р. № 2017-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#n9>
48. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 71-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
49. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 9 черв. 2021 р. № 590. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>
50. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
51. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.14 р. № 333-р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014%D1%80>
52. Романюк С.А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія. Київ, 2018. 216 с.
53. Сидор І.П., Карпишин Н.І. Місцеве оподаткування в Україні в контексті забезпечення суспільних послуг. *Ефективна економіка*. URL : http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/9_2020/58.pdf
54. Слободянюк Н.О., Коніна М.О. Проблеми формування дохідної частини

- місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. URL : https://economyandsociety.in.ua/journals/2_ukr/109.pdf
55. Стало відомо, скільки переселенців офіційно зареєстровано на Буковині : Молодий буковинець. URL : https://molbuk.ua/chernovtsy_news/307204-stalo-vidomo-skilky-pereselenciv-oficiino-zareiestrovano-na-bukovyni.html
56. Теорія фінансів : підручник / за ред. проф. В.М. Федосова, С.І. Юрія. Київ: Центр учбової літератури, 2010. 576 с.
57. Територіальний розвиток і регіональна політики в Україні: виклики та пріоритети України / за наук. ред. В.С. Кравців. Ін-т регіон. дослідж. ім. М.І. Долішнього НАН України. Львів. 2018. 157 с.
58. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В.С., Сторонянської І.З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.
59. Тимощик Л.П. Розширення джерельної бази місцевих бюджетів: національний та зарубіжний досвід. Modern Economics. 2021. № 29. С. 182-187. URL : <https://modecon.mnau.edu.ua/issue/29-2021/tymoshchuk.pdf>
60. Управління фінансами територіальних громад: теорія і практика : моногр. / за ред. О. П. Кириленко. Тернопіль, 2019. 280 с
61. Федосов В.М. Огородник С.Я., Сутормина В.М. Государственные финансы. Київ : Лыбидь, 1991. 276 с.
62. Фінанси: курс для фінансистів : навч. посіб. / за ред. В.І. Оспіщева. Київ : Знання, 2008. 567 с.
63. Цюпик В.В. Зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів. збірник тез доповідей Третьої Всеукраїнської науково-практичної Інтернет - конференції. С. 246-250. URL : <http://dSPACE.tneu.edu.ua/bitstream/316497/19227/1/246-250.pdf>
64. Чернівецька обласна державна адміністрація : офіційний сайт. URL : <https://bukoda.gov.ua/>
65. Шевченко О.В., Романова В.В., Жаліло Я.А. та ін. Децентралізація і

формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я.А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

66. Шевченко О.В. Стратегічне регулювання диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів України : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.05. Полтава, 2021. 551 с. URL: https://nupp.edu.ua/uploads/files/0/main/page/specializovani-vcheni-radi/4405203/ShevchenkoOV/dis_Shevchenko.pdf
67. European local government finances and local autonomy/ European governance and urban policy: blog. URL : <https://www.kdz.eu/en/news/blog/european-local-government-finances-and-local-autonomy#:~:text=2.-,Local%20Government%20Budgets%20in%20Europe,in%20Europe%20was%203.492%20Euro.>
68. OpenBudget. URL : <https://openbudget.gov.ua/>
69. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on local taxation, financial equalization and grants to local authorities. Rec (2000)14.: Council of Europe, 2000.
70. Subnational governments in OECD countries: key data. 2023 edition. URL : https://www.oecd.org/regional/multi-level-governance/NUANCIER%202023_rev_compressed.pdf
71. Tax on property. *OECD Data*. URL : <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm#indicator-chart>