МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ФАКУЛЬТЕТ ФІНАНСІВ ТА ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ

КАФЕДРА ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

На тему: Фінансове забезпечення виконання місцевих бюджетів

Здобувача вищої освіти II рівня, II курсу, групи ФМУПз-23-1,

спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок»,

освітня програма Управління публічними фінансами

Савченка Дениса Олександровича
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

Науковий керівник Мартиненко В.В., д.е.н., професор
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Керівник освітньо-професійної програми Горбач О.Д.
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Допущено до захисту за рішенням кафедри публічних фінансів

Протокол від «14» 01 2025 № 11

Завідувач кафедри Горбач О.Д.
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

Ірпінь – 2025

Реєстрація № 11 31.02.2025 _____
(дата) (підпис відповідальної особи)

Результати перевірки до захисту _____ _____
(до захисту, на доопрацювання) (дата) (підпис)

Результати захисту 85 балів 4 (добре) 04.02.2025 _____
(оцінка) (дата) (підпис)

Голова комісії: _____ Т. Г. Бондарук
(підпис) (ініціали, прізвище)

Члени комісії:

_____ О. Д. Горєй
(підпис) (ініціали, прізвище)

_____ Н. М. Давиденко
(підпис) (ініціали, прізвище)

_____ А. В. Бурлак
(підпис) (ініціали, прізвище)

секретар _____ В. О. Шепиленко

БЛАНК ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Об'єкти контролю	Діапазон оцінки в балах	Фактична кількість балів	Примітки	Дата, П.І.П.: голови комісії, членів комісії, секретаря (підписи)
ОЦІНЮВАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ КОМІСІЄЮ ПО ЗАХИСТУ				
1. Доповідь	від 0 до 10	10		Голова ЕК Бондарук Т.Г.
2. Роздатковий матеріал	від 0 до 5	5		
3. Знання теоретичного та практичного матеріалу, вміння відповідати на запитання	від 0 до 25	20		Члени ЕК Гордей О.Д. Давиденко Ж.М.
4. Апробація (участь у конференціях)	від 0 до 10	5		
РАЗОМ БАЛІВ	від 0 до 50	40	45	Бурлак А.В.
ЗАГАЛЬНА КІЛЬКІСТЬ БАЛІВ	від 0 до 100	85		секр. Шепіленко В.Ю.

ПЕРЕВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ЗА 100-БАЛЬНОЮ ШКАЛОЮ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКАЛИ ТА ШКАЛИ ЄКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЄКТС	Оцінка за національною шкалою	Дата	П.І.П.: голови, членів комісії, секретаря (підписи)
85	B	4 (добре)	04.02.2025	Бондарук Т.Г. Гордей О.Д. Давиденко Ж.М. Бурлак А.В. Шепіленко В.Ю.

Правила переведення оцінок до національної шкали та шкали ЄКТС

Оцінка за 100-бальною шкалою	Оцінка за шкалою ЄКТС	Оцінка за національною шкалою
90-100	A	5 (відмінно)
80-89	B	4 (добре)
70-79	C	
60-69	D	3 (задовільно)
50-59	E	
35-49	FX	2 (незадовільно)

Факультет/навчально-науковий інститут Фінансів та цифрових технологій

Кафедра Публічних фінансів

Спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок»

Освітня програма Управління публічними фінансами

Затверджую

Завідувач кафедри _____

«26» 02 2024

Завдання на кваліфікаційну роботу (проєкт)

здобувачу вищої освіти

Савченку Денису Олександровичу

1. Тема кваліфікаційної роботи (проєкту) Фінансове забезпечення виконання місцевих бюджетів

Затверджена наказом ректора від «___» _____ 20__ №__

2. Строк здачі закінченої роботи

3. Мета роботи: полягає в узагальненні теоретичних основ забезпечення виконання місцевих бюджетів та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення фінансової забезпеченості діяльності органів місцевого самоврядування, виходячи з аналізу стану виконання місцевих бюджетів.

Об'єкт дослідження: є процес виконання бюджетів різного рівня в державі.

Предмет дослідження: є процес фінансового забезпечення виконання місцевих бюджетів.

Орієнтовна база дослідження: науково-практична значимість отриманих результатів полягає у виробленні рекомендацій щодо удосконалення процесу фінансового забезпечення виконання місцевих бюджетів шляхом посилення бюджетного контролю різними суб'єктами контролю та шляхом внесенням змін до законодавства щодо подолання негативних проявів виконання місцевих бюджетів.

4. Вихідні дні до роботи _____

5. Перелік графічного матеріалу Рисунки.

6. Зміст випускної кваліфікаційної (дипломної) роботи (перелік питань за кожним розділом)

Вступ

Розділ 1. Теоретичні основи виконання місцевих бюджетів

1.1. Місцеві бюджети як основа забезпечення розвитку територіальних громад.

1.2. Основні джерела формування місцевих бюджетів.

1.3. Здійснення контролю за виконанням місцевих.

Розділ 2. Аналіз виконання місцевих бюджетів.

2.1. Аналіз нормативно-правової бази фінансового забезпечення місцевих бюджетів України.

2.2. Аналіз стану виконання місцевих бюджетів.

2.3. Особливості виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану.

Розділ 3. Удосконалення процесу виконання місцевих бюджетів.

3.1. Шляхи удосконалення контролю за виконанням.

3.2. Законодавчі зміни щодо удосконалення забезпечення виконання місцевих бюджетів.

Висновки

Список використаних джерел

Додатки

7. Календарний план виконання

№ п/п	Назва етапів випускної кваліфікаційної (дипломної) роботи	Строк виконання етапів роботи	
		За планом	Фактично
1	2	3	4
1.	Затвердження теми роботи в результаті опрацювання та обговорення з науковим керівником у відповідності до освітньо-професійної програми	01.02.2024-12.03.2024	06.03.2024
2.	Узгодження проекту плану та завдання до випускної кваліфікаційної роботи	До 30.05.2024	25.05.2024
3.	Представлення І розділу випускної кваліфікаційної роботи науковому керівникові	До 10.09.2024	07.09.2024
4.	Представлення ІІ розділу випускної кваліфікаційної роботи науковому керівникові	До 20.10.2024	16.10.2024
5.	Представлення ІІІ розділу випускної кваліфікаційної роботи науковому керівникові	10.11.2024	05.11.2024

6.	Доопрацювання роботи з урахуванням зауважень наукового керівника та подання її на повторну перевірку	15.11.2024	13.11.2024
7.	Проходження попереднього захисту кваліфікаційної роботи	18.11-22.11.2024	20.11.2024
8.	Проходження перевірки кваліфікаційної роботи на академічний плагіат та отримання довідки зі звіту Unicheck	3.12-13.12.2024	13.12.2024
9.	Отримання відгуку наукового керівника кваліфікаційної роботи	13.01-24.01.2025	15.01.2025
10.	Рецензування кваліфікаційної роботи	27.01-31.01.2025	31.01.2025
11.	Оформлення та подання випускної кваліфікаційної роботи в переплетеному вигляді у супроводженні необхідних документів (автореферат, завдання, ілюстрований матеріал), відгук та зовнішня рецензія	03.02-07.02.2025	07.02.2025
12.	Захист роботи ЕК	10.02-11.02.2025	03 - 04. 02.2025

8. Дата видачі завдання «10» 02 2024

9. Науковий керівник кваліфікаційної роботи (проєкту) _____ Мартиненко В. В.
(підпис) (прізвище, ініціали)

10. Гарант освітньо-професійної програми _____ Гордей О. Д.
(підпис) (прізвище, ініціали)

11. Завдання до виконання отримав здобувач вищої освіти _____ Савченко Д. О.
(підпис) (прізвище, ініціали)

АНОТАЦІЯ

Фінансове забезпечення виконання місцевих бюджетів

Мета роботи полягає в узагальненні теоретичних основ забезпечення виконання місцевих бюджетів та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення фінансової забезпеченості діяльності органів місцевого самоврядування, виходячи з аналізу стану виконання місцевих бюджетів.

Завданнями роботи є: розкрити сутність процесу забезпечення виконання місцевих бюджетів; установити види та специфіку джерел надходжень до місцевих бюджетів; визначити роль бюджетного контролю у фінансовому забезпеченні виконання місцевих бюджетів; установити тенденції законодавчого забезпечення виконання місцевих бюджетів; проаналізувати сучасний стан фінансового забезпечення місцевих бюджетів; з'ясувати особливості виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану; визначити шляхи удосконалення процесу виконання бюджетів на місцевому рівні.

Предметом дослідження є процес фінансового забезпечення виконання місцевих бюджетів.

Об'єктом дослідження є процес виконання бюджетів різного рівня в державі.

Базою дослідження виступають: місцеві бюджети, бюджети територіальних громад України.

За результатами дослідження сформульовані висновки та розроблені пропозиції щодо удосконалення процесу фінансового забезпечення виконання місцевих бюджетів.

Одержані результати можуть бути використані у роботі місцевих органів влади при здійсненні контролю за виконанням місцевих бюджетів та при викладанні дисциплін з публічних фінансів.

Кваліфікаційна робота містить 69 сторінок, 8 таблиць, 10 рисунків, список використаних джерел 46 найменувань, 1 додаток.

Ключові слова: публічне управління, бюджетна система, місцеві бюджети, виконання місцевих бюджетів, дохідна частина, видаткова частина, бюджетне законодавство, контроль за виконанням місцевих бюджетів.

Рік виконання кваліфікаційної роботи : 2024.

Рік захисту роботи: 2025.

ANNOTATION

Financial ensuring the execution of local budgets

The purpose of the work is to generalize the theoretical foundations of ensuring the implementation of local budgets and to develop practical recommendations for improving the financial security of the activities of local self-government bodies, based on the analysis of the state of implementation of local budgets.

The tasks of the work are: to reveal the essence of the process of ensuring the implementation of local budgets; to establish the types and specifics of sources of income to local budgets; determine the role of budget control in the financial provision of local budgets; to establish trends in legislative enforcement of local budgets; to analyze the current state of financial provision of local budgets; find out the peculiarities of the implementation of local budgets during the period of martial law; to determine ways to improve the budget implementation process at the local level.

The subject of the study is the process of financial support for the implementation of local budgets.

The object of the study is the process of implementing budgets at different levels in the state.

The basis of the research are local budgets, budgets of territorial communities of Ukraine.

Based on the results of the research, conclusions were formulated and proposals were developed to improve the process of financial support for the implementation of local budgets.

The obtained results can be used in the work of local authorities in the implementation of control over the implementation of local budgets and in the teaching of public finance disciplines.

The qualification work contains 69 pages, 8 tables, 10 figures, a list of used sources of 46 items, 1 addition.

Key words: public administration, budget system, local budgets, implementation of local budgets, revenue part, expenditure part, budget legislation, control over implementation of local budgets.

Year of qualification work: 2024.

Year of job protection: 2025.

ЗМІСТ

ВСТУП..... 10

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ 13

1.1. Місцеві бюджети як основа забезпечення розвитку територіальних громад ……. 13

1.2. Основні джерела формування місцевих бюджетів… 18

1.3. Здійснення контролю за виконанням місцевих бюджетів…….. 24

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ 30

2.1. Аналіз нормативно-правової бази фінансового забезпечення місцевих бюджетів України 30

2.2. Аналіз стану виконання місцевих бюджетів …… 36

2.3. Особливості виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану ……. 45

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ……... 51

3.1. Шляхи удосконалення контролю за виконанням місцевих бюджетів …….…….. 51

3.2. Законодавчі зміни щодо удосконалення забезпечення виконання місцевих бюджетів ……. 55

ВИСНОВКИ..... 59

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... 63

ВСТУП

Бюджетна система держави є основою діяльності органів публічної влади щодо забезпечення потреб населення та відображає стан економіки країни. Від того, наскільки повно та своєчасно виконуються бюджети різних рівнів залежить ефективне функціонування публічної влади в державі. Виконання місцевих бюджетів забезпечує розвиток регіонів, територіальних громад, реалізацію визначених законодавством самоврядних повноважень.

Від виконання місцевих бюджетів залежить передусім стан гуманітарної сфери – освіти, культури, соціальної захищеності, значна частина надходжень на утримання яких є трансфертами державного бюджету. Тому співвідносність бюджетів різних рівнів показує рівень централізованості влади в державі, незалежність органів місцевого самоврядування.

Виконання місцевих бюджетів, як результат роботи органів влади та бізнесу, значною мірою обумовлюється їх взаємодією. Під час воєнного стану, коли відбуваються руйнування населених пунктів, інфраструктури, економіка є дуже нестабільною, що не дає змоги належно прогнозувати виконання місцевих бюджетів, як стосовно їх наповнення, так і можливості забезпечити виконання необхідних видатків.

Питання формування та виконання місцевих бюджетів розглядалися рядом науковців як з науки державного управління так і економіки, серед яких такі як Ананьєва Є.А., Войтович В.В., Гончаренко М.В., Гупаловська М. Б., Демчук Н. І., Катан Л. І., Качула С. В., Музика-Стефанчук О.А., Павлова Д. К., Радіонов Ю. Д., Татарин Н.Б., та ін.

Питання нормативно-правового забезпечення виконання місцевих бюджетів та відповідного контролю висвітлено в роботах таких науковців як Андрощук І.І., Виговська, Н.Г., Гетманець О.П., Дячек С.М., Музика-Стефанчук О.А., Панчишин Б.І., Сава А.П., Самойленко Г. В., Фоміцька Н.В., Шалімов В.В., Шалімова Н.С. та інших. Проте питання забезпечення

виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану у науковій літературі є мало висвітленими.

Мета дослідження – узагальнення теоретичних основ забезпечення виконання місцевих бюджетів та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення фінансової забезпеченості діяльності органів місцевого самоврядування, виходячи з аналізу стану виконання місцевих бюджетів.

Завдання:

- розкрити сутність процесу забезпечення виконання місцевих бюджетів;

- установити види та специфіку джерел надходжень до місцевих бюджетів;

- визначити роль бюджетного контролю у фінансовому забезпеченні виконання місцевих бюджетів;

- установити тенденції законодавчого забезпечення виконання місцевих бюджетів;

- проаналізувати сучасний стан фінансового забезпечення місцевих бюджетів;

- з’ясувати особливості виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану;

- визначити шляхи удосконалення процесу виконання бюджетів на місцевому рівні.

Об’єкт дослідження – процес виконання бюджетів різного рівня в державі.

Предмет дослідження – процес фінансового забезпечення виконання місцевих бюджетів.

Методи дослідження. Методи наукового узагальнення були використані для сутності процесу забезпечення виконання місцевих бюджетів, методом порівняння, класифікації та наукового абстрагування було встановлено групи джерел надходжень до місцевих бюджетів, та специфіки бюджетного контролю. Конкретно-соціологічний метод та метод порівняння використано

для аналізу законодавчої бази бюджетного процесу. Методи фінансового аналізу були використані у встановленні стану фінансового забезпечення виконання місцевих бюджетів. Методом індукції та узагальнення вироблені пропозиції щодо удосконалення процесу виконання місцевих бюджетів.

Науково-практична значимість отриманих результатів полягає у виробленні рекомендацій щодо удосконалення процесу фінансового забезпечення виконання місцевих бюджетів шляхом посилення бюджетного контролю різними суб'єктами контролю та шляхом внесенням змін до законодавства щодо подолання негативних проявів виконання місцевих бюджетів.

РОЗДІЛ І
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Місцеві бюджети як основа забезпечення розвитку територіальних громад

Основне призначення місцевих бюджетів – це забезпечення розвитку територіальних громад, їх інфраструктури, добробуту населення на певній території. Виконання місцевих бюджетів у цілому залежить від фінансово-економічного стану держави, тобто від можливості наповнення доходної частини. Це насамперед зумовлено як розвитком держави, так і розвитком територіальних громад. Саме це і є сутністю фінансового забезпечення виконання місцевих бюджетів – чи може соціально-економічний розвиток певної території і держави у цілому забезпечити потреби своїх громадян, і окремо членів територіальних громад.

Забезпечення виконання місцевих бюджетів передбачає виконання двох складових : дохідної і видаткової. Оскільки «бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» [3], то при забезпеченні виконання бюджету важливо дотримуватися планових показників, які затверджуються відповідними органами влади.

При виконанні місцевих бюджетів значну роль також відіграє організаційне забезпечення виконання місцевих бюджетів, і воно безпосередньо залежить від законодавства держави, руху фінансових потоків, контролю за правильністю відрахувань до бюджетів різних рівнів. Оскільки місцеві бюджети завжди є складовою частиною бюджетної системи держави, то контроль за наповненням місцевих бюджетів крім іншого здійснюють

органи державної виконавчої влади різних рівнів і різного статусу. За законодавством України «місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, селищні, сільські бюджети та бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад» [3] (рис.1.1). Таким чином наповнення місцевих бюджетів є відрахування у встановленому порядку коштів у перераховані бюджети. Ефективне використання цих коштів і забезпечує розвиток тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці.

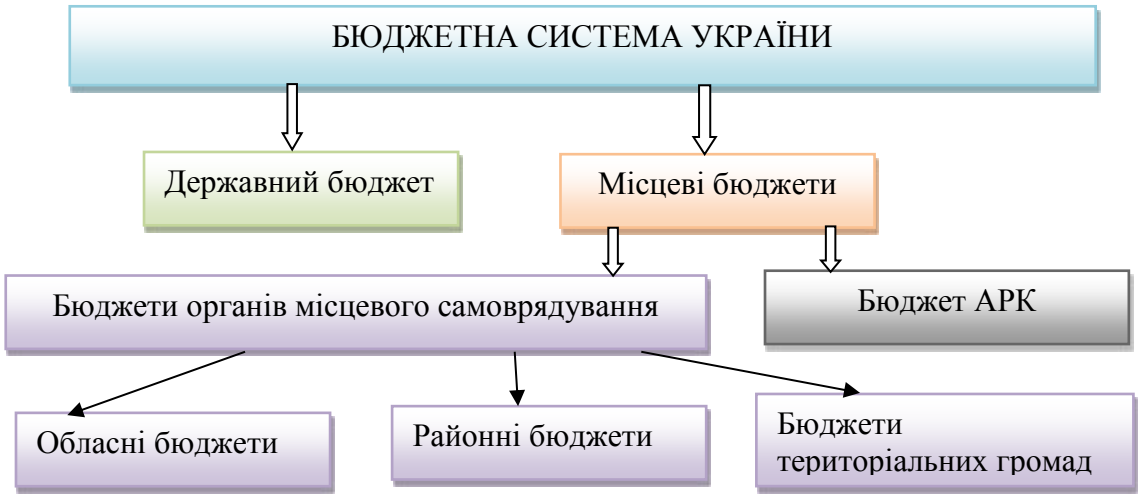

Рис. 1.1. Схема бюджетної системи України

Досить часто у науковій літературі зустрічаються різні трактування бюджетів місцевого самоврядування, які складають основу місцевих бюджетів разом з бюджетом Автономної республіки Крим. Це пов'язано з різними етапами у становленні бюджетної системи України, зі змінами у законодавстві щодо назв адміністративно-територіальних одиниць тощо. Тому можна зустріти формулювання «бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах)», «бюджети об'єднаних територіальних громад», «бюджети об'єднаних територіальних громад, створених згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також бюджети

об’єднаних територіальних громад, визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом» [2, с. 292-293]. Іноді в дослідженнях окремо розмежовують районні і обласні бюджети, а окремо бюджети територіальних громад, називаючи лише останні бюджетами місцевого самоврядування, оскільки такі назви передбачає Бюджетний кодекс України. Однак, теоретично це не є коректним, оскільки районні і обласні ради, які приймають відповідні бюджети, є також самоврядними органами, і тому такі бюджети – це теж бюджети органів місцевого самоврядування.

На думку О. Музика-Стефанчук місцеві бюджети визначають не «окрему адміністративно-територіальну одиницю, а пов’язані з територіальними громадами (колективами)» [21, с. 212]. Саме така позиція часто спостерігається і у інших дослідників. Проте є досить відмінні правові погляди на сутність бюджету. Так, О. Бандурка та інші дають визначення місцевому бюджету як економічним відносинам, «що опосередковують процес акумулювання, розподілу і використання централізованого державного фінансового фонду, що знаходиться в розпорядженні органів місцевого самоврядування, призначеного для фінансування спільних завдань місцевого значення, а також державних делегованих повноважень і є основним фінансовим планом, затверджується представницьким органом» [38, с. 153]. Тобто науковці вказують на необґрунтованість, як і в законодавстві, так і в інших окремих джерелах некоректних назв різних видів бюджетів, вказуючи на те, що це поняття тісно пов’язане з положеннями законодавства, зокрема з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [29]. Саме на це наголошується в роботах Є. Ананьєвої щодо бюджету об’єднаної територіальної громади: «Таким чином, і в законодавстві, і в наукових дослідженнях остаточно не визначали вказані поняття і їх характерні риси. Враховуючи наведені визначення, потрібно враховувати, що бюджети ОТГ, як економічна категорія, характеризують фінансову базу діяльності територіальної громади» [2, с.

293].

Крім того слід також зазначити, що 2014 року Верховна Рада України ухвалила Постанову «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим», тому місцеві бюджети складаються на сьогодні без бюджету Криму, хоча це в цілому лише припинення діяльності, а не зміна системи. Бюджет автономної Республіки Крим є місцевим бюджетом, оскільки він приймається не на центральному а на місцевому рівні управління. Але він не є бюджетом місцевого самоврядування, оскільки його приймає представницький орган – Верховна Рада АРК, яка за Конституцією України (ст. 136) має статус представницького органу Автономної Республіки Крим [16].

Для забезпечення розвитку територіальних громад необхідно, щоб виконувалися відповідні функції органами місцевого самоврядування. Саме на їх виконання і направлена видаткова частина бюджету, що має два основні розділи: «витрати (видатки) споживання і витрати (видатки) розвитку відповідно до бюджетної класифікації» [3]. Ці розділи є основними у розвитку територіальної громади, оскільки від їх співвідношення залежить розвиток соціальних сфер, інфраструктури, збереження довкілля тощо. Вирішення питань щодо видатків не лише на сфери, які є найбільш витратними у місцевих бюджетах – освіта, охорона здоров’я, соціальний захист, а і на розвиток цих сфер, а відповідно можливості управління надходженнями до бюджету визначає самостійність органів місцевого самоврядування (табл.1.1). Як зазначають І. Цимбалюк, Н. Павліха, О. Корнелюк «практично фінансова самостійність реалізується через можливість місцевих органів управління активно залучати фінансові ресурси, раціонально розподіляти кошти та планувати доходи й витрати для реалізації стратегічних цілей і завдань розвитку території» [41]. Усе ж фінансова самостійність більшості бюджетів є такою, що направлена на вирішення питань із забезпечення переважно соціальної сфери, тобто програми розвитку залежать від того наскільки повно і вчасно здійснюються виконання дохідної

частини бюджету.

Таблиця 1.1

Основні витратні сфери бюджетів органів місцевого самоврядування

Видатки споживання		Видатки розвитку
Назва основних сфер		
Освіта	Охорона здоров'я	Соціальний захист
Основні напрями видатків		
Дошкільна освіта; загальна середня освіта: загальноосвітні навчальні заклади, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи, навчально-виховні комплекси; вища освіта; позашкільна освіта; навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; державні освітні програми.	Первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога; програми медико-санітарної освіти; інші державні програми медичної та санітарної допомоги; інші програми і заходи.	Державні програми соціального забезпечення; притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації; територіальні центри соціального обслуговування; центри соціальної реабілітації осіб та дітей з інвалідністю; центри професійної реабілітації осіб з інвалідністю; державні програми соціального захисту.

Тобто у залежності не від напрямів витрат, а від співвідношенням між видатками розвитку і видатками споживання залежить рівень розвитку територіальної громади. Як зазначають В. Волкова і Н. Волкова «місцевий бюджет – це кошторис доходів і видатків фондів фінансових ресурсів, які формуються, розподіляються та перерозподіляються на рівні адміністративно-територіальних одиниць, затверджений відповідною радою» [6 с.22]. Тобто для розвитку територіальної громади важливо забезпечити виконання дохідної і видаткової частини бюджету.

На сьогодні в Україні, коли йде війна, питання наповнення місцевих бюджетів і їх витрачання отримало надзвичайно важливе значення. Реально оцінити можливості наповнення місцевих бюджетів, віднайти нові невикористані резерви, які можуть забезпечити не лише виконання місцевого бюджету у частині поточних витрат, а і акумулювати вільні фінанси, які за рішеннями відповідних рад можуть бути задіяні на допомогу збройним силам

України, стають важливим напрямом у роботі тих громад, які знаходяться поза межами безпосередніх воєнних дій.

1.2. Основні джерела формування місцевих бюджетів

Формування видаткової частини місцевого бюджету тісно пов'язано з джерелами надходжень до нього. Джерела надходжень до бюджетів різних рівнів визначаються відповідним законодавством кожної держави. Кількісне наповнення кожного з джерел залежить від стану економіки, якісні зміни – від стану демократичних перетворень і рівня ринкових відносин. Будь-яка фінансова система в державі, як і бюджетна, тим чи іншим чином пов'язана з валовим внутрішнім продуктом, який служить підставою для відрахуванням амортизаційних витрат та непрямих податків, що у свою чергу формує національний дохід.

Одним із визначень, які в своїх працях дають В. Федоренко, О. Діденко, М. Руженський, О. Іткін є таке: «Національний дохід – це частина вартості сукупного суспільного продукту, що залишається після заміщення (відшкодування) матеріальних витрат, спожитих у процесі виробництва: предметів праці й засобів праці (в розмірі їх амортизації)» [37 с. 47]. Саме національний дохід, будучи одним з «узагальнюючих показників результатів суспільної праці за певний період часу, втілює у собі затрачену живу працю у сфері матеріального виробництва, чисту продукцію всіх його галузей, підсумковий показник розвитку національного господарства та економічних можливостей країни» [37 с. 47], дає можливості розвитку фінансових систем в державі, сприяє створенню достатньо забезпеченої бюджетної системи. Лише матеріальне виробництво створює сукупний суспільний продукт, а відповідно і національний дохід. «За натурально-речовою формою національний дохід складається з усієї маси (обсягу) вироблених за рік предметів споживання і тієї частини виробничих засобів, що їх використовують для розширення виробництва та задоволення інших

суспільних потреб» [37, с. 119]. Найважливішим є те, що у кількісному вимірі національний дохід обчислюється як сума всіх доходів за рік у вигляді зарплати, промислового і торгівельного прибутку, відсотків на вкладені капітали тощо. Таким чином національний дохід є тією категорією, яка безпосередньо визначає зміну економічних і соціальних можливостей суспільства, а як наслідок зі зростанням національного доходу розвивається бюджетна система. Тобто, головним джерелом доходів бюджету є національний дохід. Основними методами, які використовуються органами державної влади для перерозподілу національного доходу і утворення бюджетних доходів, є податки, збори, неподаткові платежі, позики, емісія грошей (рис. 1.2).

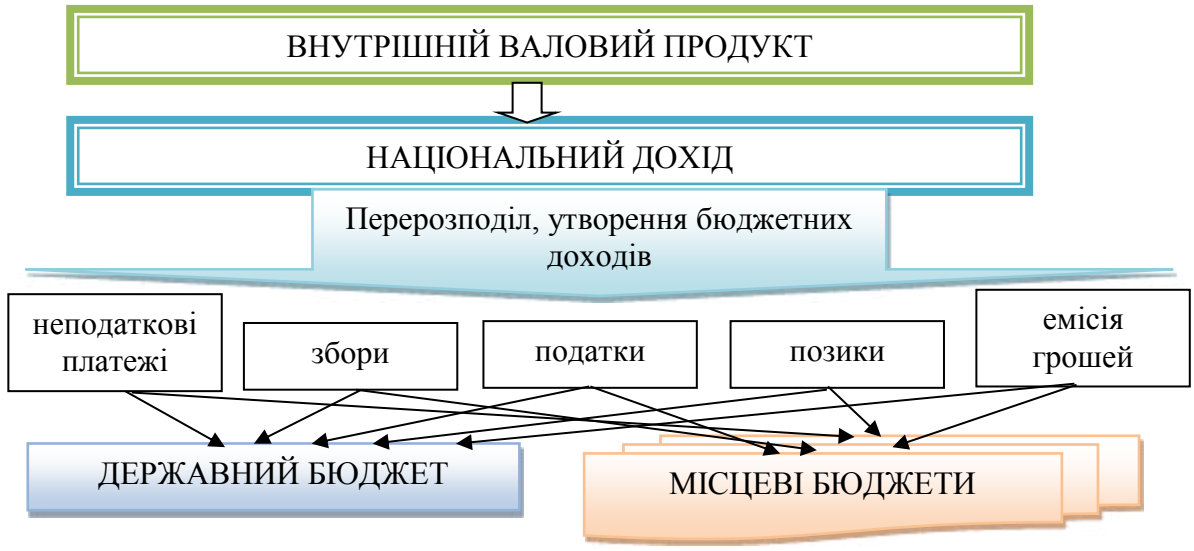

Рис.1.2. Схема утворення бюджетних доходів

Співвідношення між національним доходом і доходом бюджетів залежить від «економічної та соціальної ситуації в державі, рівня економічного розвитку держави, стратегії держави в міждержавних відносинах» [37, с. 119]. Таким чином доходи бюджету – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі. Перерозподіл національного доходу в доходи бюджетів регулюється законодавством. В Україні згідно зі ст. 9 Бюджетного кодексу доходи бюджету за джерелами

надходження «класифікуються за такими розділами:

- податкові надходження;

- неподаткові надходження;

- доходи від операцій з капіталом;

- трансферти» [3].

Аналогічно джерела надходжень до місцевих бюджетів класифікуються за такими ж розділами. До того ж доходи місцевого бюджету за даними джерелами зараховуються до загального або спеціального фонду місцевих бюджетів за положеннями, визначеними Бюджетним кодексом України. Ці надходження є фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування. Тобто доходи місцевих бюджетів є формою накопичення та акумуляції лише частини фінансових ресурсів тих, якими мають розпоряджатися органи місцевого самоврядування. Таким чином вони стають частиною місцевих фінансів. І як стверджують І. Чугунов і В. Макогон «також вони є складовою бюджетної системи держави, утворюючи систему фінансових відносин, що формується між місцевими та державними бюджетами, а також у межах місцевих бюджетів» [42, с. 11].

Фінансовими ресурсами територіальних громад є «загальнодержавні і місцеві податки; грошові кошти підприємств комунальної власності; фінансові ресурси цільових фондів; внески спонсорів або благодійників; інші находження» [22, с. 47], але не всі вони є коштами місцевих бюджетів. Таким чином можна вважати що поняття фінансових ресурсів, якими володіє територіальна громада, не тотожне поняттю надходжень до бюджету, проте фінансові ресурси можна розглядати як резерв бюджету у складних ситуаціях. До того ж ряд науковців як Л. Катан, С. Качула, Н. Демчук, Д. Павлова розглядають місцеві бюджети як результат відображення функціонування місцевих фінансів, зазначаючи, що «система місцевих фінансів визначає джерела наповнення місцевих бюджетів та напрями використання мобілізованих коштів, впливаючи на всі сфери функціонування відповідної територіальної громади: розвиток бізнесу, якість життя

населення, дотримання визначених пріоритетів бюджетної політики» [15, с. 5]. Тобто фінансові ресурси можна класифікувати як ті, які зараховуються до дохідної частини місцевих бюджетів, і ті які, які не зараховуються. О. Павленко і О. Лагно класифікують фінансові ресурси, які надходять до місцевих бюджетів за місцем формування, вказуючи, що «фінансові ресурси можемо розподілити таким чином: власні – створені на території певної адміністративної одиниці; перерозподілені – ті, що спрямовані в місцеві бюджети за умови недостатніх фінансових ресурсів» [22 с. 47]. Дана класифікація усе ж є досить широкою, і не вказує на сутність надходжень, їх понятійний зміст. Тому основною усе ж залишається класифікація, передбачена законодавством України. Кожне з джерел, передбачених Бюджетним кодексом України має свої складові і свою специфіку (табл.1.2).

Систематизацію надходжень згідно з бюджетною класифікацією загальнодержавних та місцевих податків і зборів можна здійснити по двох групах – як ті, що повністю зараховуються до відповідного бюджету, і ті, які передбачають частину відрахувань. До того ж згідно економічного класифікатора податкові надходження – «встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі)» [3] поділяються на загальнодержавні і місцеві. Останні повною мірою зараховуються до місцевих бюджетів.

Одним із джерел доходів державного і місцевих бюджетів різних рівнів, є неподаткові надходження. Однак їх питомий обсяг значно менший від обсягу податкових надходжень, оскільки це надходження від незначної частки комунальних підприємств, тобто від їх комерційної діяльності.

Сутність джерел надходжень від продажу основного капіталу є надходження коштів від продажу безхазяйного майна, майна, що перейшло у власність територіальної громади і майна, що перебуває в комунальній власності. Як правило це надходження від разових заходів, як доходи від продажу.

Таблиця 1.2

Зміст та склад основних джерел надходжень до місцевих бюджетів [19]

Назва	Зміст	Складові
Податкові надходження	загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі)	- повністю зараховані податки, збори; - перерозподілені податки, збори. -.податки на доходи, на прибуток, - податок на власність, - внутрішні податки на товари і послуги (акциз, ліцензії), - податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції (мито), - місцеві податки.
Неподаткові надходження	доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності, інші неподаткові надходження	- доходи від продажу, оренди майна, комерційної діяльності підприємств; - адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; - власні надходження бюджетних установ.
Доходи від операцій з капіталом	надходження від продажу основного капіталу, від реалізації запасів товарів, землі і матеріальних активів	- кошти коштів від реалізації безгосподарного майна; - кошти від реалізації муніципальних запасів товарів; - кошти від продажу нематеріальних активів.
Трансферти	кошти, одержані від інших органів влади, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.	- кошти для виконання делегованих повноважень; - кошти для виконання спільних потреб територіальних громад; - кошти від міжнародної спільноти.

Вище приведені надходження опираються на конкретні відрахування, що витікають з національного доходу, серед яких найголовнішими є податкові надходження. Зовсім інша природа трансфертів, які також є дуже важливою складовою надходжень до місцевих бюджетів, і їх використання є досить різною у міжбюджетних відносинах. Це не свідчить про фінансову неспроможність певного регіону, а просто є наслідком діючої системи формування місцевих бюджетів України.

Трансферти – це кошти, які «безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого» [3]. Ці кошти можуть передаватися з державного бюджету до місцевих бюджетів для реалізації делегованих державою повноважень, або при вирівнюванні бюджетів у разу недостатності власних

надходжень. Такі трансферти вирішують питання згладжування нерівномірностей наповнення місцевих бюджетів з метою забезпечення виконання передбачених законодавством повноважень. Розвиток адміністративно-територіальних одиниць є різним, він зумовлений соціально-економічними особливостями та можливостями кожної території, а значить і наповнення бюджетів відбуваються по-різному.

Теоретично трансферти можуть здійснюватися і у напрямі – від місцевих бюджетів до державного. Ці трансферти є поширеними у ряді європейських країн, коли державні органи влади можуть виконувати якісь надобщинні завдання, які не спроможна виконати територіальна громада. Тобто, як правило, трансферти вирішують питання вертикальної незбалансованості бюджетів, що виникають внаслідок нерівномірністю надходжень для можливості вирішувати завдання публічних органів влади на різних рівнях.

Трансферти можуть здійснюватися і між місцевими бюджетами. Унікальним явищем, яке існує в Україні є районні і обласні бюджети, оскільки вони практично не мають інших надходжень ніж трансферти, які передаються як з державного бюджету так і з бюджетів територіальних громад для виконання їх спільних потреб. При цьому слід зважити що обласні і районні ради не мають свого виконавчого органу, а їх рішення виконують відповідні державні адміністрації. Такий рух коштів не є ефективним.

У цілому кожен місцевий бюджет, як стверджують Л. Катан, С. Качула, Н. Демчук, Д. Павлова «є офіційним документальним носієм місцевих фінансів та планами формування і використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, які спрямовані на забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, вирішення суспільних проблем локального рівня, наближення надання державних послуг безпосередньо до їх споживачів та покращення рівня» [15, с. 5]. Тобто наповнення місцевих бюджетів є основою розвитку територій. Надходження до місцевих бюджетів

здійснюються на безповоротній основі, тобто відбувається постійне користування доходами, що є підґрунтям фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Саме доходи забезпечують стабільність бюджету, оскільки вони визначають розмір фінансування видатків. Система місцевих бюджетів є основою для розвитку територіальних громад, і як зазначають І. Чугунов і В. Макогон «така система охоплює відповідні складові, інститути та механізми, які все ще не у повній мірі узгоджені між собою, відповідно недостатньо ефективно впливають на вирівнювання фіскальних дисбалансів розвитку адміністративно-територіальних одиниць» [42, с. 11].Оцінюючи бюджетну систему нашої держави Л. Катан, С. Качула, Н. Демчук, Д. Павлова роблять висновок, що «в Україні сформовано достатньо розвинену систему формування доходів бюджетів, що охоплює відповідні складові, інститути та механізми, які все ще не повною мірою узгоджені між собою» [15 с. 8]. Тобто в умовах, коли іде становлення основ демократичного розвитку, укріплення демократичних засад функціонування інституту місцевого самоврядування, фінансове забезпечення цих процесів є надзвичайно важливим, особливо в умовах, що змінюються. Залежно від впливу внутрішніх та зовнішніх чинників як політичних, соціально-економічних та інших, особливо в умовах війни, яка зараз відбувається на території України для системи місцевих бюджетів є притаманними механізми адаптації, які передбачають удосконалення публічного управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів.

1.3. Здійснення контролю за виконанням місцевих бюджетів

Забезпечення виконання місцевого бюджету, як і будь-яких бюджетів передбачає ефективне управління фінансовими ресурсами. Управління у свою чергу передбачає реалізацію чотирьох основних функцій : планування, організація мотивація і контроль. О. Павленко та О. Лагно наголошують, що «сутність економічної природи всіх місцевих бюджетів полягає у виконанні

ними трьох основних функцій: перерозподілу, фінансового контролю та самофінансування» [22, с.47]. Дані з названих функцій відносяться до різних видів функцій дві до конкретних, і лише одна до основних, тобто контроль. Контроль забезпечує досягнення поставленої мети. За дослідженнями Д. Григор'єва «ціллю (метою) бюджетного контролю необхідно вважати забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами, а також забезпечення дотримання всіма учасниками бюджетних відносин вимог бюджетного законодавства, які реалізуються шляхом вирішення завдань бюджетного контролю» [9, с. 129]. Тобто забезпечення виконання місцевого бюджету здійснюється через реалізацію функції контролю в публічному управлінні. Існує цілий ряд поглядів на природу бюджетного контролю. Зокрема, О. Гетманець бюджетним контролем вважає «комплексну та цілеспрямовану систему економіко-правових заходів уповноважених контролюючих суб'єктів, спрямовану на забезпечення законності та ефективності дій учасників бюджетного процесу під час укладання, розгляду, затвердження бюджетів, виконання та внесення змін, звітування про виконання бюджетів, що становлять бюджетну систему України» [7, с. 69]. Існує велика кількість різних визначень бюджетного контролю, зокрема Д. Григор'єв стверджує, що «під контролем необхідно розуміти регламентовану діяльність уповноважених осіб, що являє собою визначену послідовність дій із встановлення ступеня дотримання підконтрольним суб'єктом правил поведінки щодо об'єкта контролю, що може мати своїм наслідком у разі виявлення порушень притягнення винних осіб до відповідальності» [9, с. 125]. Проте основа такого розуміння контролю є ідентичною. Усе ж у межах бюджетних відносин бюджетний контроль виступає як різновид державного фінансового контролю, який має свої певні особливості. Таким чином, виходячи з вище викладеного бюджетний контроль має свої ознаки і різні прояви (рис. 1.3). Тобто контроль є одночасно основною функцією управління, певним процесом, що має ряд послідовних етапів та діяльністю контролюючих інституцій та

уповноважених осіб.

<table>
<tr><th colspan="5">БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ</th></tr>
<tr><td rowspan="4">ПРОЯВИ</td><td rowspan="2">Функція</td><td rowspan="4"></td><td rowspan="4">ОЗНАКИ</td><td>спрямований на встановлення ступеня дотримання підконтрольним суб’єктом встановлених правил поведінки щодо об’єкта контролю</td></tr>
<tr><td>може мати своїм результатом ініціювання питання про притягнення винних осіб до відповідальності</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Діяльність</td><td>реалізується спеціально визначеними, уповноваженими особами</td></tr>
<tr><td>здійснюється в межах відносин підпорядкування</td></tr>
<tr><td>Процес</td><td>є визначеною у встановлений спосіб процедурою, сукупністю послідовних, регламентованих дій</td></tr>
<tr><td colspan="5">МЕТА:
ефективне управління бюджетними коштами</td></tr>
</table>

Рис.1.3. Прояви та ознаки контролю за виконанням бюджету

Із мети здійснення контролю за виконанням бюджетів випливають конкретні завдання, їх перелік є досить широким і багатоаспектним. Про цілі і завдання бюджетного контролю через розгляд його особливостей у своїх дослідженнях зауважує Г. Самойленко, що «специфіка бюджетного контролю над виконанням бюджету проявляється через об’єкти, цілі, задачі, склад контролюючих органів, форми і методи контролю» [34, с. 64]. Багатоаспектність завдань випливає з природи проявів контролю. Наприклад, О. Гетьманець вважає, що одним із важливих завдань контролю є «попередження бюджетних правопорушень, виправлення помилок в бюджетному процесі і відшкодування збитків, тому результативний зміст контрольної діяльності припускає наявність цілей» [9]. Щодо цілей бюджетного контролю необхідно зазначити, що первинними є забезпечення виконання бюджетів, і це забезпечення доцільно розглядати у межах чотирьох складових: фінансове, організаційне, нормативно-правове та інформаційне забезпечення виконання бюджетів.

Багатоаспектними є і ознаки та особливості здійснення бюджетного

контролю за виконанням місцевих бюджетів. Зокрема, особливостями такого бюджетного контролю можна вважати те, що він здійснюється щодо коштів місцевих бюджетів, прийнятих у встановленому чинним законодавством України порядку; він реалізується учасниками бюджетного процесу з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості, членів територіальних громад [40]; бюджетний контроль здійснюється відповідно до бюджетного законодавства України та нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування; бюджетний контроль реалізується на всіх етапах бюджетного процесу – його формування, затвердження та виконання. Зрозуміло, що перелічені ознаки не є вичерпними і не враховують усі наявні особливості контролю за виконанням місцевих бюджетів.

У організаційному аспекті процес контролю є тим, і що відмічається в науковій літературі, що бюджетним законодавством врегульовано порядок поетапного здійснення контролю. У Бюджетному кодексі України цей контроль має назву «контроль за дотриманням бюджетного законодавства». Проте така назва цього контролю у названому нормативно-правовому акті не є коректною, оскільки термін «бюджетний контроль» є більш широким. Зокрема, як основна функція, контроль поділяється на облік, суто контроль як процес і оцінка або аналіз. Виходячи з положень законодавства, що саме повинен забезпечувати бюджетний контроль, можна стверджувати, що перелік цих пунктів чітко відповідає розширеному переліку основних управлінських функцій стосовно контролю (табл. 1.3). При такому забезпеченні реалізуються послідовно і інші управлінські функції щодо місцевих бюджетів: для планування – це забезпечення складання, розгляду та затвердження рішень про місцеві бюджети «шляхом визначення доцільності, достовірності, раціональності у формуванні, розподілі та витрачанні бюджетних коштів» [7], Для функції організація – це можливість своєчасного та доцільного коригування прийнятих бюджетних рішень головним розпорядником коштів місцевого бюджету процесі; для мотивації – це «виявлення бюджетних правопорушень, вживання заходів для їх припинення

і притягнення винних до відповідальності та стягнення збитків» [7]; для функції контролю узагальнено – це перевірка стабільності та ефективності організації бюджетної діяльності на місцевому рівні

Таблиця 1.3

Співвідносність організаційного забезпечення бюджетного контролю з основними його управлінськими функціями

Облік	Контроль	Аналіз
Запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави і територіальних громад у процесі управління об'єктами державної та комунальної власності	Ведення необхідної документації в установленому порядку щодо перевірок, аудитів, рейдів	Оцінка управління бюджетними коштами (включаючи проведення державного фінансового аудиту)
Досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання	Корегування місцевих бюджетів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень	Аналіз ефективності і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів
Правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності		Проведення аналізу та оцінки стану фінансової і господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів

Бюджетний кодекс України та законодавство у цілому направлено на дотримання бюджетного законодавства і спрямовано «на забезпечення ефективного і результативного управління бюджетними коштами та здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками» [3]. На місцевому рівні депутати місцевих рад здійснюють бюджетний контроль, як передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [29]. Відповідні ради органів місцевого самоврядування здійснюють бюджетний контроль в ході розгляду проектів та затвердження місцевого бюджету та звітів про його виконання, на сесіях рад, засіданнях постійних депутатських комісій та у інших формах.

Бюджетний контроль за виконанням місцевих бюджетів здійснюють також і органи державної виконавчої влади, а саме міністерство фінансів та

інші державні органи, наділені функціями управління фінансами, а також спеціальні відомства державного фінансового контролю. Кожен з контролюючих органів у сфері фінансів має відповідні повноваження, закріплені законодавчо [40] (додат. А).

Таким чином можна зробити висновок, що існує складна і регламентована система контролю за виконанням місцевих бюджетів, як з боку органів державної виконавчої влади різного статусу і завдань, так і з боку органів місцевого самоврядування. Зрозуміло, що більш широко можна розглядати у цій системі і наявність судового контролю і прокурорського нагляду за рішеннями органів місцевого самоврядування, до яких відносяться і рішення про прийняття та виконання бюджетів місцевих рад. Тобто для забезпечення контролю за виконанням місцевих бюджетів існує велика кількість форм, методів, суб’єктів такого контролю та вироблені механізми його здійснення.

РОЗДІЛ ІІ
АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

2.1. Аналіз нормативно-правової бази фінансового забезпечення місцевих бюджетів України

Забезпечення виконання місцевих бюджетів значною мірою залежить від узгодженості положень нормативно-правових актів різної юридичної сили і спрямованості, оскільки органи публічного управління і посадові особи згідно зі статтею 19 Конституції України [16] можуть діяти лише в спосіб і у межах передбачених законодавством. Нині в нашій державі станом на 01.01. 2024 року налічується 1952 місцевих бюджети за адміністративно-територіальним поділом, передбаченим Конституцією України (разом з окупованими територіями), з них: бюджети міст республіканського та обласного значення – 13; районні бюджети – 136; бюджети територіальних громад – 1469; бюджети районів у містах обласного значення – 6; бюджети міст районного значення – 0; бюджети селищ міського типу – 39; бюджети сільрад (сіл) – 229 [20]. Проте на сьогодні функціонує лише 1582 місцеві бюджети, що пов’язані з державним бюджетом України. Це обласні та районні бюджети і бюджети територіальних громад [20]. Взаємодія бюджетів між собою, процедури наповнення дохідної частини, зарахувань тощо – усе це регулює бюджетне законодавство.

Тобто призначенням бюджетного законодавства є врегулювання бюджетних відносин як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між різного роду суб’єктами бюджетного процесу. Такий висновок щодо значення бюджетного законодавства випливає зі статті 4 Бюджетного кодексу України, «Склад бюджетного законодавства». Саме вона і визначає, які саме нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини в Україні До складу бюджетного законодавства відповідно до названої статті, і

як зазначають науковці належать «Конституція України; Бюджетний кодекс України; Закон про Державний бюджет України; інші закони, що регулюють бюджетні правовідносини нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій органів місцевого самоврядування; міжнародні договори» [3; 7, с. 68]. Дані нормативно-правові акти приймаються різними органами публічної влади і мають різну юридичну силу – Конституція, закони і підзаконні акти (рис.2.1).

Суб'єкт прийняття нормативно-правового рішення					
Верховна Рада України	Президент України	Кабінет Міністрів України	Центральні органи виконавчої влади	Місцеві державні адміністрації	Органи місцевого самоврядування
Види нормативно-правових документів					
Конституція	Указ	Постанова	Наказ		Рішення
Кодекс					
Закон	Розпорядження				
Постанова					

Рис. 2.1. Склад бюджетного законодавства стосовно місцевих бюджетів

Стосовно місцевих бюджетів у статтях 142 і 143 Конституція України встановлює фінансову незалежність органів місцевого самоврядування, зазначаючи, що вони «затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону» [16]. Бюджетний кодекс України, який був прийнятий лише 08 липня 2010 р. урегулював практично усі питання бюджетних відносин, які до цього носили розрізнений характер, регулювалися не завжди узгодженими підзаконними актами, яких для органів місцевого самоврядування було прийнято більше тисячі. Бюджетним кодексом України «визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних

відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства» [3].

Конкретизацію надходжень до бюджетів різних рівнів, тобто і до місцевих бюджетів, містить Податковий кодекс України. Зокрема у статті 8 зазначається, що до місцевих податків «належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених цим Кодексом, рішеннями сільських, селищних, міських рад у межах їх повноважень і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад» [24]. Такі податки є джерелом надходжень до місцевих бюджетів.

Окремі положення щодо регулювання бюджетних відносин на місцевому рівні містять ряд Законів України, таких як «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про відкритість використання публічних коштів» та інші (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Закони, що регулюють виконання місцевих бюджетів

Назва закону	Дата прийняття	Основний зміст щодо місцевих бюджетів
Про місцеве самоврядування в Україні	21 травня 1997 р. № 280/97-ВР	Визначена фінансова основа місцевого самоврядування. Місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету (ст.16)
Про місцеві державні адміністрації	9 квітня 1999 р. № 586-XIV	Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету (ст. 34)
Про добровільне об'єднання територіальних громад	05 лютого 2015 р. № 157-VIII	Держава фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад (ст. 10). Обсяг субвенцій визначається законом про Державний бюджет України.
Про засади державної регіональної політики	05 лютого 2015 р. № 156-VIII	Визначено джерела фінансування державної регіональної політики: кошти місцевих бюджетів; кошти, що надходять до державного бюджету в рамках програм допомоги (ст.21)
Про співробітництво територіальних громад	17 червня 2014 р. № 1508-VII	Фінансування співробітництва здійснюється за рахунок коштів: місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва; самооподаткування; інших не заборонених законодавством джерел (ст.16)
Про відкритість використання публічних коштів	11 лютого 2015 р. № 183-VIII	Визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів

Конкретизація цих та інших положень законів України, або визначення порядку дій учасників бюджетного процесу конкретизується у підзаконних актах, зокрема указах та розпорядженнях Кабінету міністрів України. Так, Указ Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів» № 1132 від 15 грудня 2010 р. встановлював названий порядок після прийняття Бюджетного Кодексу щодо взаємних розрахунків між бюджетами. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм для місцевих бюджетів за видатками, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів» № 945, прийнятий 27 липня 2011 р. також конкретизував питання узгодження місцевих бюджетів з програмами соціально-економічного розвитку, що випливало з прийнятих положень Бюджетного кодексу та законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації».

Ще до прийняття Бюджетного кодексу України для узгодження основних положень у формуванні і виконанні місцевих бюджетів приймався великий обсяг підзаконних актів, зокрема при введенні програмно-цільового методу, який після контрольних цифр був введений як єдиний у обчисленні місцевих бюджетів. Наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Інструкції про статус відповідальних *виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі*» № 574 від 14 грудня 2001 р. Саме цей документ визначав процедури і конкретні повноваження посадовців і органів місцевого самоврядування та державної виконавчої влади щодо виконання місцевих бюджетів. Уточнення, зміни, подальша конкретизація цього документа було зроблено у наступному нормативно-правовому акті Міністерства фінансів України – розпорядженні «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» № 538-р від 14 вересня 2002 р. Ці документи стосувалися і участі державного бюджету в питаннях дотацій та субвенцій державного бюджету до дохідної частини місцевих бюджетів.

З початком реформи децентралізації влади було прийнято значну низку документів різної юридичної сили щодо формування і виконання місцевих бюджетів та внесено значні зміни у Бюджетний Кодекс України. Зокрема, Постанова Верховної Ради України № 214 від 08 квітня 2015 р. була затверджена «Методика формування спроможних територіальних громад», яка передбачала і загальні риси та особливості формування місцевих бюджетів. Після цього Кабінетом Міністрів України були прийняті Укази; 14 січня 2015 р. № 6 «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам», 23 січня 2015 р. № 11 «Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам», 16 березня 2016 р. № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад», 18 березня 2015 р. № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку», у яких узгоджувалися питання надання субвенцій – виду трансфертів на виконання делегованих державою повноважень та фінансового забезпечення розвитку регіонів. Також Кабінет Міністрів України передбачив участь місцевих бюджетів у питаннях використання коштів міжнародної технічної допомоги, прийнявши 15 лютого 2002 р. Указ № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги». Ці кошти дозволяють адміністративно-територіальним реалізувати технічні проекти, вирішуючи найскладніші питання регіонів як побудова ліній метро, реконструкція ліній електропередач, побудова тунелів у горах тощо.

Тобто, як вказує аналіз, значна частина підзаконних актів щодо місцевих бюджетів була прийнята з початком здійснення реформи децентралізації влади в Україні. До цього, а саме в період після прийняття Бюджетного кодексу, змін та підзаконних актів щодо місцевих бюджетів було прийнято незначну кількість. Детальний аналіз цього процесу здійснив А. Сава, стверджуючи, що «правове регулювання розвитку сільських територій здійснюється за кількома важливими напрямами, які здебільшого стосуються

процесу децентралізації» [33, с.118]. Науковець провів статистичні підрахунки за основними, ним визначеними десятьма напрямами, кількісті нормативно-правових актів, які як зазначається відбулися «після Революції гідності» [33, с.118]. Так автор зазначає, що було прийнято «шість законодавчих документів із питань бюджетного процесу, повноважень органів влади у сфері архітекутрно-будівельного контролю, державної реєстрації речових прав, реєстрації суб'єктів господарювання, надання адміністративних послуг; сім законодавчих та інших нормативних документів із питань реформування самоврядування, об'єднання територіальних громад, зміни територіально-адміністративного устрою; п'ять – із питань створення госпітальних округів, фінансового забезпечення медичних послуг, якості медичного обслуговування; п'ять законодавчих та інших нормативних документів – із питань розвитку загальної середньої освіти, створення освітніх округів, фінансового забезпечення освітніх послуг» [33, с.118]. Також автор вказує на прийняття ще понад півсотні різних нормативно-правових акти за ще п'ятьма напрямами. Такі дослідження вказують на динамічність і адаптивність бюджетної системи України у цілому і на місцевому рівні зокрема.

Процес внесення змін в бюджетне законодавство не може зупинятися, оскільки зміни в політиці держави в окремих сферах ведуть і до змін у бюджетній системі. Наприклад було значно розширено джерела наповнення місцевих бюджетів для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування видаткових повноважень. Одним із основних джерел надходжень від власних ресурсів – це використання такого виду комунальної власності як земля. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» № 60-р, яке було прийнято 31 січня 2018 р. стосувалося саме такого ресурсу.

Таким чином на час, коли в Україні інтенсивно відбувалася реформа децентралізації влади, здійснювалася робота і щодо формування фінансово

незалежних та спроможних територіальних громад. На сьогодні, як і на період названої реформи бюджети об’єднаних територіальних громад формуються так, що вони мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Це дуже важливо на сьогодні – на період воєнних дій в Україні. Такі перетворення забезпечили незалежність місцевих бюджетів, оскільки місцеві органи влади можуть самостійно формувати та затверджувати свої місцеві бюджети не зважаючи на те, коли відбувається затвердження державного бюджету

Самостійність місцевих бюджетів передбачає те, що Міністерство фінансів не визначає і не зобов’язує виконавців місцевих бюджетів дотримуватися індикативних показників по доходах. На сьогодні, коли іде війна значна фінансова незалежність дає можливість оперативного управління фінансами. Як зазначають О. Крайник і О. Федорчак «особливу роль у вирішенні питання фінансового забезпечення розвитку окремої території, в управлінні місцевими фінансами відіграє здатність використання особливостей окремої території, пошуку різноманітних джерел фінансових ресурсів, їхньої акумуляції, ефективності застосування та розподілу, створення умов для ефективної реалізації економічних планів та проектів, вирішення соціальних програм на місцевому рівні» [17, с. 119]. Такий демократичний підхід забезпечує функціонування окремих територій без задіяння значних ресурсів держави, які можуть бути використані для забезпечення воєнної переваги, акумулюванню фінансових ресурсів для Збройних сил України, допомого громадянам, що постраждали від війни.

2.2. Аналіз стану виконання місцевих бюджетів

Аналіз виконання місцевих, за дослідженнями М. Гончаренко складових механізму формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах адміністративно-територіальної реформи, здійснюється за методикою порівняння економічних показників «фактичних надходжень доходів

загального фонду місцевих бюджетів об’єднаних територіальних громад» [8] у залежності від джерел цих надходжень. До того ж будь-який аналіз вимагає дослідження динаміки основних фінансових показників, оскільки на ньому ґрунтується прогнозування та планування очікуваних результатів надходжень та виконання місцевих бюджетів. попередньо і виявлення тенденцій функціонування економічної системи. Однак за понад десять років війни в Україні та постійні зміни, пов’язані узгодженням вимог щодо євроінтеграції, створили виклики, з якими раніше не стикались органи місцевого самоврядування при розрахунках бюджету та які важко передбачити. Для оцінки результатів виконання місцевих бюджетів, необхідно відслідкувати тенденції такого виконання у різних умовах – до і після повномасштабного вторгнення росії на територію нашої держави.

Такі виклики і проблеми та завдань, вимагали різкого збільшення видатків зведеного бюджету України, які співвідношення потреб соціального, економічного, політичного розвитку країни на цьому складному етапі. За період 2020-2022 рр. видатки «зведеного бюджету у 2022 році в порівнянні з 2020 роком зросли у двічі (на 47,6%) або на 1448209,4 млн гривень» [19]. Співвідношення обсягів видатків державного та місцевих бюджетів за 2020-2023 роки характеризують динаміку кількісних змін потреб держави в різкій зміні умов соціально-економічного розвитку України. Якщо ж розглядати обсяг видатків за видами бюджетів, то «помітно прослідковується тенденція до значної питомої ваги видатків державного бюджету, які становили у 2020-2021 роках – 80,75% видатків зведеного бюджету» [19]. Натомість, видатки місцевих бюджетів за цей період становили в середньому 19,25%. У 2022 році помітний розрив у показниках з 2021 роком, а саме зростання на 8,1% видатків державного бюджету і відповідне зменшення видатків місцевих бюджетів. За 2023 р. цей розрив, що розпочався у 2022 році дещо зменшився: видатки державного бюджету склали 2 580,7 млрд грн, а місцевого бюджету – 436,1 млрд грн [1; 14], тобто останні становили 14,5% видатків зведеного бюджету (рис. 2.2). Ці

розрахунки виходили з того, що за 2023 рік надходження до місцевих бюджетів перевищили видатки на 5,8 млрд грн. До загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2023 рік надійшло 441 875,0 млн гривень.

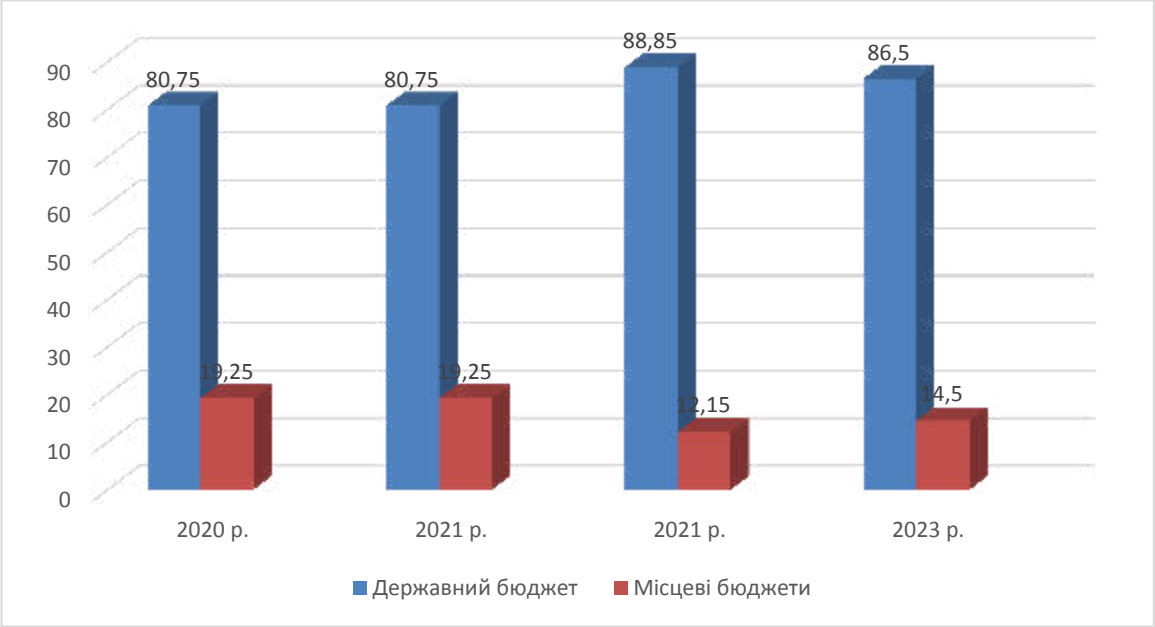

Рис. 2.2. Динаміка змін видатків державного і місцевого бюджетів за 2020-2023 рр. (%) [4;12;14;19]

І, хоча відповідно до завдань Бюджетної декларації на 2022-2024 роки, де зазначено, що «державна бюджетна політика щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин у 2022-2024 роках реалізовуватиметься шляхом забезпечення динаміки доходів, що зараховуються до місцевих бюджетів, збереження рівня їх надходжень не нижче 20 відсотків доходів зведеного бюджету України та зменшення частки трансфертів в доходах місцевих бюджетів» [25], ці завдання не були реалізовані.

До початку повномасштабного вторгнення податкові надходження у цілому становили найбільшу частку бюджетних доходів і їх питома вага була досить високою. З початку 2022 року їх питома вага зменшилася, оскільки зросла кількість грантів від урядів іноземних держав і міжнародних фінансових організацій [33, с. 47]. Тобто з початком війни змінилася і

структура доходів для держбюджету (табл. 2.2). Для місцевих бюджетів вона у 2022 році змінилася мало, але пройшли якісні зміни у взаєморозрахунках між бюджетами. «До місцевих бюджетів, найбільший обсяг доходів поступив у вигляді: податку з доходів фізичних осіб – 272,2 млрд грн; субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам склали – 114,6 млрд грн; єдиний податок – 47,2; податок на майно – 36,8; дотації з державного бюджету місцевим бюджетам – 22,2; по 10,2 млрд грн надійшло від роздрібного акцизу та інших власних надходжень бюджетних установ» [19].

Таблиця 2.2

Основні надходження до бюджетів у 2022 р. [19]

Джерело	Обсяг за 2022 р. (млрд грн)
Державний бюджет	
ПДВ з ввезених товарів	253,1
ПДВ з вироблених товарів	213,9
Інші власні надходження бюджетних установ	202,1
Податок з доходів фізичних осіб	148,4
Податок на прибуток підприємств	117,0
Рентна плата за надра загальнодержавного значення	81,0
Акциз з вироблених товарів	60,7
Місцеві бюджети	
Податок з доходів фізичних осіб	272,2
Субвенції з державного бюджету	114,6
Єдиний податок	47,2
Податок на майно	36,8
Дотації з державного бюджету	22,2
Роздрібний акциз	10,2
Інші власні надходження бюджетних установ	10,2

У цілому податкові надходження до державного бюджету за 2022 р. склали 949,8 млрд грн, що складає близько 53% від усіх надходжень. Тобто податки залишаються найважливішим джерелом як для державного так і місцевих бюджетів, а це вказує на існування економічної активності підприємств і підприємців країни.

Виконання дохідної частини місцевих бюджетів за 2023 рік засвідчує, що надходження зросли порівняно з 2022 роком. Варто відмітити, що

надходження до державного бюджету теж зросли, порівняно з 2022 роком. Так, приріст власних доходів (в основному це податкові надходження) до місцевих бюджетів за 2023 рік становив 11,0%, тобто зріс на 43,8 млрд грн в порівнянні з 2022 роком. Зростання доходів відбулося не лише по податкових надходженнях, а і за всіма іншими основними джерелами доходної частини місцевих бюджетів. Так, зростанням надходжень податку із доходів фізичних осіб склало 6,3%, єдиного податку 18,2%, акцизного податку 63,3% та податку на майно 19,1% [1]. Для порівняння приріст доходів у цілому по державному бюджету склав 21,1% порівняно з попереднім 2022 роком.

Починаючи з 2018 року власні доходи місцевих бюджетів (без державних трансфертів) постійно зростали, крім районних (рис. 2.3). Навіть, якщо у цілому порівнювати 2023 рік із довоєнним 2021 роком, то надходження до місцевих бюджетів зросли на 25,5%, а для державного бюджету цей показник склав 13,9%. Зростання місцевих бюджетів відбулося за рахунок значного збільшення (майже в 15 раз) доходів бюджетів територіальних громад. Виконання доходної частини загального фонду місцевих бюджетів станом на 01.01.2024 склало 102,2% [1].

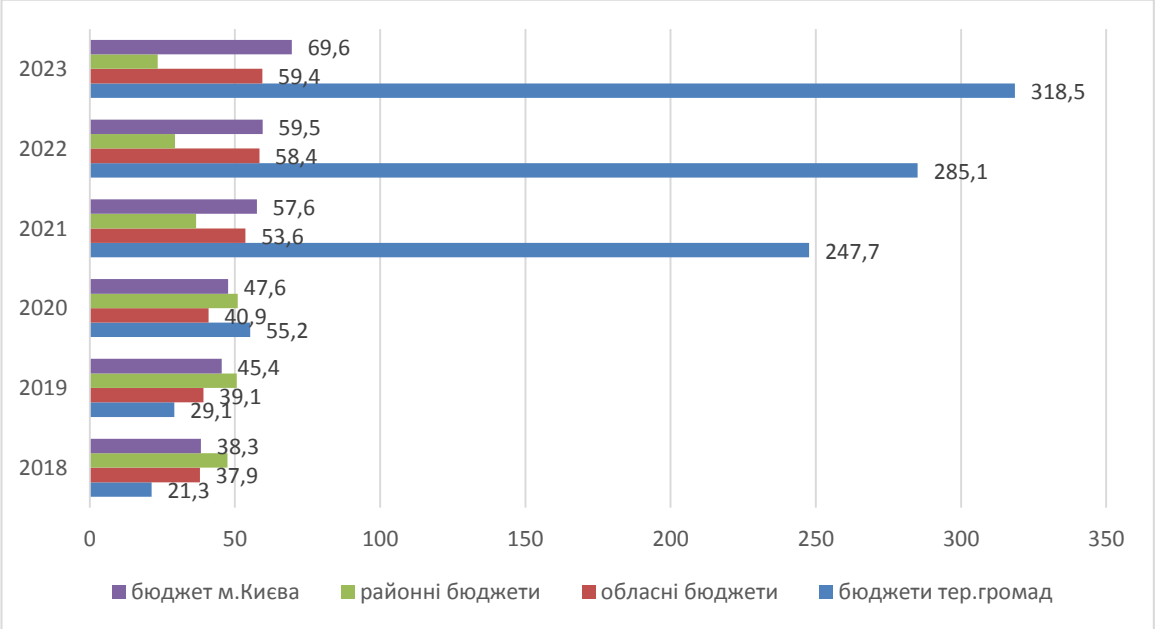

Рис.2.3. Динаміка доходів місцевих бюджетів у 2018-2023 рр. (млрд. грн) [1;4;12;14;19]

Аналізуючи структуру доходів по видах бюджетів, слід зазначити, що, до обласних бюджетів та бюджету міста Києва зараховується частина податку на прибуток, а саме 10%, але до обласних бюджетів не зараховуються місцеві податки та збори. До бюджету міста Києва місцевих податків та зборів за 2023 рік надійшло в обсязі 19,0 млрд грн, з яких єдиний податок склав 13,1 млрд грн, тобто 69%.

Виконання дохідної частини місцевих бюджетів за джерелами було таким: «податку на доходи фізичних осіб – 99,2%; єдиного податку – 106,7%; плати за землю – 106,4%; податку на нерухоме майно – 107,4%; акцизного податку – 108,4%; податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки – 123,2%» [1]. Податкові надходження за 2023 рік залишаються найбільшими у структурі доходів місцевих бюджетів і складають 67% доходів загального та спеціального фондів із трансфертами. Трансферти з державного бюджету становлять менше третини надходжень, точніше 27%, інші надходження є незначними (рис. 2. 4).

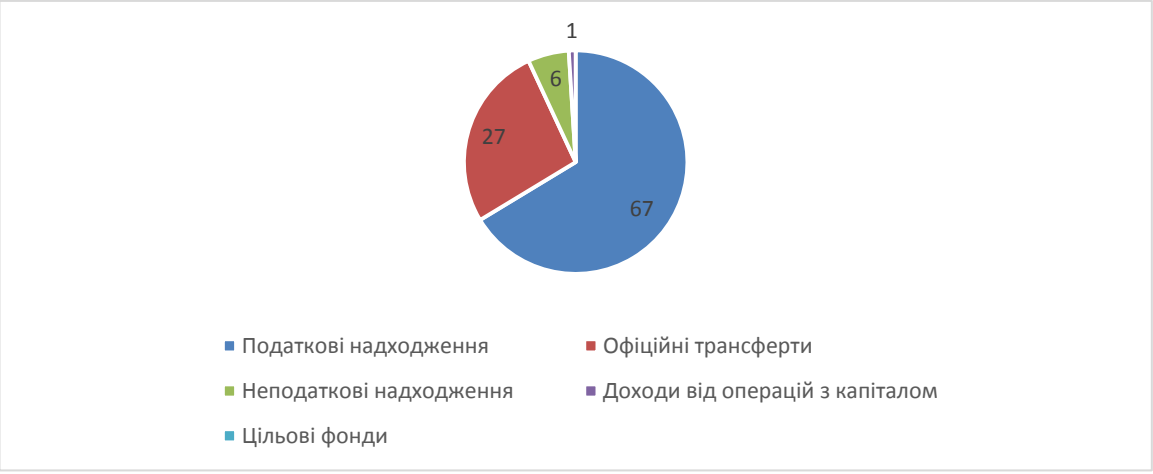

Рис. 2.4. Структура доходів до місцевих бюджетів за 2023 рік (%) [1]

Податкові надходження, які є найбільшими, мають свою структуру. Найбільшими є надходження від податку на доходи фізичних осіб, а саме 58,7 %, єдиний податок становить 9,0 % у структурі податків, а акцизний податок становить 6,2 %.

Аналізуючи виконання місцевих бюджетів за І півріччі 2024 року можна стверджувати про дотримання планових показників. Виконання плану надходжень за перші півроку склало 54,7 %, хоча за абсолютним значенням до місцевих бюджетів власних надходжень надійшло 227,0 млрд грн, (на 7,2 млрд грн менше, ніж за І півріччя 2023 року). Оскільки з 1 жовтня 2023 року відбулося вилучення з джерел місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення, то за перше півріччя 2024 року податкових надходжень до місцевих бюджетів стало на 5,3 % (на 11,3 млрд грн) менше, порівняно з відповідним періодом минулого року. основним джерелом наповнення місцевих бюджетів, У цілому податкові надходження за перше півріччя склали 203,3 млрд грн [4; 20].

Проте неподаткових надходжень за перше півріччя 2024 року «надійшло у сумі 20,1 млрд грн, що на 2,4 млрд грн або на 13,5 % більше ніж у І півріччі 2023 року» [20]. Доходи від операцій з капіталом склали 2,4 млрд грн, що на 878,5 млн грн або на 57,7 % більше, ніж за І квартал 2023 року. Доходи до цільових фондів також зросли і становлять 216,2 млн грн, що на 60,9 млн грн або на 39,2 % більше, ніж у порівняльному періоді за 2023 рік. Виконання місцевих бюджетів за перше півріччя 2024 року у цілому, тобто враховуючи трансферти, склало в абсолютній величині 208,7 млрд грн, що «у співставних умовах на 40,4 млрд грн або на 24,0 % більше порівняно з І півріччям 2023 року загального фонду місцевих бюджетів» [20], тобто за перше півріччя були перевиконані планові надходження практично за всіма джерелами (табл. 2.3). Незначне невиконання надходжень до місцевих бюджетів за І півріччя 2024 р. було лише за акцизним податком та податком на доходи фізичних осіб. А податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки був перевиконаний більше ніж на 25%, і цей факт в умовах війни є досить позитивним, оскільки вказує на належне функціонування приватних підприємств, відрахування від діяльності яких є основою для захисту України і її громадян. Тобто діяльність приватного сектору економіки є і на сьогодні основою у розвитку держави.

Таблиця 2.3

Виконання плану надходжень податків до місцевих бюджетів за основними джерелами у І півріччі 2024 р. [4; 20]

Джерело надходжень	Показник виконання	Відхилення від виконання планового показника
Податок на доходи фізичних осіб	49,9 %	- 0,1%
Єдиний податок	56,5 %	+ 5,5%
Плата за землю	52,0 %	+2,0%
Податок на майно	51,9 %	+1,9%
Акцизний податок	49,4 %	- 0,6%
Податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки	75,9 %	+ 25,9%
Усього	54,7 %	+4,7%

Незважаючи на виклики, пов’язані з війною, ризики ведення бізнесу, оскільки це сильно впливає на виконання бюджетів усіх рівнів, у тому числі і місцевих, їх доходи за І півріччя 2024 року зросли. Основними чинниками, що вплинули на позитивну динаміку наповнення місцевих бюджетів за аналізом Міністерства фінансів України стали:

«- зростання податку на доходи фізичних осіб відбулось за рахунок збільшення рівня мінімальної заробітної плати та, відповідно, фонду оплати праці;

- зростання акцизних надходжень відбулось завдяки значному зростанню акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) та інших складових;

- зростання надходжень плати за землю обумовлено насамперед проведенням нормативно-грошової оцінки земель, а також активізацією наповнення реєстрів;

- надходження єдиного податку зросли переважно за рахунок збільшення кількості платників податків, активізації ділової активності, а також адаптації суб’єктів підприємницької діяльності до функціонування в умовах війни» [4]. Таким чином зростання надходжень відбулося за рахунок виваженої політики у економічній та фінансовій сфері з метою збереження

основ функціонування виробництва та підприємницької діяльності.

Проте виконання бюджету – це виконання не лише його дохідної, а і видаткової його частини. За даними Міністерства фінансів України видатки місцевих бюджетів за перше півріччя 2024 року склали 273,9 млрд грн, «що на 8,0 % більше, ніж за відповідний період 2023 року, та на 35,1 % більше, ніж у I півріччі 2022 року» [4]. Проте аналізуючи статті видатків, можна стверджувати, що крім статей щодо соціального захисту громадян, збільшення видатків було спрямовано не на вирішення гуманітарних питань територій, а на адміністративні потреби держави, особливо на громадський порядок, безпеку та судову владу видатки зросли на 41,4% порівняно з відповідним періодом минулого року (рис.2.5).

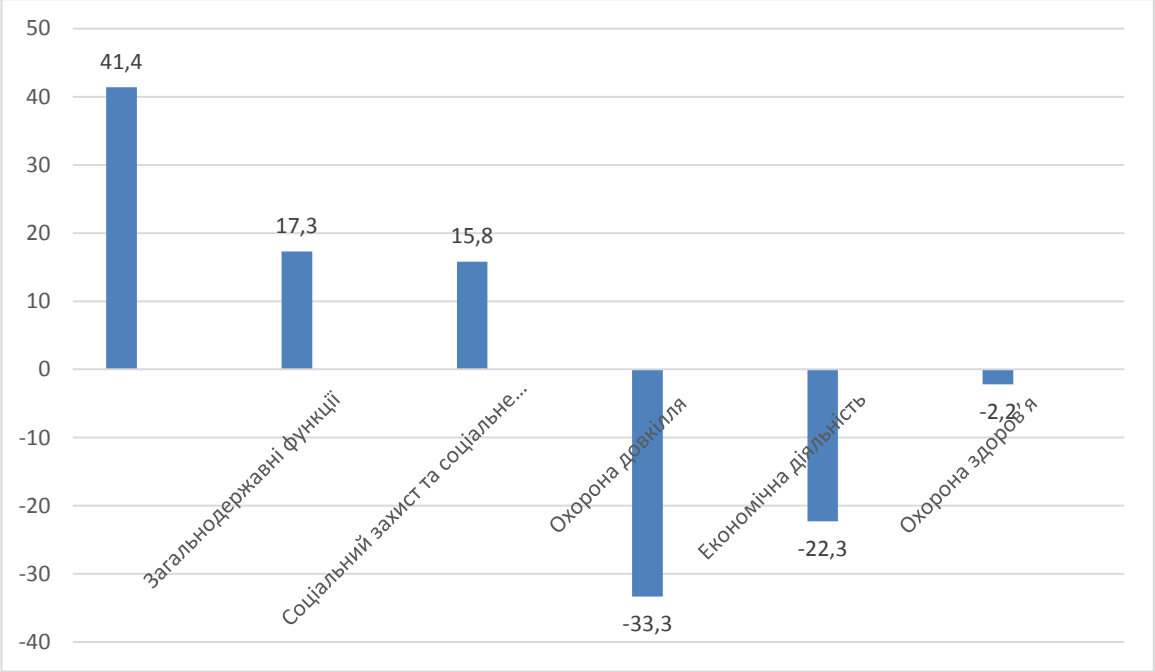

Рис. 2.5. Приріст видатків місцевих бюджетів у I півріччі 2024 р., відповідно до I півріччя 2023 р. (%) [4;14]

Як і завжди, найбільший обсяг у видатках місцевих бюджетів I півріччі 2024 року складають видатки на галузь освіти, а саме 136,8 млрд грн. Із різким зростанням видатків на державне управління саме з місцевих бюджетів вони за цей період склали 25,6 млрд грн. При суттєвому зниженні

видатків (- 22,3%) на економічну діяльність усе ж їх питома вага у загальних видатках є значною – 21,9 млрд грн. Слід зазначити, що через скрутні обставини життя громадян Видатки місцевих бюджетів на соціальне забезпечення зросли. Найбільшу питому вагу саме соціальних видатків (85,1%) становлять видатки на «інші виплати населенню». Зрозуміло, що це видатки, пов'язані з воєнними діями – різного роду допомоги та компенсації. І вони порівняно з І півріччям 2023 року також зросли – на 36,1 %, і обсяг цих виплат становить 8 млрд гривень. Окремо, аналізуючи соціальні виплати з місцевих бюджетів, слід зазначити, що видатки на «виплату пенсій і допомог з місцевих бюджетів зросли лише на 7,1 % та становили 0,03 млрд грн, а видатки на виплату стипендій скоротились на 1,9 % та становили 1,3691 млрд гривень» [4].

Аналіз виконання місцевих бюджетів за роки війни показав спроможність місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Не зважаючи на величезні виклики, такі як руйнування інфраструктури, відтік кваліфікованих кадрів, утримання внутрішньо переміщених осіб та інші, що входить в завдання місцевих органів влади, виконання бюджетів здійснюється у переважній більшості згідно планових показників, що є підставою для реалізації самоврядних повноважень. Можна зробити висновок, що реформа децентралізації дала змогу територіальним громадам мати стійку фінансову основу для їх діяльності.

2.3. Особливості виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану

В умовах, коли в Україні іде війна і введено воєнний стан, питання виконання місцевих бюджетів отримало нові реалії, оскільки бюджетне управління здійснюється в нових умовах, які досить відрізняються від мирного часу. Так, відповідно до Бюджетного Кодексу, щоб змінити показники доходів і видатків бюджету, необхідно внести зміни до закону про

державний бюджет та у інші нормативно-правові акти. Під час війни така процедура може тривати досить довго , а це стосується і місцевих бюджетів, щодо надходження до них окремих видів трансфертів. Це необхідно було змінити, з метою швидкого оперативного управління фінансами. З початком повномасштабного вторгнення росії був прийнятий та відразу вступив в силу Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [30]. Тому, це вимагало законодавчих змін в управлінні фінансами. Відповідно до положень Бюджетного кодексу України, які існували, а 21 зміна була внесена після початку повномасштабного вторгнення в цей документ, «уряду не потрібен парламент для прийняття рішення щодо перерозподілу бюджетних коштів, оскільки Кабінет Міністрів України на власний розсуд розпоряджається фінансовими ресурсами» [19], згідно з першочерговими потребами. Для оперативного управління місцевими бюджетами Кабінетом Міністрів України було 11 березня 2022 року прийнято Постанову № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [11]. Положення цієї постанови розширили повноваження органів місцевого самоврядування «щодо прийняття відповідних нормативно-правових актів та перерозподілу бюджетних коштів, відповідно до існуючої потреби або пріоритетності використання» [11], оскільки вона визначала «особливості формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [11].

У воєнний час формування та забезпечення виконання місцевих бюджетів, від чого залежить рівень функціонування установ і закладів, що фінансуються з місцевих бюджетів, робота комунальних підприємств, інфраструктури має свої особливості. Так Д. Радіонов називає такі особливості формування бюджетів у воєнний час:

«– органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, місцеві держадміністрації, військово-цивільні адміністрації продовжують здійснювати бюджетні повноваження;

– виконавчі комітети відповідних місцевих рад, місцеві

держадміністрації, військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації здійснюють управління місцевими фінансами відповідно до потреб та особливостей воєнного стану;

– місцеві фінансові органи забезпечують складання проектів місцевих бюджетів відповідно до вимог Бюджетного кодексу України [32, с.47].

Проте ці перераховані особливості не є вичерпними. Особливості виконання місцевих бюджетів зумовлювалися і змінами внесеними до Податкового кодексу України. Зокрема, як передбачає Закон України №2118-IX від 03 березня 2022 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану» [26] «у випадку відсутності у платника податків можливості своєчасно виконати свій податковий обов'язок, зокрема щодо дотримання термінів сплати податків та зборів, подання звітності, у тому числі звітності, передбаченої (законодавством) платники податків звільняються від передбаченої … відповідальності з обов'язковим виконанням таких обов'язків протягом трьох місяців після припинення або скасування воєнного стану в Україні» [26]. Таким чином наповнення дохідної частини місцевих бюджетів законодавчо стала складнішим. Крім того фізично кількість платників податків значно зменшилася через значну кількість громадян, які у якості біженців виїхали за кордон, внутрішньо переселилися, втративши роботу, тих, які стали воїнами Збройних сил України. На прифронтових територіях значна кількість підприємств була зруйнована, частина переїхала на інші території, при цьому відбулися зміни у реєстрації підприємств, а звісно змінилися напрями у відрахуванні обов'язкових платежів, тобто відбувся перерозподіл надходжень між територіальними громадами.

Ще однією з особливостей виконання місцевих бюджетів у воєнний час стали положення законодавства щодо податкових перевірок. Внесення змін до Податкового кодексу України передбачало також те, що «податкові перевірки не розпочинаються, а розпочаті перевірки зупиняються; платники податків, які у зв'язку з наслідками їх безпосередньої участі у воєнних діях

не дотрималися визначених цим пунктом термінів виконання податкових обов'язків» [24]. До того ж відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» казначейською службою першочергово здійснюються видатки «на національну безпеку і оборону та на здійснення заходів правового режиму воєнного стану» [28] і т.д. Оскільки казначейська служба України здійснює обслуговування місцевих бюджетів, то процедури надання коштів для реалізації самоврядних повноважень можуть відбуватися значно повільніше ніж в мирний час. Ці процедури пов'язані зі значною централізацією бюджетної системи України. Як зазначають Н. Татарин та В. Войтович «високий ступінь централізації фінансових ресурсів у державному бюджеті, залежність системи формування та виконання місцевих бюджетів від рішень органів влади потребують внесення змін до нормативно-правової бази, яка регулює ці питання» [36, с.161]. Законодавством при цьому були визначені нові, або підтверджені існуючі повноваження органів публічної влади щодо планування та виконання місцевих бюджетів на період воєнного стану (табл. 2.4).

Дуже близькими до визначених повноважень є «заходи спрямовані на забезпечення ефективного управління фінансовими ресурсами та забезпечення соціально-економічної стабільності територіальних громад в умовах воєнного стану» [23, с.148], зазначені у дослідженні Б. Панчишина. Як зазначає автор для територіальних громад у воєнний час найважливішим є збереження бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування. Також автор вказує, що для «виконавчих органів, місцевих державних адміністрацій та інших відповідальних структур – управління місцевими фінансами відповідно до потреб та особливостей воєнного стану; – забезпечення складання місцевих бюджетів відповідно до вимог Бюджетного кодексу України; – розрахунково-касове обслуговування місцевих бюджетів і складення звітності за участю Державної казначейської служби» [23, с. 147-

148]. Проте погоджуючись з автором, вважаємо, що це все ж є повноваження на період воєнного стану, а не заходи.

Таблиця 2.4

Особливості повноважень органів публічної влади щодо планування та виконання місцевих бюджетів на період воєнного стану

Орган публічної влади	Зміст повноважень
Державна аудиторська служба	Тимчасово, на період до припинення чи скасування воєнного стану, перевірки щодо виконання місцевих бюджетів не проводяться, а розпочаті перевірки зупиняються.
Державна казначейська служба	Забезпечення розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів та складення звітності про виконання місцевих бюджетів із застосуванням електронних носіїв.
Місцеві фінансові органи	Забезпечення складення проектів місцевих бюджетів відповідно до вимог Бюджетного кодексу України.
Виконавчі комітети відповідних місцевих рад, місцеві державні адміністрації, військовоцивільні адміністрації або військові адміністрації	Здійснення управління місцевими фінансами відповідно до потреб та особливостей воєнного стану; продовження виконання бюджетних повноважень.
Органи місцевого самоврядування	Продовження виконання бюджетних повноважень

Зрозуміло, що зміни у законодавстві є необхідною реакцією на воєнні виклики, але якщо ці зміни відбуваються часто, то вони можуть призвести невизначеність у діяльності органів місцевого самоврядування в процесі планування та виконання бюджету. Така нестабільність може призвести до необхідності внесення змін до місцевих бюджетів, що ускладнює розрахунок обсягів та здійснення видатків. Також це може призвести до погіршення та зменшення якості наданих послуг на місцевому рівні.

На виконання місцевих бюджетів під час воєнного стану може впливати ряд негативних чинників: обставин, умов. Зокрема це непрогнозованість воєнних дій, зростання цін, інфляція, відтермінування виконання тих чи інших робіт на території територіальних громад, посилення міграційних процесів тощо. Певною мірою ці фактори можна згрупувати і визначити як законодавчі, інфраструктурні, фінансові та міграційні (рис.2.6). Ці фактори

взаємопов’язані і можуть бути згруповані по іншому, але сутність їх впливу на виконання місцевих бюджетів залишається незмінною.

ЧИННИКИ			
⇩	⇩	⇩	⇩
Законодавчі	**Інфраструктурні**	**Фінансові**	**Міграційні**
⇩	⇩	⇩	⇩
Обмеження напрямів використання залишків коштів на кінець року. Відсутність можливості спрямування вільних залишків на капітальні видатки.	Пошкодження місцевої інфраструктури внаслідок бойових дій. Висока імовірність віялових відключень. Необхідність резервного живлення підприємств інфраструктури.	Погіршення фінансового стану комунальних підприємств. Падіння рівня доходів населення. Підвищення цін на продовольчі товари та тарифів на житлово-комунальні послуги, енергоносії.	Збільшення міграційних потоків. Збільшення обсягів місцевих бюджетів для здійснення виплат внутрішньо переміщеним осіб.

Рис. 2.6. Чинники, що впливають на виконання місцевих бюджетів під час воєнного стану

За роки війни, як показав аналіз, значно зросли бюджетні витрати. Поряд з цим доходи не можуть бути в таких умовах стабільними, що підвищує ризики виконання місцевих бюджетів. Тому основними завданнями органів публічної влади є концентрація фінансових ресурсів з метою забезпечення реалізації найважливіших завдань: виконання гуманітарних та соціальних програм, підтримки тимчасово переміщених осіб та інших першочергових заходів. Крім того має бути можливість використання коштів на забезпечення обороноздатності країни. За час повномасштабної війни відповідні владні органи прийняли широкий спектр рішень задля ефективного управління публічними фінансами місцевих бюджетів, однак цей процес потребує подальшого вдосконалення в умовах викликів, що змінюються.

РОЗДІЛ ІІІ
УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

3.1. Шляхи удосконалення контролю за виконанням місцевих бюджетів

Однією з найважливіших умов забезпечення виконання місцевих бюджетів є удосконалення процесу контролю. Саме контроль дозволяє дотримуватися поставлених цілей розвитку територіальних громад, на який направлені бюджетні кошти. В умовах воєнного стану, як показав аналіз, бюджетний контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів державної виконавчої влади значно ослаб, хоча б виходячи з того, що були призупинені аудиторські перевірки. Усе ж проблеми стосовно неефективності бюджетного контролю, які існували до повномасштабного вторгнення значною мірою залишилися. До таких проблем доцільно віднести неврегульоване та суперечливе нормативно-правове забезпечення контрольної діяльності, яку здійснюють основні суб'єкти контролю. А як наслідок неврегульованість окремих положень законодавства є підставою, що організаційне забезпечення здійснення контролю за виконанням місцевих бюджетів залишається далеко неефективним. При цьому порушується один з основних принципів здійснення контролю – координація діяльності контролюючих суб'єктів. І навіть при певній узгодженості дій контролюючих органів, взаємному узгодженні обміну результатами перевірок, такий контроль не може бути дієвим, оскільки органи місцевого самоврядування не мають належного методологічного забезпечення здійснення процесу контролю на місцевому рівні, який має складні етапи і вимагає наукового методологічного підґрунтя. Як показує практика, форми і методи, за допомогою яких відбувається контроль за виконанням місцевих

бюджетів є досить застарілими. Як правило застосовується єдина форма – звітність, яка не має належних процедур реагування на відхилення і навіть порушення при поточному виконанні бюджету. І такі порушення як правило виявляють не систематично, через відсутність належних методик і закріплення процедур.

Здійснення бюджетного контролю органами місцевого самоврядування вимагає якісного кадрового забезпечення цього процесу, що не передбачено більшістю організаційних структур органів місцевого самоврядування, оскільки вони орієнтовані на типову структуру, затверджену вищим виконавчим органом влади в державі. Неукомплектованим є кадрове забезпечення і у системі державного фінансового контролю, що, як зазначають Н. Виговська та С. Дячек «обумовлено низьким рівнем заробітних плат, плинністю кадрів, недостатнім рівнем кваліфікації для опанування нових сучасних методик внутрішнього аудиту тощо» [5, с.65].

Будь-які управлінські процеси, як і контроль вимагають релевантності інформації. Це для здійснення належного контролю за виконанням місцевих бюджетів можна досягти створенням відповідних інформаційних баз на основі сучасних інформаційних технологій, створенням інформаційних систем з різним правом доступу та втручання у залежності від суб'єкта бюджетного контролю.

Тому основними шляхами удосконалення процесу контролю за виконанням місцевих бюджетів можна вважати: зміну форм і методів контролю для органів місцевого самоврядування; удосконалення законодавства щодо узгодженості дій контролюючих органів публічної влади; вироблення та закріплення процедур здійснення бюджетного контролю для депутатських комісій, окремих депутатів відповідних рад; встановлення процедур реагування, внесення корегувань та поряду встановлення відповідальності при виявленні порушень під час виконання місцевих бюджетів; створення належних інформаційних систем з різним

доступом суб'єктів контролю та громадськості до інформації про хід і результати контролю.

Зрозуміло, що дані пропозиції можна конкретизувати для різних видів контролю, у залежності від суб'єкта контролю, тобто для державного, громадського контролю та контролю з боку органів місцевого самоврядування. Уся сукупність заходів є досить великою і вона може бути конкретизована у певних концепціях, програмах, іншого роду нормативних документах, що дало б можливість підвищити ефективність виконання місцевих бюджетів (рис. 3.1). До того ж ці заходи тісно пов'язані з межами обсягу повноважень суб'єктів контролю, їх реальною здатністю реалізувати ті чи інші завдання.

Рис. 3.1. Основна направленість удосконалення контрою за виконанням місцевих бюджетів

При здійсненні контролю за виконанням місцевих бюджетів мета у різних суб'єктів контролю є різною. Так, для контролю з боку органів державної влади – це є дотримання законодавства, для самоврядних органів – можливість виконання соціально-економічних та інших програм розвитку

території, для громадського контролю – це питання законності витрачання коштів та вирішення першочергових потреб членів територіальних громад.

Зокрема завдання щодо інформаційного забезпечення можна, погоджуючись з такими дослідниками як Н. Виговська та С. Дячек, конкретизувати тим, що «реалізувати таку пропозицію є можливим при підвищенні ефективності інформаційного забезпечення системи муніципального контролю, зокрема: при створенні спеціальної реєстраційної системи зберігання та накопичення інформації, яка не повинна обмежуватись наведеним колом користувачів та має характеризувати як інформацію щодо самого процесу аудиту ефективності, так і про досліджуваний об'єкт – місцеві бюджети – в частині порушень, що виникають при їх виконанні» [5, с.66]. При реалізації таких завдань необхідне і належне технічне забезпечення створення та функціонування інформаційної бази. Саме на технічну спроможність при контролі місцевих бюджетів наголошують І. Скоропад та І. Макалюк: «потребують вдосконалення та модернізації застарілі операційні системи та технологічна інфраструктура інформаційно-аналітичного забезпечення органів (контролю), оскільки існують ризики втрати інформаційних та матеріально-технічних ресурсів, що перешкоджає вчасному виконанню місцевих бюджетів і створює загрозу функціонуванню системи» [35, с.262].

Для державних контролюючих органів є притаманні методи аудиту ефективності, які можуть бути використані органами місцевого самоврядування при контролі за виконанням місцевих бюджетів. При цьому ефективність виконанням місцевих бюджетів може бути підвищена, якщо контролювати не лише підсумки виконання, а й задокументовані прогнозні показники щодо витрачання бюджетних коштів та процес поетапного виконання бюджету. Щодо попереднього контролю, то як зазначають В. Шалімов, Н. Шалімова та І. Андрощук «принцип надійного фінансового управління та продуктивності вимагає наявність попереднього та ретроспективного оцінювання, якому мають підлягати програми та заходи.

Попередні оцінки, що підтримують підготовку програм і заходів, повинні ґрунтуватися на доказах ефективності пов’язаних програм або заходів, економічного, екологічного або соціального впливу» [43, с. 239]. Усі ці заходи з різних аспектів удосконалюють систему контролю за виконанням місцевих бюджетів, а значить підвищують ефективність їх виконання.

Доцільним буде також використання елементів здійснення контролю у передових зарубіжних країнах. Зокрема у Європейському Союзі широко застосовується контроль стосовно реалізації стратегій сталого розвитку, при якому розділяють попередній і підсумковий контролі процедурно. Так Ініціатива «Auditing SDGs» «включає два напрямки: аудит готовності до впровадження цілей сталого розвитку (SDGs Preparedness Audit) та аудит впровадження SDGs (Audit of SDGs Implementation) [45]. Такий підхід можна застосувати, розглядаючи окремо два процеси: формування місцевих бюджетів, їх планування та прогнозування та виконання. Впровадження даних пропозицій у сукупності дасть змогу урегулювати процес контролю, підвищити його результативність, а значить створити підстави для вчасного і ефективного виконання місцевих бюджетів.

3.2. Законодавчі зміни щодо удосконалення забезпечення виконання місцевих бюджетів

Як показав аналіз, система доходів місцевих бюджетів є недосконалою, оскільки вона передбачає значну частку трансфертів у дохідній частині. Особливо це виражено у районних і обласних бюджетах. При цьому розвиток регіонів держави пов’язаний з наявністю бюджетних коштів саме на цьому рівні публічного управління. У своїх дослідженнях з приводу такого стану А. Явтушенко зазначає, що «як складова бюджетної системи держави і основа фінансової бази діяльності органів самоврядування місцеві бюджети забезпечують необхідними грошовими засобами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що здійснюються органами влади і

управління на відповідній території» [44, с. 64]. Тому необхідно внести зміни до бюджетного законодавства щодо незмінних власних джерел надходжень до районних і обласних бюджетів у обсязі, який би дозволяв реалізувати обсяг повноважень, передбачених законодавством (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Пропозиції щодо удосконалення виконання місцевих бюджетів

Недолік бюджетної системи на місцевому рівні	Пропозиції щодо подолання недоліку
Висока частина трансфертів у районних і обласних бюджетах	Внести зміни до бюджетного законодавства щодо незмінних власних джерел надходжень
Порушення співвідносності обсягів державного і місцевого бюджетів	Внести зміни до законодавства щодо можливості здійснювати виконання власних управлінських рішень своїми виконавчими органами та щодо відповідного перерозподілу бюджетних надходжень
Недосконалість системи оподаткування	Законодавче закріплення перерозподілу податків і зборів, стабільність джерел, що забезпечують повноту надходжень до місцевих бюджетів для виконання окресленого кола повноважень. Внесення змін щодо конкретизації повноважень органів місцевого самоврядування.
Відсутність системи оперативного коригування виконанням місцевих бюджетів	Введення обов'язкового моніторингу виконання місцевих бюджетів, що скоротить кількість помилок та стане основою подальшого бюджетного планування
Складність, неуніфікованість процедур складання та виконання місцевих бюджетів	Використання європейського досвіду з прийняття єдиного бюджетного регламенту, що уніфікує бюджетні процедури, і цим не дозволить закладати корупційні схеми у окремі регламенти
Неспіввідносність широкого кола повноважень з можливістю їх реалізації, особливо під час воєнного стану	Внести зміни до законодавства щодо можливості надання фінансової допомоги Збройним силам України під час воєнного стану, у побудові фортифікаційних споруд. Збільшити розміри штрафних санкцій за вчинення бюджетних правопорушень.

Аналіз співвідношення доходів державного і місцевого бюджетів показав на високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті (у 5-7 разів), порівняно з місцевими бюджетами. Це не дає змогу на рівні, найбільш наближеному до громади, вирішувати найбільш важливі питання. До того ж втрачається оперативність реагування на виклики. Тому необхідно нести зміни до законодавства щодо можливості здійснювати

виконання власних управлінських рішень своїми ж виконавчими органами на рівні району і області та здійснити відповідний перерозподіл бюджетних надходжень до бюджетів різних рівнів (табл. 3.1).

Складності наповнення дохідної частини місцевих бюджетів пов'язана з недосконалістю системи оподаткування. Як стверджує М. Гупаловська: «Постійний дефіцит бюджетних коштів та супротив населення до підвищення оподаткування стають причиною пошуку шляхів стабілізації видаткового фонду бюджету» [10]. Тому перерозподіл податків і зборів, стабільність джерел, що забезпечують повноту надходжень може у цілому вирішити питання розвитку територій. Податки, у надходженні яких органи місцевого самоврядування стануть безпосередньо зацікавленими, автоматично будуть контролюватися представниками цих органів, оскільки самоврядні органи матимуть мотивацію щодо більших доходів та їх раціонального використання, і будуть нести відповідальність перед місцевими платниками податків за планування видаткової частини та напрями витрачання коштів. Для цього також необхідні зміни щодо конкретизації повноважень органів місцевого самоврядування, особливо на регіональному рівні задля обґрунтованості видатків за галузями та належного розподілу між ними.

З метою недопущення помилок та зловживань при виконанні місцевих бюджетів необхідно запровадити моніторинг на всіх стадіях складання , затвердження, виконання та звітування про виконання місцевих бюджетів. Моніторинг має передбачати здійснення аналізу, внутрішнього аудиту і контролю за справлянням податків і зборів відповідно до визначених планових показників на бюджетній рік. Негативні наслідки, які можуть бути виявлені у процесі моніторингу щодо виконання місцевого бюджету можуть слугувати основою для внесення змін в законодавство України чи нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування з метою запобігання їх наступного повторення. Як стверджує А. Явтушенко, «ефективне виконання місцевих бюджетів за доходами є запорукою

формуванню необхідних передумов для їх результативного використання, що в свою чергу дасть змогу забезпечити належний рівень соціально-економічного розвитку» [44, с. 68]. Введення обов'язкового моніторингу виконання місцевих бюджетів скоротить кількість випадкових помилок, перешкодить незаконному витрачанню бюджетних коштів та стане основою подальшого бюджетного планування на наступні роки.

Удосконалення системи місцевих бюджетів може базуватися і на передових європейських практиках. Так, «бюджетний процес та фінансове регулювання в ЄС регламентується єдиним документом – фінансовим регламентом, що застосовується до бюджету у цілому (Financial regulation applicable to the general budget of the Union). У Фінансовому регламенті, що застосовується до загального бюджету Європейського Союзу, зазначено, що бюджет розробляється та виконується відповідно до принципів: єдності та точності бюджету, щорічності, рівноваги, одиниці розрахунку, універсальності, специфікації, надійного фінансового управління, прозорості» [46]. Такий єдиний регламент для складання і виконання місцевих бюджетів може бути розроблений і прийнятий в Україні. Він уніфікує бюджетні процедури, що не дозволить закладати корупційні схеми у окремі регламенти.

На час війни для територіальних громад життєво важливими для населення є питання захисту країни, життя, осель. Навіть маючи досить широке коло повноважень, органи місцевого самоврядування не мають фінансової можливості їх реалізувати, особливо під час воєнного стану який знижує значення місцевих бюджетів. Тому необхідно внести зміни до законодавства щодо можливості надання фінансової допомоги Збройним силам України під час воєнного стану, фінансової участі у побудові фортифікаційних споруд, що потенційно захищають територію громади. При цьому необхідно збільшити розміри штрафних санкцій за вчинення правопорушень органами, які беруть участь у процесі формування і виконання місцевих бюджетів .

ВИСНОВКИ

1. Забезпечення виконання місцевих бюджетів – це основа розвитку територіальних громад: їх інфраструктури, соціальної сфери, збереження довкілля тощо. Виконання місцевих бюджетів у цілому залежить від фінансово-економічного стану держави, тобто від можливості наповнення доходної частини. На виконання повноважень органів місцевого самоврядування направлена видаткова частина бюджету. Рівень розвитку територіальної громади залежить від співвідношенням між видатками розвитку і видатками споживання.

2. Джерела доходів до місцевих бюджетів доцільно розглядати за такими групами: податкові доходи і обов'язкові збори, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та трансферти. У свою чергу податки поділяються на загальнодержавні і місцеві. Останні повною мірою зараховуються до місцевих бюджетів. Джерела надходжень від загальнодержавних податків і зборів можна розглядати як ті, що повністю і ті, що частково зараховуються до відповідного бюджету. Трансферти, як кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого, вирішують питання згладжування нерівномірностей наповнення місцевих бюджетів з метою забезпечення виконання передбачених законодавством повноважень.

3. Забезпечення виконання місцевого бюджету здійснюється через реалізацію функції контролю в публічному управлінні, який є одночасно основною функцією управління, певним процесом, що має ряд послідовних етапів та діяльністю контролюючих інституцій. Виходячи з положень законодавства, що саме повинен забезпечувати бюджетний контроль, можна стверджувати, що перелік цих пунктів чітко відповідає розширеному переліку основних контрольних управлінських функцій: облік, суто контроль і аналіз. Для забезпечення контролю за виконанням місцевих бюджетів існує

велика кількість форм, методів, суб'єктів такого контролю та вироблені механізми його здійснення.

4. Призначенням бюджетного законодавства є врегулювання бюджетних відносин як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між різного роду суб'єктами бюджетного процесу. Бюджетне законодавство України містить велику кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили. Процес становлення нормативно-правової бази можна розділити на два основних етапи – до і після прийняття Бюджетного кодексу України. Перший етап характеризувався великою кількістю підзаконних актів, неузгоджених між собою, другий – становленням демократичних основ у бюджетних відносинах.

5. До початку повномасштабного вторгнення росії в Україну податкові надходження у цілому становили найбільшу частку бюджетних доходів і їх питома вага була досить високою. З початку 2022 року їх питома вага зменшилася, натомість зросла кількість іноземних надходжень. Співвідношення обсягів видатків державного та місцевих бюджетів за 2020-2023 рр. характеризують динаміку кількісних змін потреб держави. Співвідношення обсягів видатків за видами бюджетів має тенденцію до збільшення питомої ваги видатків державного бюджету, які склали у 2020-2021 рр. – 80,75% видатків зведеного бюджету, у 2022 і 2023 роках – 88,85% і 86,4% відповідно, що свідчить про зменшення видатків місцевих бюджетів.

Динаміка доходів місцевих бюджетів у 2018-2023 рр. свідчить, що власні доходи місцевих бюджетів постійно зростали, у 2023 р. порівняно із довоєнним 2021 р. вони зросли на 25,5%. Зростання відбулося за рахунок значного збільшення майже в 15 раз доходів бюджетів територіальних громад. Аналіз місцевих бюджетів за І півріччя 2024 року підтвердив існуючі тенденції попередніх років. Не зважаючи на величезні воєнні виклики, такі як руйнування інфраструктури, відтік кваліфікованих кадрів, утримання внутрішньо переміщених осіб та інші, виконання бюджетів здійснюється у

переважній більшості згідно планових показників, що є підставою для реалізації самоврядних повноважень.

6. Особливостями виконання місцевих бюджетів у воєнний час можна вважати зміни положень бюджетного законодавства, зокрема відміни податкових перевірок. Законодавством при цьому були визначені нові, або підтверджені існуючі повноваження органів публічної влади щодо планування та виконання місцевих бюджетів на період воєнного стану. Основними особливостями стало те, що фізично кількість платників податків зменшилася через значну кількість громадян, які виїхали за кордон, внутрішньо переселилися, втративши роботу, які стали воїнами Збройних сил України. На прифронтових територіях значна кількість підприємств була зруйнована, частина переїхала на інші території, при цьому відбулися зміни у реєстрації підприємств, а звісно змінилися напрями у відрахуванні обов'язкових платежів. Існує ряд чинників: законодавчі, інфраструктурні , фінансові, міграційні, що впливають на процес забезпечення виконання місцевих бюджетів.

7. З метою забезпечення виконання місцевих бюджетів необхідне удосконалення процесу контролю, шляхами якого можна вважати: зміну форм і методів контролю для органів місцевого самоврядування; удосконалення законодавства щодо узгодженості дій контролюючих органів; вироблення та закріплення процедур здійснення бюджетного контролю для депутатського корпусу; встановлення процедур реагування, внесення корегувань та поряду встановлення відповідальності при виявленні порушень під час виконання місцевих бюджетів; створення належних інформаційних систем з різним доступом суб'єктів контролю та громадськості до інформації. Кожен з напрямів деталізується у конкретні завдання за видами та суб'єктами контролю.

Існуючі недоліки у забезпеченні виконання місцевих бюджетів можуть бути подолані внесенням змін до бюджетного законодавства щодо незмінності власних джерел надходжень, перерозподілу податків і зборів;

введенням моніторингу виконання місцевих бюджетів; прийняттям єдиного бюджетного регламенту, що уніфікує бюджетні процедури. Також необхідно внести зміни до законодавства щодо можливості надання фінансової допомоги Збройним силам України під час воєнного стану, фінансової участі у побудові фортифікаційних споруд.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз місцевих бюджетів за 2023 рік. Децентралізація, 2024. URL: https://decentralization.ua/news/17747?page=3

2. Ананьєва Є.А. Правове значення бюджету об'єднаної територіальної громади в системі місцевих бюджетів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 292-295.

3. Бюджетний кодекс України : Закон України № 2456-VI від 8 липня 2010 року (поточна редакція від 21.09.2024). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text

4. Виконання доходів місцевих бюджетів. Офіційний портал Міністерства фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/vykonannia-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetiv

5. Виговська, Н.Г., Дячек С.М. Реформування системи фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів. *Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка*. 2020. № 3. С. 63-71.

6. Волкова В. В., Волкова Н. І. Місцеві фінанси. Навчальний посібник. Вінниця: Донецький національний університет імені Василя Стуса, 2022. 105 с.

7. Гетманець О.П. бюджетне законодавство України як об'єкт бюджетного контролю. *Форум права*, 2016. №4. С. 66-71.

8. Гончаренко М.В. Механізм формування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації. Актуальні проблеми державного управління. 2017. №2(52). URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-2/doc/2/03.pdf

9. Григор'єв Д. Поняття та особливості бюджетного контролю в Україні. *Фінансове право*. 2018. №2. С. 124-130.

10. Гупаловська М. Б. Шляхи підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів України. Ефективна економіка, 2019. № 10. http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/10_2019/54.pdf

11. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінет Міністрів України №252 від 11.03.2022. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannyaformuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhetiv-u-period-voyennogo-stanu-252 (дата звернення 21.09.2024).

12. Доходи держбюджету України. Мінфін. URL: https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/2022/

13. Дуліба Є. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. URL: http://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1495/1546

14. Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2023 рік. Офіційний портал Міністерства фінансів України. URL: https://mof.gov.ua/uk/budget _2023-582

15. Катан Л. І., Качула С. В., Демчук Н. І., Павлова Д. К. Формування місцевих бюджетів в умовах реформування суспільних фінансів України. *Агросвіт.* 2020. № 3. С. 3-12.

16. Конституція України. Документ 28.06.1996р. № 254к/96-ВР (поточна редакція від 01.01.2020) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

17. Крайник О., Федорчак О. Фінансування розвитку територіальних громад в умовах децентралізації. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*, 2022. №*2*(43). С. 118–125. URL: https://doi.org/10.55643/fcaptp.2.43.2022.3558

18. Лойко В. В., Маляр С. А., Вовк В. А. Аналіз економіко-правового забезпечення діяльності об'єднаних територіальних громад *(ОТГ). Агросвіт,* 2020. № 23. с. 17-25.

19. Міністерство фінансів України: офіційний сайт. https://mof.gov.ua/uk/

20. Місцеві бюджети. Openbudge. URL: thttps://openbudget.gov.ua/local-budget?id=2600000000

21. Музика-Стефанчук О.А. Правові проблеми місцевих фінансів України: теоретико-прикладне дослідження : монографія. Каменець-Подільський : ТОВ «Друкарня Рута». 2016. 386 с.

22. Павленко О. П., Лагно О. О. Теоретичні аспекти формування місцевих бюджетів України. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія «Економічні науки»*, 2021. № 2 (103). С. 46-50. URL: https://doi.org/10.37734/2409-6873-2021-2-8

23. Панчишин Б.І. Нормативно-правове забезпечення фінансування розвитку територіальних громад. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*, 2024. Том 35 (74) № 1. С. 146-150.

24. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02 грудня 2010 р. (поточна редакція 01.10.2024). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text

25. Про бюджетну декларацію на 2022 - 2024 роки. Постанова Верховної ради України № 1652-IX від 15.07.2021 URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1652-IX#Tex

26. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану : Закон України № 2118-IX від 03.03.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n25

27. Про внесення змін до Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану: Постанова Кабінет Міністрів України від 9.04.2022 № 420. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-2022-%D0%BF#Text (дата звернення 11.09.2024).

28. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану Постанова Кабінету Міністрів України № 590 від 09.06.2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text

29. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон Україні від 21 травня 1997 р. № 280-97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text

30. Про правовий режим воєнного стану : Закон України №389-VIII від 12.05.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19

31. Радіонов Ю. Д. Формування видатків бюджету : монографія. Київ : Нац. торг.-екон. ун-т, 2019. 616 с. URL: http://doi.org/10.31617/m.knute.2019-449

32. Радіонов Ю. Д. Формування і виконання державного та місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. *Економіка та суспільство*, 2023. № 53. С. 45-52.

33. Сава А.П. Нормативно-правове забезпечення розвитку сільських територій: проблеми та перспективи ефективного управління. Глобальні та національні проблеми економіки, 2018. Випуск 23. С. 116-121.

34. Самойленко Г. В. Поняття та особливості бюджетного контролю в Україні. *Наукові записки. Серія: право*, 2021. Випуск 10. С. 62-67.

35. Скоропад І.С., Макалюк І.В. Шляхи вдосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками. Науковий вісник НЛТУ України, 2011. Вип. 21.3. С. 257-263.

36. Татарин Н.Б., Войтович В.В. Місцеві бюджети як фінансова база місцевого самоврядування Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2017. Випуск 11. С. 159–162.

37. Федоренко В. Г., Діденко О. М., Руженський М. М., Іткін О. Ф. Політична економія : підручник. Київ : Алерта, 2008. 487 с.

38. Фінансове право : підручник / Бандурка О. М. та ін. ; за ред. О. П. Гетманець. Харків, 2017. 392 с.

39. Фоміцька Н.В. Миронова Н.С., Набока Л.В. Контроль у державних інституціях. За заг. ред. О.Ю. Амосова. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. 144 с.

40. Фоміцька Н.В., Шевченко О.М. Результативність діяльності органів державного фінансового контролю в Україні: проблеми оцінки. Теорія та

практика державного управління, 2013: Вип. 4 (43). Харків:Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2013. С. 161-168.

41. Цимбалюк І,. Павліха Н., Корнелюк О. Місцеві бюджети як основа фінансової самостійності та конкурентоспроможності територій. *Економіка та суспільство*. 2023. № 55. URL: https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2937

42. Чугунов І.Я., Макогон В.Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. Вісник КНТЕУ. 2018. № 5. С. 5-18.

43. Шалімов В.В., Шалімова Н.С., Андрощук І.І. Розвиток державного фінансового аудиту місцевих бюджетів. Центральноукраїнський науковий вісник. Економічні науки, 2023, вип. 9(42). С. 235- 245.

44. Явтушенко А. Формування місцевих бюджетів та шляхи їх покращення в умовах децентралізації влади. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування*, 2021. № 1. С. 62-68. URL:https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.1.10

45. Auditing the SDGs. INTOSAI Development Initiative. Supporting effective, accountable and inclusive Supreme Audit Institutions. URL: https://www.idi.no/work-streams/relevant-sais/auditing-sdgs

46. European Commission, Directorate-General for Budget. Financial regulation applicable to the general budget of the Union : July 2018, Publications Office. data.europa.eu. Retrieved from https://data.europa.eu/doi/10.2761/816722