

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА
ЕКОНОМІЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ФІНАНСІВ І КРЕДИТУ

РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН
У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСОВИМИ
РЕСУРСАМИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
Рівень вищої освіти – другий (магістерський)

Виконав:
студент II курсу, групи 672-1
денної форми навчання
спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа,
страхування та фондовий ринок»
Кожухов Євген Сергійович _____

Керівник:
доцент кафедри фінансів і кредиту
Бак Наталія Андріївна _____

До захисту допущено на засіданні кафедри
протокол № 6 від 20 листопада 2024 р.
Завідувач кафедри фінансів і кредиту
_____ проф. Нікіфоров П.О.

АНОТАЦІЯ

Кожухов Є.С. Регулювання міжбюджетних відносин у системі управління публічними фінансовими ресурсами: проблеми та перспективи. - Рукопис. Кваліфікаційна робота на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти зі спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок». Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича, Чернівці, 2024. 89 с.

У кваліфікаційній роботі розкрито теоретичні основи регулювання міжбюджетних відносин як складової системи управління публічними фінансовими ресурсами, оцінено стан регулювання міжбюджетних відносин в Україні в 2019-2023 роках, обґрунтовано вектори його розвитку з погляду пріоритетів державної фінансової політики.

Ключові слова: публічні фінансові ресурси, бюджетна система, міжбюджетні відносини, регулювання міжбюджетних відносин, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти.

SUMMARY

Kozhuhov Ye.S. Regulation of interbudgetary relations in the system of management of public financial resources: problems and perspectives. Manuscript. Qualification work for obtaining the second (master's) level of higher education in specialty 072 «Finance, banking, insurance and stock market». Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University, Chernivtsi, 2024. 89 p.

In the master's thesis work theoretic foundations of regulation of interbudgetary relations as the component of system of public financial resources' management are disclosed, the state of regulation of interbudgetary relations in Ukraine in 2019-2023 years is analyzed, vectors of its development from the point of view of the government financial policy' priorities are outlined.

Key words: public financial resources, budget system, interbudgetary relations, regulation of interbudgetary relations, local budgets, interbudgetary transfers.

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

_____ Є.С. Кожухов

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ	
МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН	7
1.1. Зміст міжбюджетних відносин та їх класифікація	7
1.2. Регулювання міжбюджетних відносин як складова системи	
управління публічними фінансовими ресурсами	14
1.3. Особливості фінансово-правових аспектів регулювання	
міжбюджетних відносин у кризових умовах	22
Висновки до розділу 1.....	27
РОЗДІЛ 2. СТАН РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В	
УКРАЇНІ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ	29
2.1. Оцінка впливу механізму регулювання міжбюджетних відносин на	
формування та виконання Державного бюджету України	29
2.2. Моніторинг дієвості регулювання міжбюджетних відносин щодо	
фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування	37
Висновки до розділу 2.....	49
РОЗДІЛ 3. ВЕКТОРИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ	
МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН З ПОГЛЯДУ ПРІОРИТЕТІВ	
ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ	52
3.1. Потенціал розв’язання проблем регулювання міжбюджетних	
відносин в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду	52
3.2. Перспективи розвитку механізму регулювання міжбюджетних	
відносин в Україні	61
Висновки до розділу 3.....	69
ВИСНОВКИ	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	80

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Генеза народногосподарського комплексу кожної країни повинна бути зорієнтована на реалізацію загальносуспільних інтересів, досягнення цілей розвитку держави загалом та окремих її територій. Установлення таких пріоритетів та їхня актуалізація відбувається в ході розробки та реалізації державної соціально-економічної політики. Проте дієвість останньої визначальною мірою залежить від ресурсного забезпечення суспільного поступу, в системі якого провідну роль відіграють фінансові ресурси держави. До таких належать, насамперед, бюджетні ресурси, сконцентровані в розпорядженні органів загальнодержавної влади та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС).

Одна з особливостей бюджетних ресурсів полягає в комбінації їхньої природної обмеженості та одночасно суб'єктивного розподілу й перерозподілу з наступним використанням на визначені потреби. При цьому обмеженість визначається в цілому по бюджетній системі країни та в рамках кожної з її ланок. Заразом управлінські рішення щодо формування й, особливо, використання бюджетних ресурсів – це компетенція різних за повноваженнями, можливостями й потребами органів влади. Тому об'єктивно виникає необхідність цілеспрямовано регулювати грошові потоки, які є вхідними, вихідними для бюджетної системи країни, а також які поєднують між собою органи влади різних рівнів.

Система управління фінансовими ресурсами кожної держави вибудовується еволюційно, з урахуванням національних традицій, норм права, інших формальних і неформальних інституцій, а також конкретики досягнутого й бажаного рівня соціально-економічного розвитку країни. Беззаперечно, на її формування та функціонування впливають історичні події, що, на жаль, яскраво демонструє ситуація в Українській державі, особливо з початком відкритої воєнної агресії сусідньої країни. Необхідність оперативно реагувати на кризові умови стосується механізму діяльності органів державної влади в найрізноманітніших її площинах, у

тому числі, безсумнівно, щодо фінансового забезпечення кардинально зміненої структури загальносуспільних потреб.

Стан вивчення теми дослідження. Ухвалення відповідних рішень не могло оминати як об'єкт впливу грошові потоки в межах бюджетної системи України. Тому проблематика регулювання міжбюджетних відносин продовжила перебувати в центрі наукових інтересів вітчизняних фахівців. Зокрема, особливу увагу їй приділили Беновська Л.Я., Бескид Й.М., Буряченко А.Є., Возняк Г.В., Гончаренко О.В., Кириленко О.П., Лилик О.Я., Логвінов П.В., Луніна І.О., Павлюк К.В., Патицька Х.О., Пйонтко Н.Б., Письменний В.В., Радіонов Ю.Д., Сторонянська І.З., Чугунов І.Я. Ці знані науковці проаналізували та оцінили функціонування бюджетної системи України з погляду досягнення пріоритетів соціально-економічного розвитку країни, її окремих регіонів і територій. При цьому не оминули своєю увагою механізм взаємодії органів державної влади та ОМС по збалансуванню індивідуальних і взаємних фінансових інтересів. Проте, на наш погляд, потребує свого продовження науковий пошук відповіді на питання щодо перспектив подальшого органічного розвитку підсистеми регулювання міжбюджетних відносин як складової системи менеджменту публічними фінансовими ресурсами в умовах воєнного стану та поствоєнного відновлення України.

Тому як **мету магістерського дослідження** визначено виявлення та конкретизацію проблем функціонування механізму регулювання міжбюджетних відносин з наступним обґрунтуванням можливих заходів, спрямованих на їх усунення та посилення дієвості самого механізму.

Досягнення такої мети потребувало виконання наступних **завдань магістерського дослідження:**

- розкрити зміст міжбюджетних відносин та прокласифікувати їх;
- показати регулювання міжбюджетних відносин як складову системи управління публічними фінансовими ресурсами;

- зазначити особливості фінансово-правових аспектів регулювання міжбюджетних відносин у кризових умовах;
- оцінити вплив механізму регулювання міжбюджетних відносин на формування та виконання Державного бюджету України;
- промоніторити дієвість регулювання міжбюджетних відносин щодо фінансових ресурсів ОМС;
- виявити потенціал розв'язання проблем регулювання міжбюджетних відносин в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду
- обґрунтувати перспективи розвитку механізму регулювання міжбюджетних відносин в Україні.

У процесі **дослідження** увага була зосереджена на такому **об'єкті**, як система відносин з приводу перерозподілу бюджетних ресурсів між органами влади по вертикалі управління фінансовими ресурсами держави.

Предмет магістерського дослідження - це механізм регулювання міжбюджетних відносин.

Методологія та методи магістерського дослідження. Проведення магістерського дослідження й отримання достовірних результатів потребують використання належної *методологічної бази*. В якості такої використано монографічні та інші наукові джерела інформації авторства провідних вітчизняних фахівців-фінансистів, а також чинну законодавчо-нормативну базу, відповідно до якої функціонує бюджетна система України. Опрацювання цієї бази відбувалося із застосуванням загальних і спеціальних *методів наукового дослідження*, зокрема: при розкритті теоретичних основ регулювання міжбюджетних відносин – історичний, абстрактно-логічний, узагальнення; при дослідженні стану регулювання міжбюджетних відносин в Україні – аналізу, синтезу, порівняння, табличний, графічний; при обґрунтуванні векторів розвитку механізму регулювання міжбюджетних відносин – експертних оцінок, аналогій, індукції, дедукції тощо.

Інформаційну базу дослідження сформовано на основі статистичної, аналітичної та іншої інформації за період 2019-2023 роки, підготовленої виконавчими органами влади (насамперед, Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України, Державною службою статистики України) та оприлюдненої відповідно до офіційних вимог.

Науково-практичне значення дослідження вбачається в тому, що свого логічного розвитку набули науково-теоретичні аспекти регулювання міжбюджетних відносин через призму дієвості системи управління державними фінансовими ресурсами. Крім того, окремі пропозиції автора кваліфікаційної роботи щодо вдосконалення формул розрахунку розмірів міжбюджетних трансфертів будуть враховані в діяльності Департаменту фінансів Чернівецької обласної державної (військової) адміністрації при підготовці пропозицій до проєктів законодавчо-нормативних актів, розробником яких є Міністерство фінансів України.

Особистий внесок магістра. Автор провів дослідження самостійно та одноосібно з урахуванням рекомендацій наукового керівника.

Обсяг і структура роботи. Текст магістерської роботи викладено на 79 сторінках (без урахування списку використаних джерел – 98 позицій на 10 сторінках). Основна частина роботи включає вступ, три розділи (у тому числі сім питань, 12 таблиць, 13 рисунків), висновки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

1.1. Зміст міжбюджетних відносин та їх класифікація

Дефініція «міжбюджетні відносини» апріорі зумовлена функціонуванням певних суб'єктів у бюджетній сфері. Тому розкриття її змісту потребує приділення уваги двом компонентам: бюджету й суб'єктам, які дотичні до його формування й використання.

Теоретична категорія «бюджет» може мати кілька рівнів застосування: від мікроекономічного рівня (наприклад, «бюджет домогосподарства», «бюджет продажів компанії» тощо) до макроекономічного («державний бюджет») і навіть глобального рівня (наприклад, «бюджет Європейського Співтовариства»). З урахуванням ознаки «міжбюджетний» об'єктивно потрібно вести мову про певну сукупність бюджетів, які подібні за природою, сферою застосування, принципами організації та функціонування. Таке категоріальне звуження тлумачення поняття приводить до іншої дефініції – «бюджетна система», яка й представляє собою певну сукупність бюджетів, однорідних у теоретичному вимірі. Йдеться про бюджети, які за змістом можуть бути охарактеризовані досить різноманітно: «за змістом, формою, організаційною будовою, правовим характером» [80, с. 144].

Про яку б ознаку деталізації змісту «бюджету» в контексті бюджетної системи не йшлося б, незмінним залишатиметься однозначне його розуміння як об'єкту впливу. Натомість поняття «відносини» вказує на наявність «стосунків, зв'язків, взаємин між ким-небудь» [11, с. 175], тобто суб'єктами, здатними на участь у відповідних процесах. Такими особами в бюджетній системі виступають органи влади, уповноважені на ухвалення рішень щодо бюджетних ресурсів. Зазначені повноваження зумовлені природою походження та функціонування органів державної влади, зокрема необхідністю здійснювати «державно-

організаторські, розпорядчі, судові та інші функції, відповідно до свого призначення» [32].

У кожній країні вибудована власна система органів державної влади, яку можна характеризувати в горизонтальному (гілки державної влади) та вертикальному (за рівнями управління) вимірах. Наявність останнього – це природна причина створення й функціонування бюджетної системи країни, в межах якої і йдеться про міжбюджетні відносини.

Як будь-який інший суб'єкт суспільних взаємовідносин, орган державної влади для виконання власних повноважень потребує різноманітного ресурсного забезпечення. В його складі в сучасних умовах домінують фінансові ресурси. Функціонування держави як суспільного інституту призводить до переважаючого формування й використання органами влади в якості їхніх фінансових ресурсів саме бюджетної складової.

Одночасно варто зауважити, що джерелом походження бюджетних ресурсів суспільства є його валовий внутрішній продукт (далі – ВВП). Об'єктивні правила та принципи його розподілу й перерозподілу, а також чинні в країні юридичні норми обмежують верхній рівень частки держави як суспільного інституту у ВВП. Тому існує об'єктивний кількісний ліміт обсягу бюджетних ресурсів, якими можуть розпоряджатися органи державної влади. Саме він концентрується бюджетною системою країни.

Неоднорідність органів влади має своїм наслідком завдання – обґрунтовано розподілити закумуляований бюджетний ресурс. Традиційно обґрунтованість визначається з урахуванням повноважень, якими наділені органи влади. Оскільки йдеться про вертикаль державного управління, до таких владних структур відносять загальні та місцеві органи влади.

В Україні система управління територіями містить загальні (центральні органи державної влади, державні адміністрації в областях і районах) та ОМС. Останні включають представницькі ОМС, а саме: сільські, селищні, міські ради –

виразники інтересів територіальних громад, а також обласні та районні ради, які репрезентують спільні інтереси територіальних громад. Відповідним чином побудована бюджетна система нашої країни, яка включає Державний бюджет України та місцеві бюджети.

Цільове призначення бюджетних ресурсів, закумульованих суб'єктами владних повноважень, визначається необхідністю виконати такі повноваження в обсязі, передбаченому чинним законодавством, і своєчасно. При цьому структура фінансових зобов'язань органів влади, продиктована такими повноваженнями, не є постійною та стабільною з різних причин. Як наслідок, об'єктивно виникає дисбаланс між розмірами фінансових зобов'язань і бюджетних можливостей органів влади. При цьому залишається чинним вище згадане обмеження щодо їх частки у ВВП країни. Тому логічним наслідком поєднання такого ліміту й фінансових диспропорцій стає потреба перерозподілити бюджетні ресурси між рівнями бюджетної системи, фактично – між рівнями органів влади, які управляють територіальним розвитком.

Перерозподіл фінансових ресурсів у межах бюджетної системи має кілька аспектів виміру, на що вказала Возняк Г.В. Зокрема, до таких науковиця включила:

«1) економічний, тобто йдеться про взаємовідносини, зумовлені необхідністю перерозподілити ВВП країни так, щоб органи влади могли повноцінно виконувати повноваження;

2) фінансовий, у якому акцент робиться на бюджетному забезпеченні програм регіонального й територіального розвитку в контексті реалізації регіональної політики держави;

3) правовий, який відображає юридичну основу міжбюджетних потоків коштів між органами влади різних рівнів і містить чітку вказівку на чинну законодавчо-нормативну базу такого регламентування;

4) організаційний, який представлений цілеспрямованими діями органів влади щодо конкретизації владних повноважень та їхнього ресурсного

забезпечення» [13, с. 46].

Крім означених, п'ятий – політичний – аспект міжбюджетних відносин виокремили Фещенко Л.В., Проноза П.В., Кузьмичук Н.В. Науковці його пов'язали: «з організацією державної влади в країні, реалізацією державних та місцевих інтересів, з ухваленням законодавств, які максимально збалансовували б державні та місцеві інтереси» [79, с. 104].

Сьогодні власне трактування міжбюджетних відносин пропонують відомі фінансисти – фахівці з бюджетної проблематики. Так, Кириленко О.П. зауважила, що міжбюджетні відносини – це: «відносини, направлені на розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи, котрі проведені відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування» [28, с. 45]. Аналогічний наголос на розподілі владних повноважень у своєму визначенні запропонувала Луніна І.О. Характеризуючи міжбюджетні відносини, науковиця наголосила, що це: «система взаємовідносин між державою, Автономною Республікою Крим і місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, видаткових зобов'язань та дохідних джерел між бюджетами різних рівнів; розподіл між органами державної влади та ОМС повноважень щодо надання суспільних благ і послуг, виконання соціальних обов'язків держави, а також розподілу обов'язків по видатках і дохідних джерелах між бюджетами всіх рівнів» [39, с. 34].

Інший аспект міжбюджетних відносин (програми розвитку та ресурсний потенціал їхнього забезпечення) знаходимо в роботі Гончаренка О.В. Відповідно до нього: «міжбюджетні відносини – це взаємовідносини між органами влади й управління різних рівнів з питань розподілу дохідних і видаткових повноважень з метою досягнення збалансованості бюджетів різних рівнів за доходами та видатками з урахуванням державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку і наявного на їх територіях бюджетно-податкового потенціалу» [17, с. 21].

Окремі програми місцевого розвитку можуть реалізовувати недержавні структури. Це стало для Лилик О.Я. однією з підстав, щоб включити органи самоорганізації населення до переліку суб'єктів міжбюджетних відносин, а тому, на її думку: «міжбюджетні відносини – це фінансові відносини, суб'єктами яких є відповідні центральні органи державної влади, місцеві органи виконавчої влади, ОМС та органи самоорганізації населення з приводу розподілу повноважень, здійснення сукупних видатків та формування доходів бюджетів» [37, с. 3].

Аналіз теоретичних підходів дозволяє зробити висновок про те, що визначальними моментами для існування міжбюджетних відносин варто вважати:

з одного боку, сукупність суспільних потреб, для задоволення яких органи влади формують, розподіляють між собою та виконують відповідні повноваження;

з іншого боку, розміри продукovanого суспільством ВВП і об'єктивний ліміт участі держави в його розподілі (рисунок 1.1.).

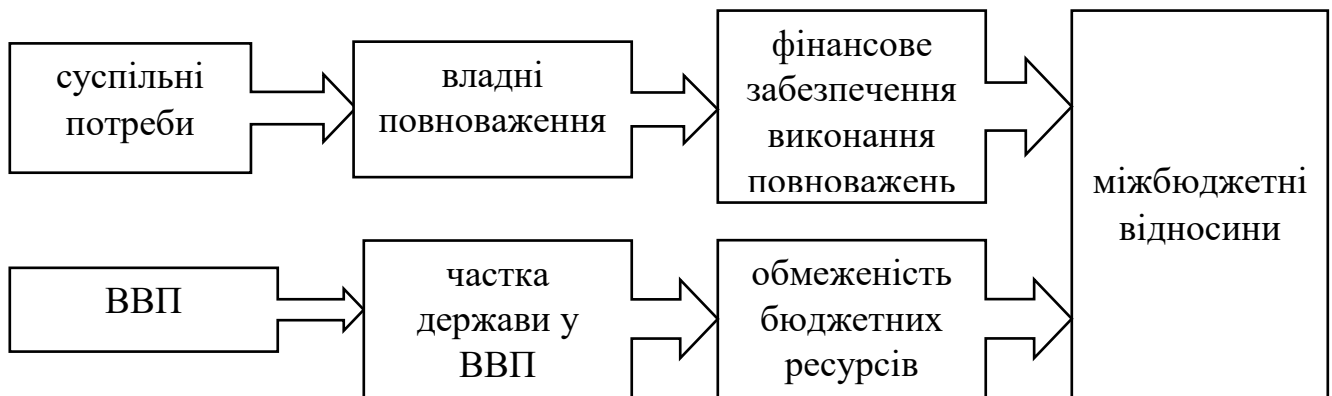


Рис. 1.1. Природа виникнення міжбюджетних відносин (складено автором)

Існування міжбюджетних відносин і рівень актуальності їхньої проблематики підтримується дією сукупності різних груп чинників. Насамперед, вони пов'язані з особливостями як суспільних запитів населення, яке проживає на різних територіях, так і з власними ресурсними можливостями територій. Конкретні диспропорції в територіальному розвитку викликають:

«різноманітність природно-кліматичних умов;

- різний екологічний стан територій;
- особливості розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;
- насиченість шляхами сполучення;
- кількість населення, його віковий склад;
- економічний розвиток національної економіки та її спеціалізація;
- стан соціальної та побутової інфраструктури тощо» [44, с. 259].

Цей перелік варто доповнити чинниками, зумовленими воєнною агресією росії проти України, зокрема: «знищення і значні пошкодження інфраструктури та її невідповідність актуальним потребам людини, економіки та вимогам безпеки; різкі просторові та структурні зміни в економіці, втрата експортного потенціалу регіонів; втрата людського капіталу та прискорення депопуляції» [60].

Ці особливості регіонального й територіального розвитку, особливо в умовах війни, мають своїм наслідком суттєві дисбаланси між обсягами, відповідно, видатків і доходів бюджетів – основного фінансового ресурсу органів влади.

Інша група чинників розвитку міжбюджетних відносин зумовлена адміністративним характером процедур, пов'язаних з виконанням затверджених показників бюджетів.

Комплексний характер природи міжбюджетних відносин дозволяє застосовувати їхню класифікацію (рисунок 1.2.).

Загальнотеоретична конструкція міжбюджетних відносин допускає взаємозв'язки між органами влади як у межах національної бюджетної системи, так і поза ними. Тому в складі міжбюджетних за ознакою рівня бюджетної системи можна виокремлювати міждержавні та міжтериторіальні відносини.

Спрямованість коштів – по горизонталі чи вертикалі системи органів влади – визначає відповідні (горизонтальні та вертикальні) групи міжбюджетних відносин. Крім іншого, вони суттєво диференційовані характером взаємодії органів влади, компетенція яких може бути подібною (горизонтальні взаємозв'язки), або ж

суттєво різною (вертикальні); містити, або ж ні компонент ієрархії (підпорядкованості) в процесі управління бюджетними ресурсами країни.



Рис. 1.2. Ознаки класифікації та види міжбюджетних відносин (складено автором)

Орієнтир на стратегічні й тактичні цілі різних напрямків державної політики зумовлює економічне (підтримка розвитку галузей, окремих видів виробництв), соціальне (дотримання соціальних стандартів розвитку суспільства) призначення міжбюджетних відносин, а також прагнення мінімізувати міжтериторіальні дисбаланси розвитку країни.

Міжбюджетні відносини, як правило, реалізуються в плановому порядку. Адже кількісні їхні показники обґрунтовуються, закладаються в проекти бюджетів і згодом повинні бути виконані, як і інші законодавчі норми. Проте волатильність соціально-економічних умов може зумовити необхідність оперативного

корегування показників доходів і видатків на етапі виконання бюджетів. Тому прийнятним явищем стають позапланові (оперативні) міжбюджетні відносини.

Підстави та спосіб, у який ресурси перерозподіляються між ланками бюджетної системи, визначають форму грошового потоку (субсидування, вилучення, кредитування, взаємні розрахунки), відповідно, засади та умови їх надання, отримання й використання (поворотні чи безповоротні; платні чи безоплатні; цільового чи довільного спрямування тощо).

Класифікація міжбюджетних відносин, крім науково-теоретичного призначення, має вагому практичну роль. Адже її правильна побудова допомагає з'ясувати відмінності в змісті, причинах, наслідках міжбюджетних потоків коштів і, відповідно, сприяє ухваленню оптимальних рішень, пов'язаних з управлінням такими потоками. При цьому доцільно мати на увазі, що поточна економічна ситуація та зміни у фінансовому законодавстві призводять до варіативності класифікації міжбюджетних відносин, забезпечуючи її динамічність. Одну й ту ж групу міжбюджетних відносин варто характеризувати заразом за різними ознаками. Тому характер рішень щодо регулювання міжбюджетних відносин об'єктивно не може бути однозначним і простим.

1.2. Регулювання міжбюджетних відносин як складова системи управління публічними фінансовими ресурсами

Бюджетні ресурси – невід'ємна складова фінансових ресурсів держави, які необхідно закумулювати й використати в інтересах суспільства (рисунки 1.3.). Таке призначення публічних фінансових ресурсів потребує цілеспрямованого впливу з боку визначеного кола суб'єктів - інституційної складової системи управління фінансовими ресурсами держави. Як зазначає Радіонов Ю.Д.: «Під терміном «управління фінансовими ресурсами» слід розуміти комплекс заходів, спрямованих на використання фінансів як вагального важеля впливу на процес розширеного

суспільного відтворення» [71, с. 24]. Щодо управління саме публічними фінансовими ресурсами варто вести мову окремо про системи менеджменту бюджетними та позабюджетними коштами держави. Адже в цих випадках вибудовуються дещо відмінні системи управління. Зокрема, в основі менеджменту позабюджетних ресурсів лежить вузька спеціалізованість призначення відповідних коштів, оперативна самостійність суб'єктів управління, часто – кількаосібне представництво засновників таких фінансових структур в органах управління.

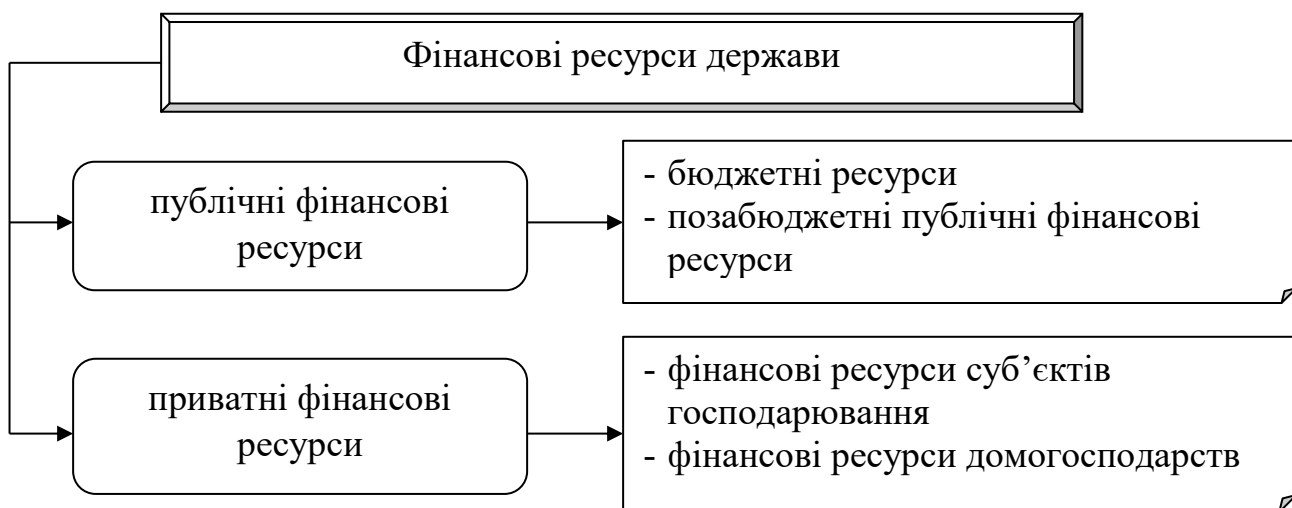


Рис. 1.3. Склад фінансових ресурсів держави (складено автором)

Натомість система управління бюджетними ресурсами вибудовується з урахуванням комплексного поєднання таких її елементів:

1. Суб'єкти управління бюджетними ресурсами – органи державної влади та управління, які ухвалюють і реалізують стратегічні й оперативні рішення.

2. Структура й методологія управлінської діяльності у сфері бюджету та бюджетного процесу. Остання зорієнтована на повноцінну реалізацію функцій системи управління фінансовими ресурсами держави, а саме:

- мобілізація фінансових ресурсів (збір коштів через податки, мита, продажі державного майна тощо);
- розподіл фінансових ресурсів (спрямування коштів на фінансування державних програм, соціальних виплат, інфраструктурних проектів тощо);

- контроль за використанням фінансових ресурсів (перевірка законності та ефективності використання бюджетних коштів);
- регулювання економічних процесів (використання фінансових інструментів для стабілізації економіки, стимулювання економічного зростання та забезпечення соціальної справедливості).

При цьому функціонування системи управління бюджетними ресурсами спрямоване на захист національних безпекових інтересів, забезпечення стабільного й прогнозованого економічного розвитку, дотримання соціальної справедливості в розподілі суспільного багатства. Досягнення таких цілей відбувається в процесі перерозподілу закумульованих бюджетних ресурсів за різними його напрямками та вимірами – у розрізі функцій, цілей, програм, галузей, територій тощо з урахуванням нагальності завдань, які потрібно виконати.

Розкритий у попередньому питанні територіальний аспект перерозподілу бюджетних ресурсів об'єктивно зумовлює формування в рамках системи управління публічними фінансовими ресурсами такої її компоненти, як менеджмент міжбюджетних потоків коштів. У вітчизняній науці така складова найчастіше розглядається як «регулювання міжбюджетних відносин» [30; 34; 38, с. 186-283; 81], або «міжбюджетне регулювання» [20; 82, с. 147-175]. В українському законодавстві відсутнє визначення цих термінів. Натомість у статті 81 Бюджетного кодексу України зафіксовано нормативне визначення поняття «міжбюджетні відносини» - це: «відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України» [9]. Відповідно, мета регулювання міжбюджетних відносин сформульована як: «забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень» [9].

Таке визначення термінів, важливих з погляду управління публічними фінансовими ресурсами, має ґрунтовну теоретичну базу, насамперед, сформовану зарубіжними науковцями – прихильниками теорії бюджетного федералізму. Деталізацію й водночас узагальнення їхніх поглядів успішно здійснили Костирко Л.А., Велентейчик Н.Ю., які зазначили: «Бюджетний федералізм є певним середовищем, у якому можуть ефективно функціонувати міжбюджетні відносини. З іншого боку, бюджетний федералізм і його основоположні принципи найбільш чітко проявляються та реалізуються через систему міжбюджетних відносин. Основними зарубіжними економічними дослідженнями у сфері федералізму є праці Р. Масгрейва, У. Оутса, У. Рікера, Р. МакКіннона, Ч. Тібу, Ф. Хайєка, Б. Уейнгаста, О. Вільямсона, Г. Бреннана і Дж. М. Б'юкенена, У. Нісканена, Р. Прудомма, Г. Монтінола, Й. Кіан, В. Танзі. Методологічну основу теорії бюджетного федералізму, яка сформувалася як самостійний напрям теорії економіки суспільного сектору до початку 1970-х років, становлять фундаментальні роботи Ч. Тібу, Р. Масгрейва і У. Оутса» [34, с. 8]. Зокрема, У. Оутс наголосив на вагомості ефективного розподілу: «функцій та інструментів, які використовуються на центральному і місцевому рівнях» [94, с. 1120-1149], коли йдеться про засади бюджетного федералізму.

Зауважимо, що саме на означених засадах з 2015 року в Україні реалізована реформа бюджетної (фіскальної) децентралізації. Методологічну основу обґрунтування заходів державної політики, відображених у положеннях Законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [59], «Про співробітництво територіальних громад» [68], а також у постанові Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [69], склали погляди вже згаданих зарубіжних, а також вітчизняних (В.Л. Андрущенко [1], Й.М. Бескида [7], К.В. Павлюк [46, с. 337], І.О. Луніної [38], В.М. Федосова [10, с. 648-675]) науковців.

Реалізація політики бюджетної децентралізації в Україні впродовж 2015-2021 років була спрямована, в тому числі, на створення й забезпечення стабільно функціонуючої моделі міжбюджетних відносин: «побудованої на єдиній фінансово-бюджетній політиці держави. Це значно зміцнить фінансову базу ОМС, дозволить більшою мірою впливати на їх активність через відповідну бюджетну політику, стимулюватиме кожного з них до нарощування власних доходів для покриття необхідних видатків і в цілому формуватиме передумови для сталого соціально-економічного розвитку регіонів» [34, с. 10].

Можливість досягнення таких цілей визначається дієвістю всієї системи управління публічними фінансовими ресурсами, загалом, і системи регулювання міжбюджетних відносин, зокрема. Щодо складу й структури останньої в науковій літературі існує певна дискусія, зумовлена різними поглядами щодо включення тих чи інших компонент саме до механізму регулювання міжбюджетних відносин (таблиця 1.1.).

Проаналізувавши погляди науковців, вважаємо за необхідне зауважити: регулювання міжбюджетних відносин, як складова системи управління публічними фінансовими ресурсами, містить об'єктивну й суб'єктивну складові. Перша визначається природою міжбюджетних відносин, об'єктивною потребою задовольнити суспільні інтереси на різних рівнях ухвалення політичних рішень. Друга походить з першої, оскільки рішення ухвалюють суб'єкти, наділені владними та управлінськими повноваженнями. Тому серед складників механізму регулювання міжбюджетних відносин пропонуємо виокремлювати насамперед такі:

- об'єкт – баланс місцевих бюджетів, який визначається співвідношенням владних повноважень ОМС та їхніми фінансовими можливостями реалізувати такі повноваження. Органи влади різних рівнів забезпечуються джерелами публічних фінансових ресурсів відповідно до отриманих повноважень. Проте за наявності дисбалансу між видатками й доходами власних бюджетів у органів влади різні

можливості його подолання. Так, органи державної влади можуть задіяти механізми боргового та монетарного (емісійного) фінансування для покриття дефіциту центрального бюджету країни.

Таблиця 1.1

Складові механізму регулювання міжбюджетних відносин [34, с. 48]

Компонента	Автор твердження				
	Бабій Н. [3]	Бак Н. [4; 5], Рябушка Л. [72]	Гончаренко О. [17], Загорський В. [25], Каун О. [27]	Макогон В. [42]	Смірнова Т., Вівчар О. [74]
Суб'єкти		*			
Об'єкт		*			
Принципи	*	*			*
Мета		*			
Завдання		*			
Функції		*			
Методи	*	*	*	*	*
Інструменти	*	*	*		*
Моделі		*	*	*	
Форми		*	*	*	
Інституції	*		*		*
Важелі		*			
Нормативи		*			
Стимули		*			
Санкції		*			

Натомість ОМС не володіють подібною компетенцією. Тому органи державної влади зобов'язані (особливо, коли йдеться про процеси політичної та адміністративної децентралізації) вжити заходи перерозподільного характеру в межах функціонування бюджетної системи. Інша причина акцентування уваги саме на балансі місцевих бюджетів полягає в тому, що ОМС забезпечують надання суспільних послуг громадянам на підпорядкованій території. Таким чином, вони виконують вагомую функцію держави. Відповідно, держава в особі органів влади повинна брати на себе відповідальність за стан місцевих бюджетів. Саме такий

аргумент пояснює наявність у статті 142 Конституції України наступного положення: «Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування» [33];

- суб'єкти: 1) органи законодавчої влади (Верховна Рада України, ОМС), які базово визначають процедури цього механізму та кількісні показники його застосування; 2) органи виконавчої влади (Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, фінансові підрозділи ОМС), які розробляють пропозиції щодо таких процедур, показників, а згодом безпосередньо беруть участь у внутрішньому щодо бюджетної системи перерозподілі коштів;

- правова база: 1) законодавчо-нормативні акти; 2) договори, укладені між суб'єктами міжбюджетних відносин;

- принципи: 1) національної солідарності: «формування доходів і видатків усіх бюджетів прямо пропорційно до потреб, до визначених нормативів, наприклад, мінімальної бюджетної забезпеченості» [12; 47]; 2) бюджетної еквівалентності: «планування бюджетних витрат відповідно до податкового навантаження, яке несуть члени відповідної територіальної громади» [2; 18]. Відмітимо, що одночасне застосування цих принципів практично неможливе. Тому акцент на одному з них визначають стратегічні пріоритети соціально-економічного розвитку країни та механізм його забезпечення публічними фінансовими ресурсами;

- завдання: 1) забезпечення рівноваги між доходами й видатками у всіх ланках бюджетної системи; 2) стимулювання економічного розвитку територій, насамперед, з меншим економічним потенціалом; 3) ефективне використання бюджетних ресурсів; під «ефектом» у цьому випадку доцільно вести мову про економічні та соціальні його результати;

- форми: планування (на етапі обґрунтування бюджетних показників), оперативне регулювання (в процесі виконання бюджетів з метою коригування бюджетних показників); контроль;

- інструменти: норми (наприклад, коефіцієнт податкоспроможності, відсотки

відрахувань від визначеної податкової бази); нормативи (зокрема, соціальні стандарти, бюджетної забезпеченості); трансферти (цільові, нецільові); кредити; гарантії.

Конкретизація кількісних показників інструментів регулювання міжбюджетних відносин – це похідна від досягнутого стану розвитку бюджетної системи країни. Він, у свою чергу, перебуває під впливом чинників, які зумовлюють масштаби й результативність функціонування всієї системи управління публічними фінансовими ресурсами. До таких варто включити, насамперед:

- політичну систему – панівну ідеологію, політичні пріоритети, рівень корупції тощо;
- макроекономічну ситуацію – стан розвитку економічної системи країни, досягнутий і прогнозований рівень інфляції, рівень безробіття, які сукупно детермінують масштаби державного втручання в економічні процеси;
- соціальну сферу – рівень життя населення, соціальні диспаритети, які зумовлюють пріоритетність і пріоритети державної соціальної політики;
- міжнародні відносини – участь у міжнародних і регіональних організаціях, укладені міжнародні, багатосторонні й двосторонні угоди спричиняють додаткові зобов'язання органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їхні додаткові ресурсні можливості.

Водночас результативність механізму регулювання міжбюджетних відносин має зворотній вплив на систему управління публічними ресурсами країни. Адже від результативності переспрямування коштів у межах бюджетної системи залежить виконання економічних завдань розвитку окремих територій, перебіг місцевих політичних процесів, стабільність і прогнозованість соціальних настроїв. Значимість таких орієнтирів тільки посилилася в кризових умовах життя нашої країни.

1.3. Особливості фінансово-правових аспектів регулювання міжбюджетних відносин у кризових умовах

Механізм регулювання міжбюджетних відносин – це продукт розвитку бюджетної системи країни та її усієї системи управління публічними фінансовими ресурсами. Відповідно, особливості розвитку цих систем, чинники, які визначають відповідні процеси, проблеми та перспективи, пов'язані з ними, неодмінно зумовлюють зміни в міжбюджетних відносинах та процедурах їх регулювання. Так, аналізуючи еволюцію становлення й розвитку бюджетної системи України як незалежної держави, можемо зауважити окремі особливості функціонування міжбюджетних відносин:

- 1991 - 1997 роки – незважаючи на ухвалення Закону «Про бюджетну систему України» [51], фактичний розвиток за пострадянською схемою підпорядкованості ОМС центральному рівню влади з аналогічною залежністю місцевих бюджетів від Державного бюджету України по дохідних і видаткових можливостях;

- 1998 - 2001 роки – удосконалення складу бюджетної системи України за рахунок появи в ній бюджетів місцевого самоврядування як наслідок ухвалення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [66], приєднання й ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування [23]. Така новація посприяла посиленню ролі ОМС, демократизації всієї системи міжбюджетних взаємозв'язків, більш активному застосуванню трансфертів з метою їх регулювання;

- 2002 – 2014 роки – функціонування бюджетної системи на засадах Бюджетного кодексу України [9], в якому зроблено спробу фінансово забезпечити виконання положень Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [66], а саме: 1) запровадження двох груп «кошиків» доходів і видатків місцевих бюджетів як відображення різних типів владних повноважень ОМС; 2) зміна порядку розрахунку розмірів нецільових міжбюджетних трансфертів; 3) ініціювання бюджету розвитку в складі місцевих бюджетів як запоруки фінансування

капітальних потреб довгострокового характеру в інтересах територіальних громад;

- 2015 – лютий 2022 року – 1) ліквідація «кошиків», відповідно, прив'язки доходів і видатків місцевих бюджетів до власних і делегованих повноважень ОМС; 2) вагомі зміни в складі бюджетної системи України як наслідок адміністративно-територіальної реформи відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [69] – зменшення кількості місцевих бюджетів з 12213 до 1952, з яких напряму з Державним бюджетом України пов'язані 1582 бюджети (таблиця 1.2.); 3) розширення переліку цільових міжбюджетних трансфертів; 4) оновлення формул для розрахунку розмірів нецільових міжбюджетних трансфертів.

Таблиця 1.2.

Кількісні показники складу бюджетної системи України, од. [96]

Група бюджетів	Разом	Прямо пов'язані з Державним бюджетом України
Державний бюджет України	1	-
Місцеві бюджети, всього у тому числі:	1952	1582
• обласні бюджети, бюджет Автономної Республіки Крим	25	24
• бюджети міст обласного значення	13	1
• районні бюджети	136	119
• бюджети територіальних громад	1469	1438
• бюджети районів у містах обласного значення	35	0
• бюджети міст районного значення	6	0
• селищні бюджети	39	0
• сільські бюджети	229	0

На цей період припадає активна фаза пандемії COVID-19, яка супроводжувалася значним погіршенням стану державних фінансів через, з одного боку, звуження податкової бази формування доходів усіх бюджетів, а з іншого, - об'єктивним зростанням видатків бюджетів на потреби охорони здоров'я

населення, а також підтримки й стимулювання розвитку національної економіки на всіх її рівнях. При цьому додатковий фінансовий тягар було покладено на ОМС. З цього приводу Буряченко А.Є. і Логвінов П.В. зауважили: «Проміжним викликом, що також був випробовуванням стійкості ОМС, між початком війни та повномасштабним вторгненням, можна вважати події, пов'язані з пандемією коронавірусної інфекції та обмеженнями, котрі приймалися Україною й більшістю країн для унеможливлення поширення згаданого респіраторного захворювання. Ці обмеження істотно вплинули на формат роботи бізнесу та установ, при цьому ОМС виступали стороною, що балансувала між населенням і урядом під час введення заборон та обмежень діяльності для збереження робочих місць і підтримки економічно активного населення» [8, с. 51];

- з кінця лютого 2022 року й досі – переформатування механізму функціонування всіх складових українського суспільства, включно з його фінансово-економічним блоком, через повномасштабну військову агресію росії.

На кожному етапі розвитку бюджетної системи України та відносин між її ланками відбувалися зміни, від кардинальних до косметичних, у механізмі їх регулювання. Насамперед, вони зумовлювалися переглядом і наступним перерозподілом сфер, галузей, ділянок відповідальності за ті чи інші суспільні процеси між органами влади різних рівнів. Адже саме розподіл владних повноважень лежить в основі механізму регулювання міжбюджетних відносин. Проте не меншу роль відіграє дохідний потенціал бюджетної системи країни (див. рис. 1.1.), який у кризових умовах формується й використовується під впливом різних негативних чинників. Зі зрозумілих причин, в умовах воєнного стану відбулася активізація останніх, а саме:

- «- збільшення витрат на оборону, що може призвести до зростання державних видатків та зменшення коштів, що надаються на інші сектори;

- зниження економічної активності суб'єктів господарювання, котре призводить до зменшення податкових надходжень до держбюджету;

- посилення боргового навантаження;
- зниження інвестицій, оскільки війна відлякує інвесторів та знижує рівень їхньої довіри до країни;
- демографічні проблеми та міграція значної частини населення» [41, с. 67-68].

Як наслідок, змінилися сфери відповідальності ОМС. Пріоритетні напрями їх функціонування відповідно до постанови Кабінету Міністрів України [57] зараз доповнені за рахунок такого:

«- забезпечення оборони: громади співпрацюють із правоохоронними органами та військовими для забезпечення безпеки в регіоні, включно із запровадженням додаткових обмежень та контролем над переміщенням населення;

- евакуація населення: з метою збереження здоров'я та життя людей на окремих територіях ОМС задіяні у плануванні й проведенні евакуації населення з районів, що зазнають небезпеки, до безпечних громад, включно з логістикою, розміщенням і задоволенням базових потреб внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО);

- гуманітарна допомога: ОМС координують діяльність міжнародних організацій, волонтерів і беруть участь у накопиченні й розподілі гуманітарної допомоги, забезпечуючи харчування, медичні послуги, житло та інші послуги для ВПО» [8, с. 52].

В умовах дії Закону України «Про правовий режим воєнного стану» найвищими органами влади ухвалено ряд правових документів [22; 62]. Логічний наслідок їх застосування - це перегляд кількісних і якісних параметрів системи управління публічними фінансовими ресурсами, в тому числі механізму регулювання міжбюджетних відносин. Серед них найбільш вагомими вважаємо такі:

- оперативний перерозподіл бюджетних коштів для фінансування пріоритетних потреб можуть здійснювати центральні органи виконавчої влади та

ОМС, ухваливши відповідні нормативно-правові акти;

- військові адміністрації можуть ухвалити рішення щодо субвенцій і додаткових дотацій без погодження з бюджетними комісіями ОМС;

- військові адміністрації, за погодженням з Міністерством фінансів України, можуть схвалити передачу бюджетних ресурсів між ОМС різних областей без укладання договорів, які обов'язкові в умовах мирного часу;

- можливість ухвалювати рішення про надання з місцевих бюджетів Державному бюджету України коштів для фінансування: «заходів загальної мобілізації та з метою відсічі збройній агресії росії проти України і забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності» [8, с. 58];

- Державна казначейська служба України не перераховує реверсну дотацію з місцевих бюджетів тих територій, на яких запроваджено воєнний стан;

- Державна казначейська служба України не перераховує міжбюджетні трансфери місцевим бюджетам тимчасово окупованих населених пунктів.

Окремі законодавчі рішення [56] стосувалися формування податкової бази доходів місцевих бюджетів у напрямку її потенційного зменшення, зокрема щодо розмірів ставок єдиного податку і можливостей застосування спрощеної системи оподаткування суб'єктами великого бізнесу, а також переспрямування напрямку зарахування податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) з грошового забезпечення військовослужбовців з місцевих бюджетів до Державного бюджету України [52].

Об'єктивно, в кризових умовах перестали діяти стандартні підходи до управління публічними фінансовими ресурсами. Їхня трансформація торкнулася й механізму регулювання міжбюджетних відносин, що мало своїм наслідком зміни в кількісному та якісному забезпеченні виконання повноважень органами державної влади та ОМС в Україні.

Висновки до розділу 1

Головна складова публічних фінансових ресурсів – це ресурси, які акумулюються та перерозподіляються за допомогою бюджетного механізму. Напрямок спрямування коштів першопочатково визначається стратегічними й тактичними цілями державної соціальної та економічної політики, а також прийнятими в країні нормами щодо розподілу сфер відповідальності між органами влади за надання суспільних послуг. Саме останнє лежить в основі системи міжбюджетних відносин – відносин, які виникають між органами влади різних рівнів з приводу перерозподілу бюджетних ресурсів по вертикалі й горизонталі взаємозв'язків у межах бюджетної системи країни з метою забезпечення виконання повноважень органів державної влади і ОМС. Природньою підставою для такого перерозподілу є об'єктивний дисбаланс між розмірами фінансових зобов'язань і бюджетних можливостей органів влади.

Визначальні підстави для існування міжбюджетних відносин містять:

- 1) сукупність суспільних потреб, для задоволення яких органи влади формують, розподіляють між собою та виконують відповідні повноваження;
- 2) розміри продукovanого суспільством ВВП і об'єктивний ліміт участі держави в його розподілі.

Міжбюджетні відносини можна охарактеризувати за їхнім економічним, фінансовим, правовим, організаційним і політичним аспектом.

Комплексний характер міжбюджетних відносин пояснює необхідність і доцільність їх класифікації за рівнем бюджетної системи (міждержавні, міжтериторіальні), спрямованістю коштів (вертикальні, горизонтальні), функціональним призначенням (стимулювання економічного розвитку, соціальний захист, фінансове вирівнювання), стадією бюджетного процесу (планові, оперативні), формою грошового потоку (субсидування, вилучення, кредитування, взаємні розрахунки).

До складових механізму регулювання міжбюджетних відносин пропонуємо включати: об'єкт, суб'єктів, правову базу, принципи, завдання, форми, інструменти.

Методологічна база функціонування механізму регулювання міжбюджетних відносин сформована авторами й прихильниками теорії бюджетного федералізму. Тому розвиток системи міжбюджетних відносин традиційно пов'язують із заходами бюджетної (фіскальної) децентралізації. В якості еволюційних етапів розвитку складових механізму регулювання міжбюджетних відносин в Україні виокремлено періоди за роками: 1991 – 1997, 1998 – 2001, 2002 – 2014, 2015 – лютий 2022 року, кінець лютого 2022 року й досі.

Через кризові умови розвитку Української держави сьогодні проблематика регулювання міжбюджетних відносин посилила свою актуальність. Адже обмеженість джерел бюджетних ресурсів і одночасне переспрямування їхньої значної частини на пріоритетні потреби захисту країни трансформували доходи й видатки Державного бюджету України та місцевих бюджетів, посилили дисбаланс останніх, а також вплинули на бюджетні повноваження, насамперед, ОМС.

РОЗДІЛ 2

СТАН РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

2.1. Оцінка впливу механізму регулювання міжбюджетних відносин на формування та виконання Державного бюджету України

Регулювання міжбюджетних відносин, як процес, передбачає активну участь центру ухвалення рішень щодо потоків коштів у межах бюджетної системи країни. Тому його специфіка визначається, насамперед, видом бюджетної системи та принципами її побудови й функціонування. Бюджетна система України представляє сукупність бюджетів органів влади унітарної країни. Один з її принципів – це принцип єдності, який за змістом, крім іншого, передбачає єдине (одне, одностайне) регулювання бюджетних відносин. І хоча органи влади різних рівнів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного (згідно з принципом самостійності бюджетної системи України), проте вони підпорядковуються однаковим правилам і підходам щодо розподілу й перерозподілу бюджетних ресурсів. При цьому такі правила встановлює Верховна Рада України, ухвалюючи законодавчі акти, а оперативне їх коригування своїми постановами реалізує Кабінет Міністрів України, тобто найвищі органи законодавчої та виконавчої влади нашої держави.

Означені правові підходи мають, на наш погляд, абсолютне фінансове обґрунтування. Адже в Україні саме на центральному рівні бюджетної системи концентрується максимальний фінансовий ресурс органів влади. Якщо частка місцевих бюджетів у ВВП країни в 2019-2023 роках і по доходах, і по видатках не перевищувала 14,2% з тенденцією до зменшення, то Державний бюджет України тільки посилив свою вагу (рисунок 2.1.). За вказаний період щорічно (за винятком 2021 року) зростала частка у ВВП як доходів, так і видатків центрального бюджету

нашої держави, досягнувши в 2023 році показників 40,9% і 61,4%, відповідно.



Джерело: розраховано автором за [96]

Рис. 2.1. Частка бюджетних ресурсів у ВВП України в 2019-2023 роках, %

Ефективність управління публічними фінансовими ресурсами вимірюється, в тому числі, й ступенем задоволення загальносуспільних потреб у поточному періоді завдяки рішенням як центральних, так і місцевих органів влади. Зауважимо, що відповідно до Конституції України, використовуючи бюджетні ресурси, центральна влада прямо бере участь у фінансовому забезпеченні окремих груп суспільних потреб, фактичне надання яких – сфера відповідальності ОМС. Так, за останні п'ять років від 4,4% до 24,3% видатків Державного бюджету України становили офіційні трансфери місцевим бюджетам (таблиця 2.1.). У 2019 році перший за вагомістю груп видатків вихідний грошовий потік з Державного бюджету України було спрямовано на потреби регулювання міжбюджетних відносин. З об'єктивних причин він частково втратив свою значимість за умов пандемії COVID-19, ще більше - з початком повномасштабної військової агресії проти нашої країни, але продовжив відігравати істотну роль у збалансуванні різних ланок бюджетної

системи України.

Таблиця 2.1

Обсяг найбільших груп видатків Державного бюджету України в 2019-2023 роках (за функціональною класифікацією) [96]

Групи видатків	2019	2020	2021	2022	2023
Міжбюджетні трансферти	260,3	160,2	202,7	136,8	177,4
Соціальний захист і соціальне забезпечення	218,6	322,7	339,3	426,0	469,3
Економічна діяльність	72,4	168,9	181,0	95,4	134,3
Оборона	106,6	120,4	127,6	1142,9	2204,8
Громадський порядок, безпека, судова влада	140,2	157,7	174,4	443,3	574,6
Охорона здоров'я	38,6	124,9	170,5	184,3	179,3

Потрібно зауважити, що навіть вплив пандемії COVID-19 у 2020-2021 роках і повномасштабної воєнної агресії в останніх три роки не змінив форм та інструментарію регулювання міжбюджетних відносин в Україні. Продовжують перебувати під заборонаю, окресленою пунктом 2 статті 73 Бюджетного кодексу України, позички з одного бюджету до іншого. Практично відсутні взаємні розрахунки між бюджетами. Натомість активно використовуються такі форми міжбюджетних відносин, як субсидування та вилучення коштів з властивими їм інструментами регулювання – трансфертами.

Традиційно використання міжбюджетних трансфертів розглядається в контексті фінансового забезпечення ОМС, фіскальної децентралізації та самостійності місцевих бюджетів. Проте їх застосовують і щодо іншого рівня бюджетної системи країни, що наглядно демонструють дані, наведені в таблиці 2.2. Так, щорічно зростали як планові, так і фактичні (за винятком 2022 року) показники трансфертів, отриманих Державним бюджетом України з місцевих бюджетів. Найбільші показники приросту характерні для 2020 року (+23,0% до попереднього фактичного показника) та в 2023 році (зростання в більш як 4,5 рази). Тобто кризові умови функціонування бюджетної системи країни змушують з вищою

інтенсивністю користуватися звичними інструментами регулювання міжбюджетних відносин.

Таблиця 2.2.

Показники трансфертів, наданих з місцевих бюджетів Державному бюджету України в 2019-2023 роках

Показники	Одиниця виміру	2019	2020	2021	2022	2023
Плановий розмір	млрд грн	8,8	10,8	12,7	18,4	41,3
Фактичний розмір	млрд грн	8,7	10,7	12,6	9,5	42,9
Рівень виконання плану	%	98,7	98,8	99,2	51,3	103,9
Темп росту фактичного розміру	% до попереднього року	119,4	123,0	117,6	75,4	451,6

Джерело: складено і розраховано автором за [96]

Підставою для таких управлінських рішень можуть слугувати фінансові потреби центральних органів влади. Аргументи на користь цієї тези можна отримати, проаналізувавши дані, наведені в таблиці 2.3, зокрема:

- щороку збільшувалися планові показники потреби у здійсненні видатків Державного бюджету України. Це зумовлювало ріст і їхніх фактичних показників аж до +81,5% у 2022 році в порівнянні з 2021 роком;

- аналогічно, зростали обсяги доходів Державного бюджету України, як запланованих, так і фактично отриманих. Проте темпи такого зростання, як правило, були меншими, ніж відносні показники динаміки обсягу видатків. Найвищий темп приросту доходів Державного бюджету України за останній п'ятирічний період характерний для 2023 року - +49,5% до попереднього року;

- зростаючим реальним потребам у обсягах бюджетного фінансування перешкоджав стан виконання планових показників видатків Державного бюджету України. В 2019-2023 роках він перебував у межах 82,9-96,5%. Поліпшенню цього показника, на жаль, не сприяв стан виконання плану по доходах Державного бюджету України, який (за винятком 2019 року) перевищував позначку в 100,0%, а в 2023 році навіть досягнув максимуму в 117,9%;

Таблиця 2.3

Базові показники Державного бюджету України в 2019-2023 роках

Показник	Одиниця виміру	2019	2020	2021	2022	2023
Видатки						
Плановий розмір	млрд грн	1129,2	1355,3	1544,2	3265,0	4290,0
Фактичний розмір	млрд грн	1072,9	1288,0	1490,3	2705,7	4014,4
Рівень виконання плану	%	95,0	95,0	96,5	82,9	93,6
Темп росту фактичного розміру	% до попереднього року	108,8	120,0	115,7	181,5	148,4
Доходи						
Плановий розмір	млрд грн	1036,1	1067,0	1281,1	1761,0	2267,0
Фактичний розмір	млрд грн	998,3	1076,0	1296,9	1787,4	2672,0
Рівень виконання плану	%	96,4	100,8	101,2	101,5	117,9
Темп росту фактичного розміру	% до попереднього року	107,6	107,8	120,5	137,8	149,5
Кредитування бюджету						
Фактичний розмір	млрд грн	-3,4	-5,1	-4,5	+3,2	+9,3
Стан бюджету						
Дефіцит	млрд грн	78,0	217,1	197,9	914,8	1333,1
Темп приросту дефіциту	% до попереднього року	+31,8	+178,3	-8,9	+362,3	+45,7

Джерело: складено і розраховано автором за [96]

- аналогічно, незначну роль у фінансовому забезпеченні потреб центральних органів влади в Україні відіграло кредитування бюджету, узагальнений показник якого в 2022 році змінився з негативного (надання кредитів) на позитивний (отримання коштів у бюджет) до +9,3 млрд грн у 2023 р.;

- підсумковим результатом формування дохідної та видаткової частин Державного бюджету України став щорічний його дефіцит, розміри якого в 2023 році досягли 1333,1 млрд грн. з максимальними темпами зростання в 2022 році - +362,3% до показника попереднього року.

Потреба збалансувати Державний бюджет України – провідна мета системи

управління публічними фінансовими ресурсами. Тому органи державної влади використовували, насамперед, традиційні методи та інструменти покриття бюджетного дефіциту - позики за рахунок внутрішніх (емісія цінних паперів, кошти Національного банку України, єдиного казначейського рахунку) і зовнішніх (випуск державних облігацій, кошти міжнародних організацій, іноземних урядів і фінансових установ) джерел фінансування (таблиця 2.4.).

Таблиця 2.4

Джерела покриття дефіциту Державного бюджету України в 2019-2023 роках,
млрд грн [96]

Джерела	2019	2020	2021	2022	2023
Емісія внутрішніх державних цінних паперів	345,9	389,2	410,1	696,9	552,6
Емісія зовнішніх державних цінних паперів	39,0	115,0	48,2	-	-
Кредити Національного банку України	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Кредити з єдиного казначейського рахунку	-	-	12,5	121,4	226,6
Кредити урядів іноземних держав	1,3	1,2	2,0	117,7	66,7
Кредити міжнародних фінансових організацій	11,0	113,1	73,3	491,6	1083,4
Кредити іноземних фінансових установ	27,5	20,2	11,2	2,8	1,3

Проте зауважимо, що в 2022 і 2023 роках обсяги кредитів іноземних фінансових установ зменшилися кількакратно (до 1,3 млрд грн), а емісія державних цінних паперів на зовнішньому ринку взагалі не здійснювалася. Тому зростання обсягу міжбюджетних трансфертів, отриманих Державним бюджетом України в останні роки (див. табл. 2.2.), частково компенсувало недоотримання фінансування з вище означених джерел.

На підставі цього стверджуємо, що в кризових умовах функціонування бюджетної системи країни органи державної влади використовують механізм регулювання міжбюджетних відносин, у тому числі для сприяння балансуванню центрального бюджету країни.

Державний бюджет України отримував з місцевих бюджетів трансферти

різного характеру, а саме:

- нецільові (реверсна дотація), які фактично є інструментом вилучення частини бюджетних ресурсів ОМС. Аналіз наведених у таблиці 2.5. показників дозволяє зауважити збільшення планових і фактичних розмірів реверсної дотації, особливо в 2023 році (19,1 і 16,2 млрд грн, відповідно). Фактичні показники 2022 року (всього 1,5 млрд грн вилучених з місцевих бюджетів коштів) – це результат рішення, ухваленого центральними органами влади на початку повномасштабної військової агресії щодо незастосування реверсної дотації з метою фінансової підтримки ОМС в кризових умовах;

Таблиця 2.5

Показники міжбюджетних трансфертів, отриманих
Державним бюджетом України в 2019-2023 роках, за їх видами

Показники	Одиниця виміру	2019	2020	2021	2022	2023
Нецільові міжбюджетні трансферти						
Плановий розмір	млрд грн	6,8	8,8	10,4	10,8	19,1
Фактичний розмір	млрд грн	6,8	8,8	10,4	1,5	16,2
Рівень виконання плану	%	99,9	10,0	100,0	13,4	84,9
Темп росту фактичного розміру	% до попереднього року	126,1	129,4	118,2	14,4	1080,0
Цільові міжбюджетні трансферти						
Плановий розмір	млрд грн	2,0	2,0	2,3	7,6	22,2
Фактичний розмір	млрд грн	1,9	1,9	2,2	8,0	26,7
Рівень виконання плану	%	94,4	95,0	95,7	105,3	120,3
Темп росту фактичного розміру	% до попереднього року	100,4	100,0	115,8	363,6	333,8

Джерело: складено і розраховано автором за [96]

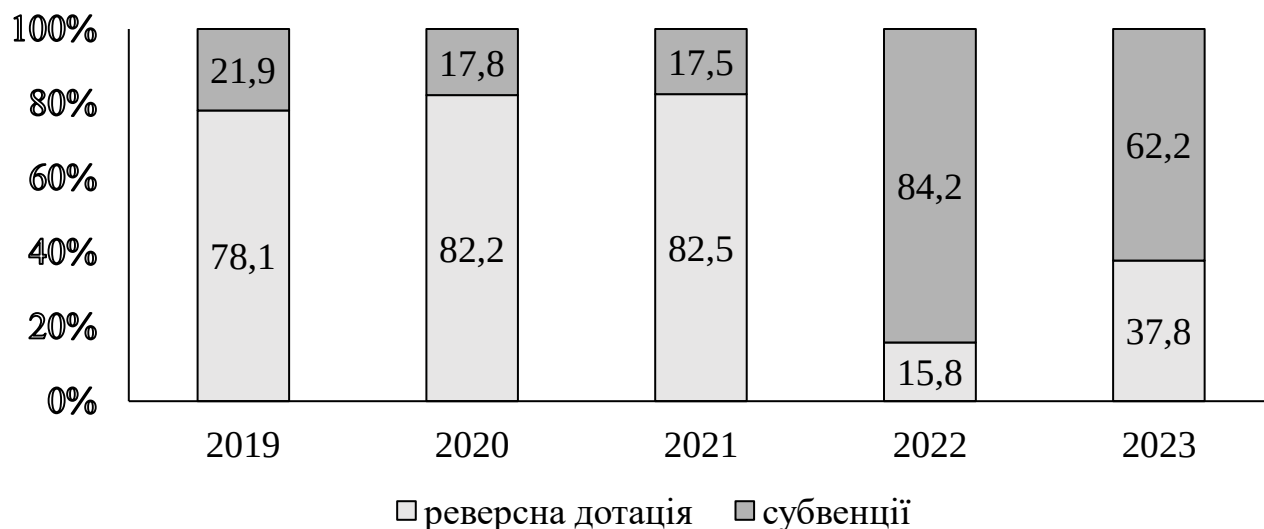
- цільові (субвенції), розміри яких різко збільшилися в 2022 році (з 8,0 до 26,7 млрд грн). Такий щорічний приріст у понад 3,6 і 3,3 рази протягом останніх двох років зумовлений збільшенням кількості видів субвенцій, які надають місцеві бюджети Державному бюджету України, з одного до трьох. Зокрема, в 2022 і 2023

роках традиційна субвенція на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів була доповнена двома іншими наступного цільового призначення:

«- на фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень ОМС;

- на перерахування коштів в умовах воєнного стану або для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації та з метою відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності» [58].

У результаті частка цільових міжбюджетних трансфертів у загальному їх обсязі збільшилася з 17,5% у 2021 році до 84,2% у 2022 році (рисунок 2.2.). У 2023 році вона дещо зменшилася (на 20%), проте залишилася домінуючою.

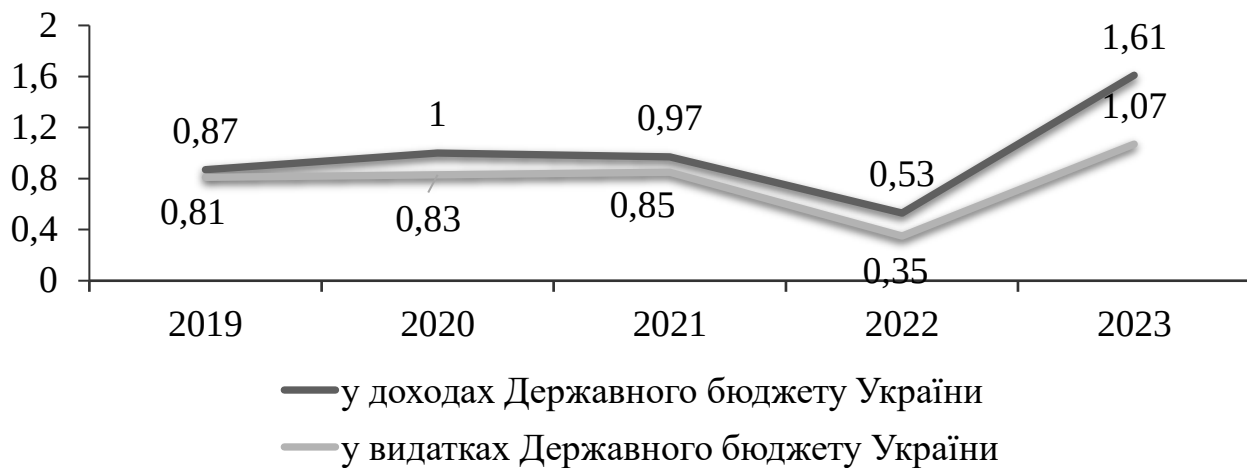


Джерело: розраховано автором за [96]

Рис. 2.2. Структура міжбюджетних трансфертів, наданих з місцевих бюджетів Державному бюджету України в 2019-2023 роках, %

Відповідно, у центральних органів державної влади з'явився додатковий бюджетний ресурс для виконання нагальних завдань з фінансування потреб захисту нашої країни від ворога. Тому використання додаткових видів субвенцій призвело

до збільшення тієї частини доходів, яка формується, і видатків, яка фінансується, за рахунок наданих з місцевих бюджетів Державному бюджету України коштів засобами регулювання міжбюджетних відносин – до 1,61% і 1,07%, відповідно, в 2023 році (рисунок 2.3.).



Джерело: розраховано автором за [96]

Рис. 2.3. Частка міжбюджетних трансфертів, наданих з місцевих бюджетів Державному бюджету України, в його доходах і видатках у 2019-2023 роках, %

Звичайно, такі відносні показники ролі отриманих міжбюджетних трансфертів при управлінні головним публічним фінансовим ресурсом України не вражають. Проте, на наш погляд, за відсутності змін у зовнішньому середовищі, виявлена тенденція цих показників й надалі матиме місце. Відповідно, механізм регулювання міжбюджетних відносин виконуватиме функції, не властиві йому за мирних обставин функціонування бюджетної системи країни.

2.2. Моніторинг дієвості регулювання міжбюджетних відносин щодо фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування

Управління публічними фінансовими ресурсами потребує зваженого підходу щодо цілей і способів їх досягнення. У випадку ОМС він зводиться до повного та своєчасного виконання зобов'язань, відображених у запланованих показниках

місцевих бюджетів. Кризові умови функціонування економічної системи України в 2020-2023 роках сформували середовище, зовнішнє щодо нижчої ланки її бюджетної складової, яке суттєво вплинуло на фактичні фінансові показники. На відміну від Державного бюджету України (див. табл. 2.3.), узагальнені звітні дані по місцевих бюджетах відрізняються в негативний бік. Так, щороку видаткова складова місцевих бюджетів виконувалася на рівні, не вищому за 92,6%, дохідна – 98,3% (за винятком 2021 року, коли показник рівня виконання плану становив 100,6%) (таблиця 2.6.).

Таблиця 2.6

Базові показники місцевих бюджетів України в 2019-2023 роках

Показник	Одиниця виміру	2019	2020	2021	2022	2023
Видатки						
Плановий розмір	млрд грн	611,1	522,5	619,9	623,5	755,8
Фактичний розмір	млрд грн	566,2	478,1	569,4	484,3	646,8
Рівень виконання плану	%	92,6	91,5	91,9	77,7	85,6
Темп росту фактичного розміру	% до попереднього року	99,2	84,4	119,1	85,1	133,6
Доходи						
Плановий розмір	млрд грн	569,9	480,3	577,0	592,3	668,9
Фактичний розмір	млрд грн	560,5	471,5	580,7	555,1	656,6
Рівень виконання плану	%	98,3	98,2	100,6	93,7	97,6
Темп росту фактичного розміру	% до попереднього року	99,7	84,1	123,2	95,6	97,6
Кредитування бюджету						
Плановий розмір	млрд грн	-0,6	-0,4	-0,3	-1,3	-0,6
Фактичний розмір	млрд грн	-0,5	-0,2	-0,2	-1,0	-0,4
Стан бюджету (дефіцит / профіцит)						
Плановий розмір	млрд грн	-41,8	-42,6	-43,2	-32,5	-87,1
Фактичний розмір	млрд грн	-6,2	-6,8	11,1	69,7	5,4

Джерело: складено і розраховано автором за [96]

Порівняння планового й фактичного стану місцевих бюджетів у 2019-2023 роках дає підстави для наступного припущення. Реальне недовиконання показників місцевих бюджетів, особливо по їхній видатковій складовій, дозволяло щорічно

наближати їх до стану балансу, зменшуючи плановий розмір дефіциту (наприклад, у 2023 році плановий показник їхнього сукупного дефіциту 87,1 млрд грн трансформувалася за результатами бюджетного періоду в профіцит у розмірі 5,4 млрд грн). Такі звітні показники є аргументом на користь тези про надзвичайну актуальність проблеми збалансування не тільки Державного бюджету України, але й місцевих бюджетів. Наскільки її розв'язанню сприяють заходи з регулювання міжбюджетних відносин, варто оцінити за допомогою аналізу використання його інструментів.

Щодо видаткової складової місцевих бюджетів чинна вітчизняна законодавча база передбачає в якості інструментів її регулювання застосування соціальних нормативів, а також нормативів бюджетної забезпеченості. Саме вони лежать в основі планових розрахунків, які здійснює Міністерство фінансів України в процесі проєктування показників видатків Державного бюджету України, в тому числі одного з найбільших його вихідних грошових потоків - на користь ОМС (див. табл. 2.1.). На жаль, реальні кількісні показники вказаних нормативів не належать до інформації, яка перебуває у вільному публічному доступі. Тому оцінку впливу цього інструменту на результативність регулювання міжбюджетних відносин визначаємо як перспективне дослідницьке завдання.

На дохідну частину місцевих бюджетів, з погляду їх органічного функціонування в складі бюджетної системи країни, базово впливають норми, згідно з якими до місцевих бюджетів зараховуються ті чи інші надходження, насамперед, з податкових і неподаткових джерел. Вважаємо, що найвагомішу роль щодо регулювання міжбюджетних відносин у минулих бюджетних періодах зіграли такі законодавчі рішення:

1. В 2023 році – про визначення Державного бюджету України в якості отримувача надходжень від ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців і працівників правоохоронних органів. З початком повномасштабної військової агресії в місцевих бюджетах різко (в 6,3 рази, з 13,3 до 83,6 млрд грн) зросли

надходження ПДФО із зазначеної бази (таблиця 2.7.). З погляду балансування місцевих бюджетів таке зростання внесло свій вклад у формування в 2022 році їхнього загального профіциту в розмірі 69,7 млрд грн (див. табл. 2.6.). Проте різке зростання дефіцитності Державного бюджету України – в 3,6 рази (див. табл. 2.3.) змусило шукати можливості для приведення його до стану балансу, зокрема й у сфері міжбюджетного перерозподілу коштів. Тому в 2023 році надходження в місцеві бюджети ПДФО з грошового забезпечення зменшилися як у абсолютному (на 5,2 млрд грн), так і у відносному (частка в надходженнях ПДФО – на 3,6%) вимірах.

Таблиця 2.7

Показники ПДФО як джерела доходів місцевих бюджетів України
в 2019-2023 роках

Показник	Одиниця виміру	2019	2020	2021	2022	2023
ПДФО						
Плановий розмір	млрд грн	163,8	183,1	205,9	259,1	289,2
Фактичний розмір	млрд грн	165,5	177,8	212,2	272,2	289,4
Рівень виконання плану	%	101,2	97,1	103,0	105,1	100,1
Темп росту фактичного розміру	% до попереднього року	119,8	107,4	119,3	128,3	106,3
База нарахування ПДФО						
- заробітна плата	млрд грн	139,7	149,6	178,3	171,4	185,7
- грошове забезпечення	млрд грн	10,6	12,5	13,3	83,6	78,4
- інші доходи	млрд грн	11,5	12,3	16,0	13,6	19,2
- за результатами річного декларування	млрд грн	3,7	3,4	4,6	3,6	4,0
Частка у фактичних надходженнях ПДФО						
- заробітна плата	%	84,4	84,1	84,0	63,0	64,2
- грошове забезпечення	%	6,4	7,0	6,3	30,7	27,1
- інші доходи	%	6,9	6,9	7,5	5,0	6,6
- за результатами річного декларування	%	2,2	1,9	2,3	1,3	1,4

Джерело: складено і розраховано автором за [96]

2. В 2022 році - про зарахування до місцевих бюджетів додатково 4% від надходжень ПДФО з бази, розміщеної у відповідній територіальній громаді. Разом

зі збільшенням бази ПДФО за рахунок зростання обсягу грошового забезпечення військовослужбовців і правоохоронців така нормативна зміна суттєво посилила вагомість ПДФО у джерелах доходів місцевих бюджетів. Якщо в 2019-2021 роках частка ПДФО у них не перевищувала 37,7%, то в 2022 році досягла 49,0% усіх доходів місцевих бюджетів (таблиця 2.8.). І навіть наступна нормативна зміна (зазначена вище), яка призвела до зменшення цього показника до рівня 44,3%, не змогла порушити домінування ПДФО в складі доходів місцевих бюджетів України.

Таблиця 2.8

Структура фактичних доходів місцевих бюджетів України за їх групами
в 2019-2023 роках, %

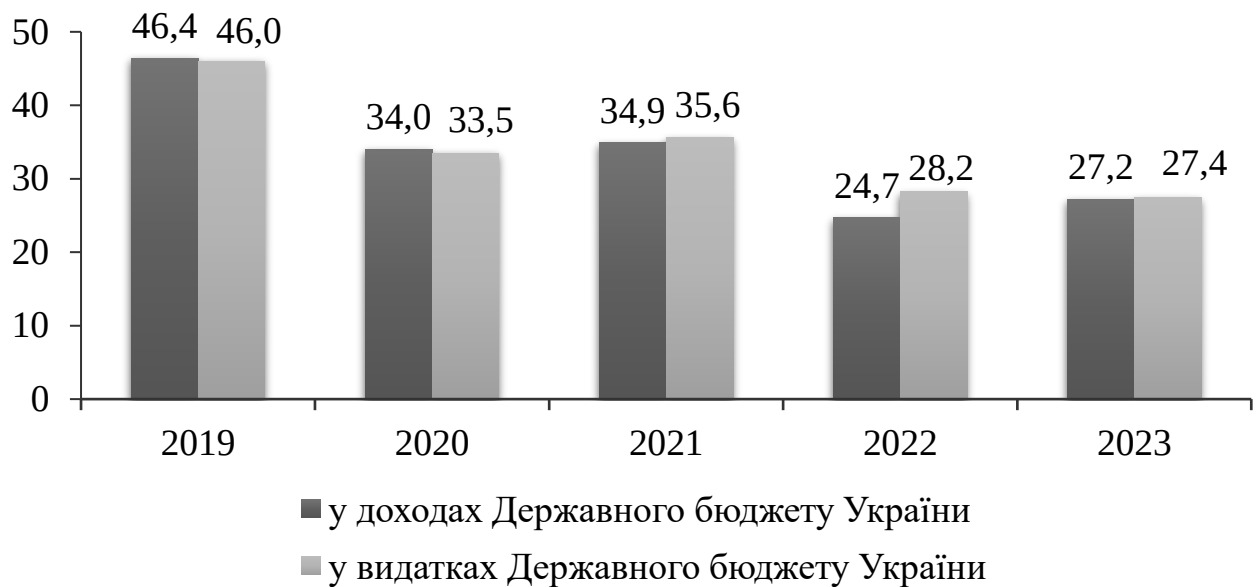
Стаття надходження	2019	2020	2021	2022	2023
Податкові надходження, в тому числі:	48,3	60,6	59,7	70,9	66,6
- ПДФО	29,5	37,7	36,6	49,0	44,3
Неподаткові надходження	4,7	4,6	4,7	4,0	5,6
Доходи від операцій з капіталом	0,5	0,7	0,6	0,4	0,5
Трансферти від органів державного управління	46,5	34,0	34,9	24,7	27,2
Цільові фонди	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1

Джерело: розраховано автором за [96]

Аналізуючи дані, наведені в табл. 2.8., можемо зауважити важливий аспект ролі іншого інструменту регулювання міжбюджетних відносин – трансфертів, які надходять до місцевих бюджетів з Державного бюджету України. Хоча їхня частка в структурі доходів місцевих бюджетів до 2023 року щорічно зменшувалася (з 46,5% до 24,7%), проте й досі вони значимі для збалансування фінансових ресурсів ОМС. Так, понад чверть усіх видатків місцевих бюджетів (а в 2019 році – майже половина) у минулих бюджетних періодах здійснювалася за рахунок офіційних трансфертів (рисунок 2.4.).

Зауважимо, що, на відміну від Державного бюджету України (див. табл. 2.4.), система управління публічними фінансовими ресурсами на місцевому рівні значною мірою зорієнтована саме на міжбюджетні трансферти. Адже їхні обсяги

суттєво перевищують розміри запозичень, за допомогою яких у минулих роках ОМС змогли балансувати власні фінансові потреби та можливості. Найбільші за останній п'ятирічний період обсяги запозичень – 17,7 млрд грн у 2021 році – в 11,5 разів були меншими за обсяг отриманих цього року міжбюджетних трансфертів і в 7,7 рази – за їхній найменший обсяг, який отримано в 2022 році (рисунки 2.4. та 2.5.).



Джерело: розраховано автором за [96]

Рис. 2.4. Частка міжбюджетних трансфертів, наданих з Державного бюджету України місцевим бюджетам, у їхніх доходах і видатках у 2019-2023 роках, %

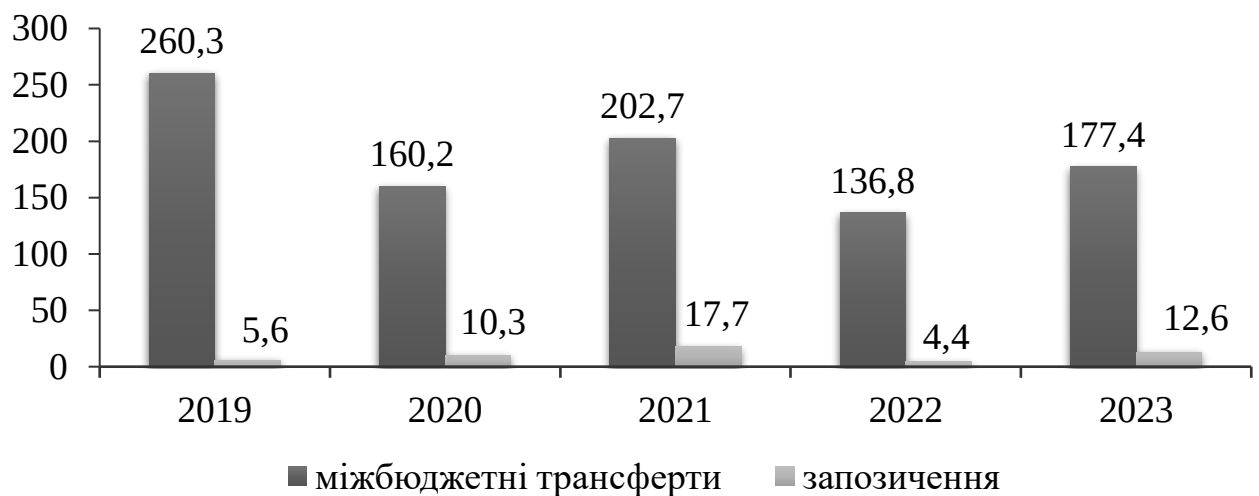


Рис. 2.5. Показники розмірів міжбюджетних трансфертів і запозичень як інструменту формування надходжень місцевих бюджетів України в 2019-2023 роках, млрд грн [96]

Загалом ОМС отримали в порядку міжбюджетного перерозподілу коштів від 136,8 млрд грн у 2022 році до 260,3 млрд грн у 2019 році (таблиця 2.9.). Порівняння даних, наведених у табл. 2.8. і 2.9. дозволяє зауважити наступне. Ймовірно, зменшення фіскальної ролі міжбюджетних трансфертів щодо місцевих бюджетів у 2022 році, а також невиконання плану з їх надходження на 21,7% відбулося за рахунок обмеження фактичного обсягу відповідних коштів, наданих з Державного бюджету України, майже на третину (32,5%). Зміна пріоритетів у системі управління публічними ресурсами країни, яка перебуває в стані війни, а також загальний фінансовий ресурс її бюджетної системи однозначно визначили перерозподіл коштів, насамперед, на потреби оборони й захисту держави, які фінансуються з Державного бюджету України.

Таблиця 2.9

Показники трансфертів, наданих з Державного бюджету України
місцевим бюджетам у 2019-2023 роках

Показники	Одиниця виміру	2019	2020	2021	2022	2023
Плановий розмір	млрд грн	271,6	164,7	213,2	174,6	204,4
Фактичний розмір	млрд грн	260,3	160,2	202,7	136,8	177,4
Рівень виконання плану	%	95,8	97,2	95,1	78,3	86,8
Темп росту фактичного розміру	% до попереднього року	87,1	61,5	126,5	67,5	129,7

Джерело: складено і розраховано автором за [96]

Уже наступного, 2023-го, року показники трансфертів як інструменту регулювання міжбюджетних відносин поліпшилися на користь місцевих бюджетів. Відбувся приріст їхнього обсягу на 27,0 млрд грн, або на 29,7%. Проте це не призвело до зменшення розриву між їхніми розмірами і обсягом власних доходів місцевих бюджетів, який протягом 2019-2023 років збільшився з 39,9 млрд грн до 297,8 млрд грн (рисунок 2.6.). Такі звітні дані доцільно вважати позитивними з погляду цілей і результатів політики бюджетної децентралізації. Адже саме підвищення рівня фінансової самостійності ОМС та їхньої відповідальності за

надання визначених груп суспільних благ і послуг мали на меті автори цієї реформи.

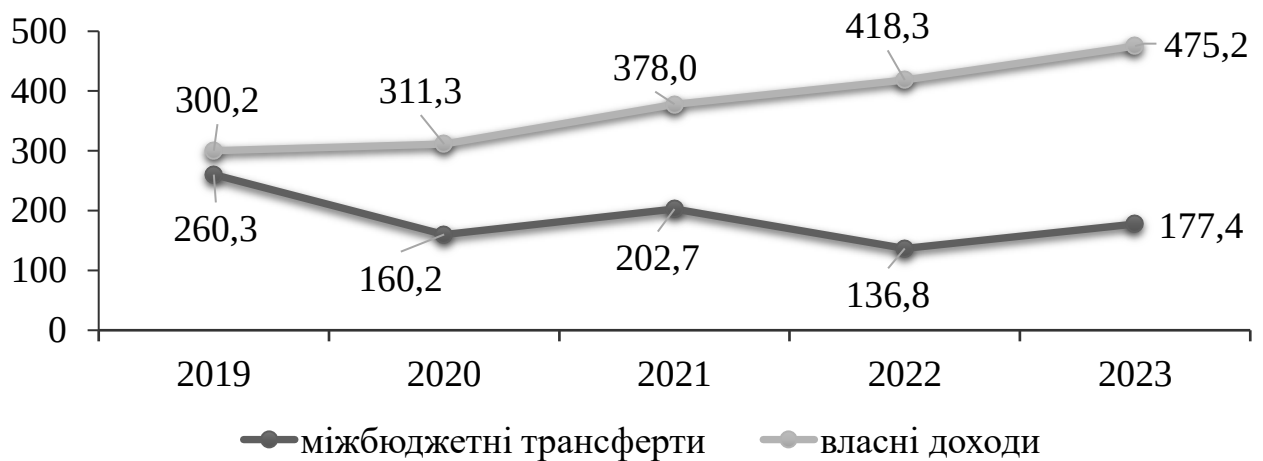
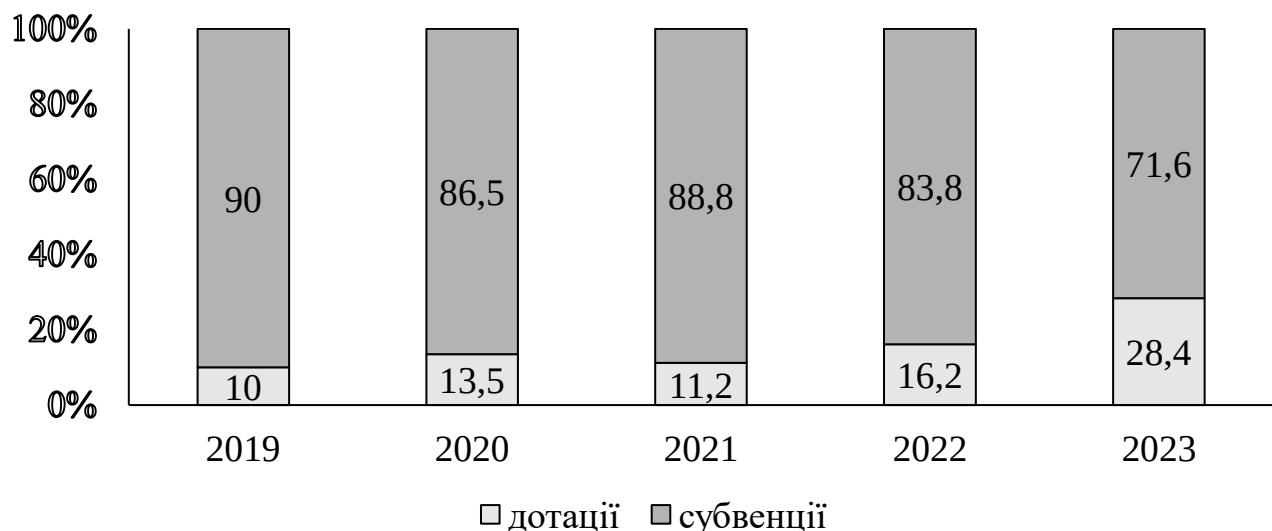


Рис. 2.6. Розмір міжбюджетних трансфертів і власних доходів місцевих бюджетів України в 2019-2023 роках, млрд грн [96]

Урахування в системі управління публічними фінансовими ресурсами цільових орієнтирів політики бюджетної децентралізації потребує не тільки кількісних змін. На нашу думку, їхня якісна складова стосується призначення трансфертів, які використовуються в процесі регулювання міжбюджетних відносин. Відповідний традиційний поділ офіційних трансфертів на дотації та субвенції має місце в практиці регулювання міжбюджетних відносин. Аналізуючи дані, наведені на рисунку 2.7., можна зробити очевидний висновок про абсолютне переважання субвенцій у структурі наданих місцевим бюджетам офіційних трансфертів. Їхня частка протягом 2019-2023 років перебувала в межах від 71,7% до 90,0%. Такі числа дозволяють зробити висновок про те, що центральні органи державної влади в Україні мають на меті забезпечити максимально ефективне використання публічних фінансових ресурсів. Адже саме вони визначають порядок застосування субвенцій, регламентуючи кожен з таких видів трансфертів відповідними нормативними документами (наприклад, [63-65]).

Зростанню частки дотацій у 2023 році до 28,4% посприяло збільшення їхнього обсягу в порівнянні з попереднім роком у 2,3 рази, до 50,3 млрд грн (таблиця 2.10.).



Джерело: розраховано автором за [96]

Рис. 2.7. Структура міжбюджетних трансфертів, наданих з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2019-2023 роках, %

Таблиця 2.10

Показники міжбюджетних трансфертів, отриманих місцевими бюджетами України в 2019-2023 роках, за їх видами

Показники	Одиниця виміру	2019	2020	2021	2022	2023
Нецільові міжбюджетні трансферти						
Плановий розмір	млрд грн	25,9	21,6	22,8	22,2	57,1
Фактичний розмір	млрд грн	25,9	21,6	22,8	22,2	50,3
Рівень виконання плану	%	100,0	100,0	99,9	100,0	88,2
Темп росту фактичного розміру	% до попереднього року	102,7	83,6	105,4	97,3	227,0
Цільові міжбюджетні трансферти						
Плановий розмір	млрд грн	248,0	143,1	190,4	152,4	147,2
Фактичний розмір	млрд грн	234,4	138,6	179,9	114,6	127,1
Рівень виконання плану	%	94,5	96,8	94,5	75,2	86,3
Темп росту фактичного розміру	% до попереднього року	85,6	59,1	129,8	63,7	110,9

Джерело: складено і розраховано автором за [96]

Зростання розмірів нецільових міжбюджетних трансфертів зумовлено суттєвим погіршенням рівня податкоспроможності територіальних громад, які наближені до лінії фронту. Як зазначають Возняк Г.В. і Патицька Х.О.: «Війна

негативно позначилась на здатності громад акумулювати власні фінансові ресурси. Так, якщо до початку війни за рівнем податкоспроможності територіальних громад з індексом до 0,5 налічувалося 1/3 місцевих бюджетів базового рівня, то станом на січень 2023 р. – їх майже половина» [14, с. 84-85] (рис. 2.8.).

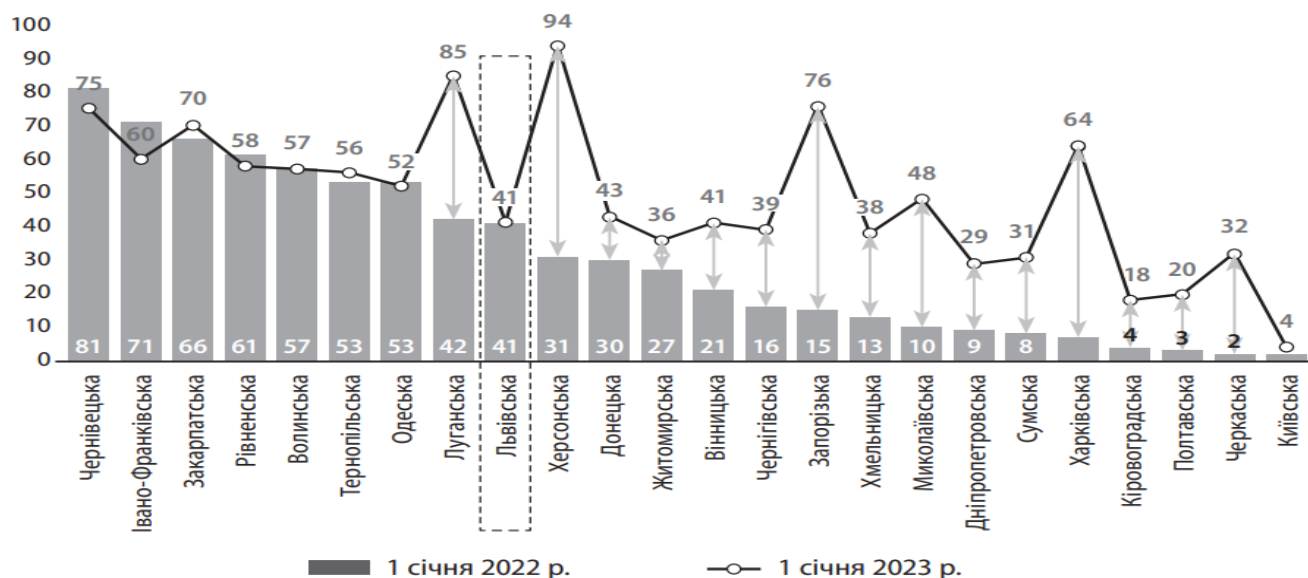
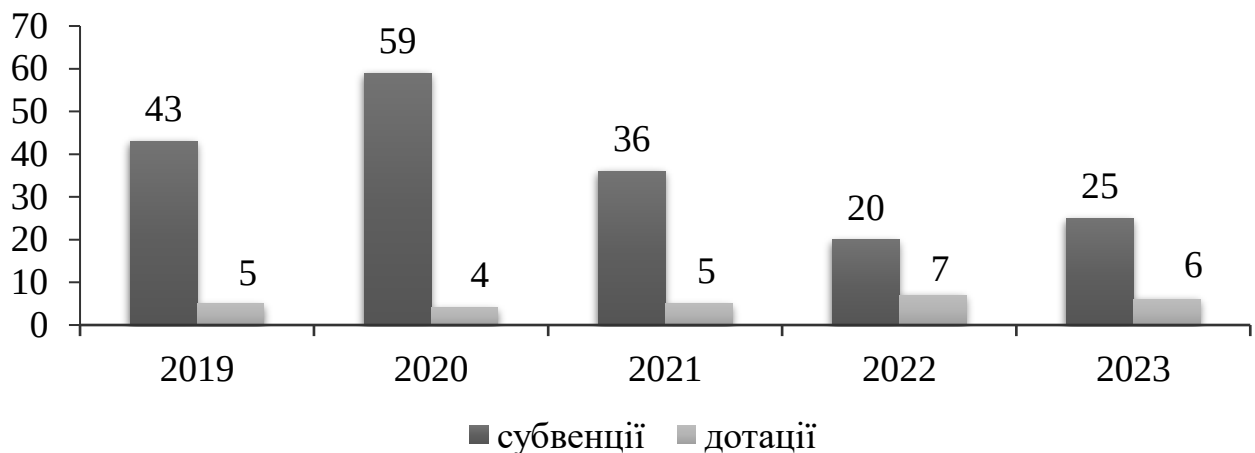


Рис. 2.8. Показники частки територіальних громад в Україні, індекс податкоспроможності яких не вищий за 0,5, % [14, с. 85]

Натомість кількість податкоспроможних громад у тилових регіонах зросла (Чернівецька, Івано-Франківська, Рівненська області), або залишилася без змін (Волинська, Одеська області). Цьому частково посприяло зростання податкових надходжень від результатів господарської діяльності через збереження, а то й підвищення рівня підприємницької активності завдяки змінам у податковому законодавстві, ухваленим з початку повномасштабної військової агресії. Приріст людського й підприємницького капіталу в тилових областях відбувся також через: «масове вимушене переміщення сюди великої кількості ВПО (серед яких потенційні підприємці), релокацію підприємств, а також розширення грантових програм та проєктів з підтримки підприємництва (у тому числі серед ветеранів війни і членів їх сімей)» [14, с. 86].

Крім того, в умовах воєнного стану змінилися вагомість суспільних

пріоритетів, що не могло не вплинути на перелік цілей, для досягнення яких перерозподіляються бюджетні ресурси. Тому в 2022 році зменшилася кількість видів цільових трансфертів, наданих місцевим бюджетам з Державного бюджету України, до 20 (рисунок 2.9.). (Для порівняння, в 2020 році їхній перелік нараховував 59 позицій). При цьому традиційно збереглося домінування соціального призначення субвенцій, що пояснюється необхідністю забезпечити на прийнятному рівні задоволення найнагальніших потреб населення за рахунок бюджетного фінансування.



Джерело: розраховано автором за [96]

Рис. 2.9. Кількість видів міжбюджетних трансфертів наданих з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2019-2023 роках, шт. [96]

Найбільш вагомою серед субвенцій була освітня субвенція, розміри якої протягом аналізованого періоду досягли максимуму в 2021 році – 100,1 млрд грн при мінімальних показниках у 2019 році – 70,4 млрд грн. В 2023 році освітня субвенція склала 71,4% усього обсягу цільових міжбюджетних трансфертів, наданих з Державного бюджету України. Оцінка результатів її застосування дозволяє стверджувати наступне. Незважаючи на: «збільшення частки освітньої субвенції у структурі цільових трансфертів в умовах скорочення фінансової спроможності більшості громад, на них упав фінансовий тягар «співфінансування» освітніх послуг на своїй території. У 2022 році її обсяги було зменшено на 10%

(порівняно з 2021 роком). Зменшення обсягу освітньої субвенції відбулося й у 2023 році шляхом внесення змін до формули її розподілу між місцевими бюджетами [21], а саме: застосування коефіцієнта 0,9 до обсягів субвенції 2021 року для всіх громад та неврахування додаткових годин навчального плану на окремі предмети, факультативи й індивідуальні заняття. Відповідно, заробітну плату педагогів у закладах освіти громади частково змушені покривати з місцевих бюджетів. Зважаючи на те, що зазвичай видатки на освіту становлять найбільшу частку в загальному обсязі видатків територіальних громад (понад 40%), посилення фінансової «участі» місцевих бюджетів у наданні освітніх послуг спричиняє потужне навантаження на місцеві бюджети» [14, с. 91].

Тому, на нашу думку, освітня субвенція залишається яскравим прикладом маніпулювання інструментами регулювання міжбюджетних відносин при виконанні центральними органами влади конституційних зобов'язань щодо фінансового забезпечення надання суспільних благ і послуг органами влади різних рівнів.

У механізмі регулювання міжбюджетних відносин застосування трансфертів, як його інструменту, передбачає дотримання таких принципів: гарантованість, своєчасність, рівномірність і повнота перерахування коштів їх отримувачу. Проте дотримуватися таких канонів, особливо в кризових умовах, вдається по-різному. Якщо йдеться про нецільові міжбюджетні трансферти, то в Україні, як правило, вдавалося їх дотримуватися в бюджетному процесі. Так, рівень виконання плану по нецільових трансфертах, отриманих місцевими бюджетами, наближався або дорівнював 100% (див. табл. 2.10.). Натомість цільові міжбюджетні трансферти надходили в розмірі, меншому за запланований, на 3,2 – 24,8%. Зауважимо, що в 2023 році також вагомо - на 11,8% - недовиконано план з надання цільових трансфертів місцевим бюджетам України.

Такий стан об'єктивно обумовлений дією: «постанови Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 року № 590 та затвердженого нею Порядку виконання

повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, якими передбачено:

- припинення перерахування міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам територіальних громад на тимчасово неконтрольованій території;
- перерахування місцевим бюджетам коштів субвенцій в обсягах, які зменшені на обсяг бюджетних асигнувань, передбачених для установ і закладів, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів та знаходяться на тимчасово неконтрольованій території» [62].

Отже, в процесі управління публічними фінансовими ресурсами регулювання міжбюджетних відносин сприяє не тільки збалансуванню місцевих бюджетів, але й досягненню цілей державної соціальної та економічної політики з урахуванням національних пріоритетів.

Висновки до розділу 2

Провідну роль у регулюванні міжбюджетних відносин відіграє центральний рівень державної влади. Протягом 2019-2023 років частка Державного бюджету України у ВВП зростала, досягнувши показників 40,9% по доходах і 61,4% по видатках. За останні п'ять років від 4,4% до 24,3% видатків Державного бюджету України становили офіційні трансферти місцевим бюджетам. Одночасно зросли обсяги міжбюджетних трансфертів, які Державний бюджет України отримував з місцевих бюджетів, - до 42,9 млрд грн у 2023 році, що в 4,5 рази перевищило показник попереднього року. Таке вилучення бюджетного ресурсу ОМС відбулося за рахунок зростання розмірів реверсної дотації, а також кількості й обсягів субвенцій. Це змістило структуру вхідних міжбюджетних грошових потоків до Державного бюджету України на користь цільових трансфертів. Цільове призначення останніх (потреби сектору оборони України) – ймовірно пояснення

щорічного перевиконання планових показників перерахування з місцевих бюджетів таких коштів (від +5,3% до +20,3).

Формування дохідної бази місцевих бюджетів – результат рішень у системі управління публічними фінансовими ресурсами, насамперед, щодо складу і розмірів відрахувань з їхніх податкових і трансфертних джерел. У досліджуваному періоді до таких включаємо наступні законодавчі рішення:

1. В 2023 році – про визначення Державного бюджету України в якості отримувача надходжень від ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців і працівників правоохоронних органів. Посилення дефіцитності Державного бюджету України – в 3,6 рази лягло в основу такого міжбюджетного перерозподілу коштів. У 2023 році надходження в місцеві бюджети ПДФО з цієї бази зменшилися як у абсолютному (на 5,2 млрд грн), так і у відносному (частка в надходженнях ПДФО – на 3,6%) вимірах.

2. В 2022 році - про зарахування до місцевих бюджетів додатково 4% від надходжень ПДФО з бази, розміщеної у відповідній територіальній громаді. Разом зі збільшенням бази ПДФО за рахунок зростання обсягу грошового забезпечення військовослужбовців і правоохоронців така нормативна зміна значно посилила вагомість ПДФО у джерелах доходів місцевих бюджетів: з 37,7% усіх доходів місцевих бюджетів у 2019-2021 роках до 49,0% - у 2022 році.

3. Перегляд видів і обсягів офіційних трансфертів, які надходять у місцеві бюджети з Державного бюджету України. Їхня частка в структурі доходів місцевих бюджетів до 2023 року щорічно зменшувалася (з 46,5% до 24,7%). Проте вони досі значимі для збалансування фінансових ресурсів ОМС: понад чверть усіх видатків місцевих бюджетів (а в 2019 році – майже половина) здійснювалася за рахунок офіційних трансфертів.

Як інструмент балансування, офіційні трансферти кількакратно (у 7,7 – 11,5) разів перевищують за обсягом позикові джерела фінансування місцевих бюджетів.

У 2023 році відбулося зростання обсягу міжбюджетних трансфертів – джерела доходів місцевих бюджетів - на 27,0 млрд грн, або на 29,7%. Проте розрив між їхніми розмірами і обсягом власних доходів місцевих бюджетів залишився значним - 297,8 млрд грн. Це вказує на підвищення рівня фінансової самостійності ОМС і загалом високу ефективність політики бюджетної децентралізації, реалізованої в Україні в 2015-2021 роках.

У структурі наданих місцевим бюджетам офіційних трансфертів абсолютно переважають субвенції. Їхня частка протягом 2019-2023 років перебувала в межах від 71,7% до 90,0%. Такі числа дозволяють вважати, що центральні органи державної влади в Україні мають на меті забезпечити максимально ефективне використання публічних фінансових ресурсів. Адже саме вони визначають порядок застосування субвенцій, регламентуючи кожен з таких видів трансфертів відповідними нормативними документами

В умовах воєнного стану змінилися вагомість суспільних пріоритетів, що вплинуло на перелік цілей, для досягнення яких перерозподіляються бюджетні ресурси. Тому в 2022 році зменшилася кількість видів цільових трансфертів, наданих місцевим бюджетам з Державного бюджету України, з 59 до 20. При цьому традиційно збереглося домінування соціального призначення субвенцій, що пояснюється необхідністю забезпечити на прийнятному рівні задоволення найнагальніших потреб населення за рахунок бюджетного фінансування.

РОЗДІЛ 3

ВЕКТОРИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМУ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН З ПОГЛЯДУ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ

3.1. Потенціал розв'язання проблем регулювання міжбюджетних відносин в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду

Розвиток системи міжбюджетних відносин в Україні з часу ухвалення Бюджетного кодексу відбувався з урахуванням зарубіжного досвіду, насамперед, європейських країн. Це зумовлено приєднанням України до Європейської хартії місцевого самоврядування [23] та, відповідно, взяття українською владою зобов'язань щодо застосування стандартів і принципів функціонування бюджетної системи, прийнятних у демократичних країнах.

Вивчення та узагальнення інформації про теорію й практику регулювання міжбюджетних відносин за кордоном дозволяє зазначити, що його основні акценти стосуються потреб фінансового забезпечення регіональних і, більшою мірою, місцевих органів влади. Застосовувані підходи, форми, інструменти зорієнтовані на дохідну та видаткову частини місцевих бюджетів. Коли ж ідеться про кошти, отримувані в ході міжбюджетного перерозподілу центральним бюджетом, то їхнє призначення домінантно визначається в якості джерела фонду вирівнювання. Це пояснює, чому в іноземних джерелах йдеться не так про регулювання міжбюджетних відносин, як про фіскальну децентралізацію [88; 89; 95] та фінансове вирівнювання [84; 85]. Проте такі усталені підходи за змістом і наповненістю відповідних механізмів аналогічні вітчизняним термінам і процесам. Адже і фіскальна децентралізація, і фінансове вирівнювання за способом утілення в життя містять механізми перерозподілу ресурсів, сконцентрованих у бюджетній системі країни. Такі механізми включають наступні структурні компоненти:

1) розподіл повноважень - визначення, які функції виконуються на кожному рівні влади і, відповідно, які видатки фінансуються з відповідних бюджетів;

2) розподіл доходів - визначення джерел доходів для кожного рівня бюджету (податки, збори, трансферти);

3) перерозподіл коштів - механізми передачі коштів з центрального бюджету країни до регіональних (у випадку федеративних країн) і місцевих бюджетів у формі трансфертів і навпаки;

4) фінансове вирівнювання - механізми, які дозволяють зменшити дисбаланс у фінансових можливостях різних територій.

У кожній країні змістовне наповнення цих компонент залежить від низки чинників: «місце місцевих фінансів у системі публічних фінансів держави; розмір адміністративно-територіальних утворень базового рівня; кількість субнаціональних рівнів управління; розподіл повноважень між рівнями управління; визначення джерел для їх фінансування тощо» [31, с. 122].

Варто відмітити, що джерела бюджетного фінансування суспільних потреб на місцевому рівні відрізняються залежно від рівня фіскальної децентралізації, досягнутої в країні. Так, фахівці Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) згрупували показники країн – її членів за цим критерієм і виявили наступне:

- у країнах з високим рівнем децентралізації близько 66% власних доходів місцевих бюджетів складають прибуткові податки; при цьому практично відсутні такі джерела, як непрямі податки, збори на соціальне страхування та податки на заробітну плату (рисунок 3.1.);

- у країнах з низьким рівнем децентралізації 59% власних доходів місцевих бюджетів формуються за рахунок майнового оподаткування, 23% - непрямих податків, 11% - прибуткових податків;

- чим нижчий рівень фіскальної децентралізації в країні, тим вища частка майнових податків і нижча – прибуткових;

- незалежно від рівня децентралізації, близькою за вагою в структурі власних доходів місцевих бюджетів - 15-28% залишається частка непрямих податків.

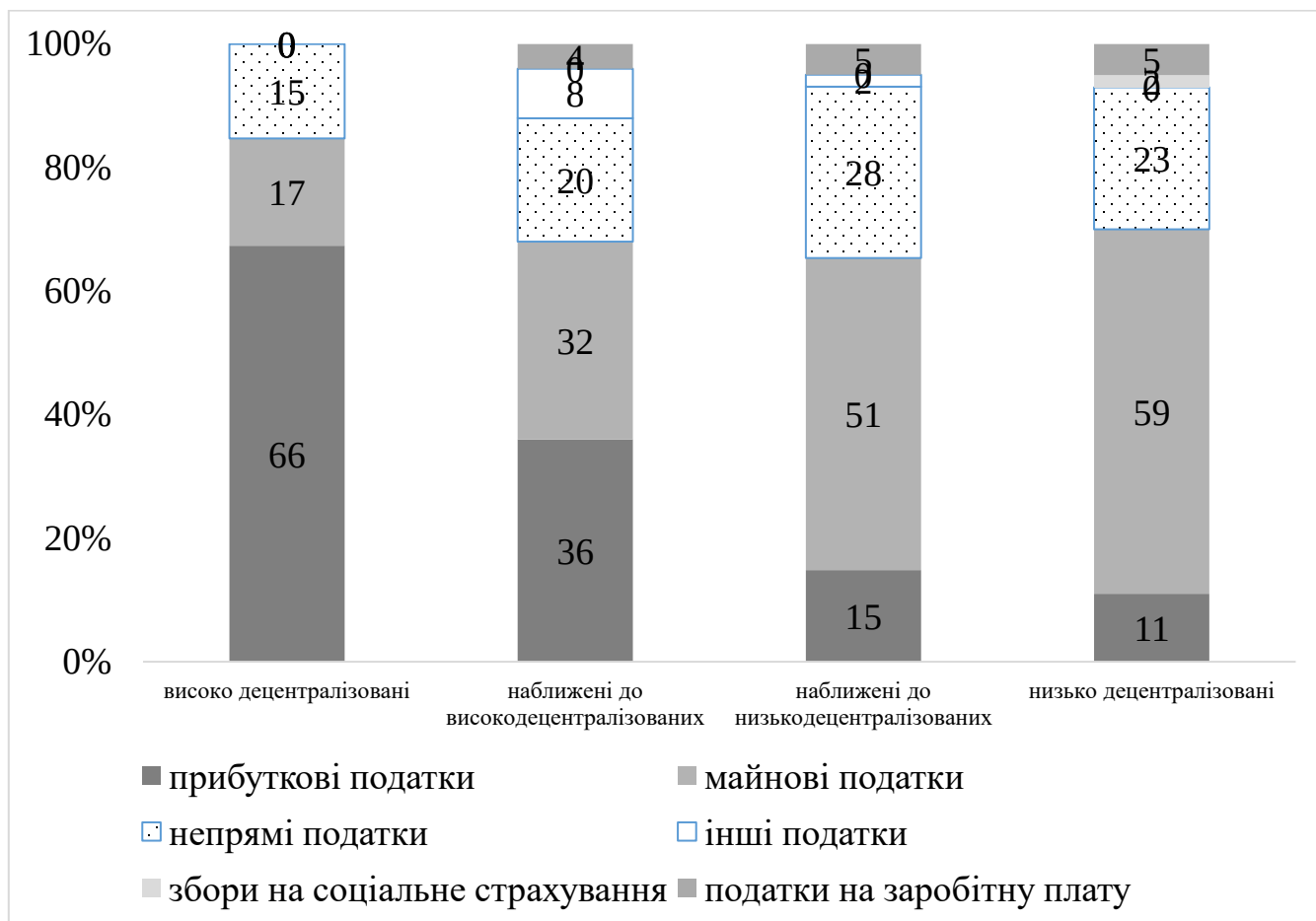


Рис. 3.1. Структура власних джерел доходів субнаціональних бюджетів країн – членів ОЕСР у 2022 році, % [89]

Якщо проаналізувати частку ПДФО в доходах місцевих бюджетів України без урахування міжбюджетних трансфертів (див табл. 2.8.), можемо зауважити її вищий рівень у порівнянні з багатьма європейськими країнами: «наприклад, Польща - 39,34%, Німеччина - 15%, Швейцарія - 20,5%. Водночас кожна країна вибудовує власну структуру наповнення бюджетів базових адміністративно-територіальних одиниць. Так, у Німеччині до доходів місцевих бюджетів зараховується 12% податку на доходи з капіталу фізичних осіб, 2,1% ПДВ, у Швейцарії – 10% податку на капітал, лотереї, 5% ПДВ, 10% податку з реалізації спиртних напоїв, у Польщі – 6,71% податку на прибуток корпорацій» [76, с. 65].

Зростання частки прибуткових податків у власних доходах місцевих бюджетів відбувається одночасно зі зростанням рівня фіскальної децентралізації в країні. Іншими словами, перенесення на рівень територіальних громад відповідальності за власний соціальний та економічний розвиток, надання ОМС більшого обсягу владних повноважень супроводжується підвищенням їхнього впливу на потенційні дохідні джерела місцевих бюджетів. Як зазначив Коваль В.: «У країнах ЄС фінансова самодостатність громад значною мірою забезпечується через акумулювання податків від ведення економічної діяльності на їхній території. Це підтверджується проведеними Європейською комісією дослідженнями [90], у яких виявлено порівняно вищий рівень економічного зростання за період 2015-2019 рр. («доковідний» період) серед країн-членів ЄС з вищими частками доходів від справляння податків з економічної діяльності до бюджетів муніципалітетів. Показано, що існує сильний каузальний зв'язок між налагодженістю і якістю взаємодії ОМС із місцевим бізнесом та рівнем економічного зростання громад [83]. Оскільки базовий рівень управління перебуває у постійній взаємодії із населенням та суб'єктами підприємництва (чого немає на регіональному і центральному рівнях), саме ОМС мають змогу виявити перешкоди залучення і розвитку підприємств на свою територію та нівелювати їх. Існує багато способів, завдяки використанню яких орган управління громади сприятиме продуктивності бізнесу на своїй території: налагодження ефективної транспортної інфраструктури, надання землі для її комерційного використання, розвиток високоякісної шкільної і професійної освіти, швидкість здійснення адмінпроцедур тощо» [31, с. 124-125].

За такого підходу активізація зусиль ОМС по нарощуванню дохідної бази власних бюджетів має наслідком диференціацію територій за рівнем податкоспроможності, відповідно, логічну потребу вжити заходи з регулювання міжбюджетних відносин. При цьому його стратегічним орієнтиром залишається мінімізація територіальних відмінностей у рівні надання суспільних благ за рахунок бюджетного фінансування. Досягненню такої мети підпорядковано механізми

фінансового збалансування, які можуть бути у вигляді вертикального та горизонтального вирівнювання; містити форму вирівнювання за доходами, видатками, або змішаного вирівнювання; передбачати повне та часткове вирівнювання.

Вітчизняні науковці виявили, що: «Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій здійснюється із застосуванням формульного підходу. При цьому більшість європейських країн (Польща, Німеччина, Швейцарія та ін.) використовують для вирівнювання податкоспроможності бюджетів увесь обсяг податкових надходжень (податковий потенціал). На відміну від зарубіжних країн, в Україні застосовується лише один податок - ПДФО. Як наслідок, порушується принцип справедливості, а вищий обсяг реверсної дотації вимушені сплачувати не найбагатші громади, а ті, у структурі податкових доходів котрих наявна висока частка ПДФО. З огляду на це при розрахунку бюджетної спроможності територій доцільно враховувати весь обсяг податкових доходів до загального фонду місцевих бюджетів» [76, с. 64].

Наголос на тих чи інших видах доходів, які зараховуються до місцевих бюджетів, - це складова механізму вирівнювання за доходами. Воно дозволяє: «урівноважити податкоспроможність адміністративно-територіальних одиниць та забезпечити зацікавленість ОМС у збільшенні дохідних надходжень. Дискусійним питанням для науковців і практиків є показник податкоспроможності, за якого додатковий дохід місцевих бюджетів вилучається центральним урядом, та методика його розрахунку. Для різних країн межа вирівнювання є неоднаковою. Наприклад, у Норвегії податкові доходи кожної комуни (в розрахунку на одного мешканця) порівнюються із середніми по країні. Якщо ці доходи перевищують 134%-й поріг, то частина з них вилучається до бюджету вищого рівня. Коли ж рівень податкоспроможності комуни є нижчим за 110% від середнього по країні, вона отримує трансфери з державного бюджету, що перекривають 90% фінансового розриву. У Швеції вирівнювання відбувається за доходами, при цьому ОМС,

доходи яких перевищують 115% середнього показника, сплачують збір вирівнювання, якщо ці доходи нижчі, отримують дотацію вирівнювання. Обсяг дотації обчислюється як різниця між середнім і фактичним показником доходів у розрахунку на одну особу» [77, с. 34].

Одночасно з удосконаленням способів вирівнювання за доходами в механізмах регулювання міжбюджетних відносин набула розвитку тенденція: «до перевищення рівня децентралізації видатків над рівнем децентралізації доходів, що дало змогу зробити висновок про більшу увагу ОМС у ЄС до виконання покладених на них повноважень, ніж до акумулювання доходів і їх максимізації» [31, с. 122; муніц]. Думку Ковалю В. поділяють Сторонянська І.З. і Бенюк Л.Я.: «протягом останніх десятиліть моделі фінансового вирівнювання багатьох країн зазнають перманентної модифікації з посиленням уваги до вирівнювання видатків. Видатки на фінансове вирівнювання є досить вагомою величиною у структурі бюджетних видатків у всіх країнах – учасниках ОЕСР. Обсяг вирівнюючих видатків у розрахунку на одного жителя теж характеризується істотною диференціацією – від 110 дол. США в Австралії до 1244 дол. у Японії. Зауважимо, що зазначені показники практично не корелюють із розмахом варіації регіонів за валовим регіональним продуктом на одну особу субрегіональних одиниць вказаних країн. Окрім цього, немає залежності між формою державного устрою (унітарна чи федеративна держава) та величиною фінансових ресурсів, котрі спрямовуються на вирівнювання» [77, с. 28-29].

Переорієнтація механізму регулювання міжбюджетних відносин у зарубіжних країнах на вирівнювання за видатками зумовлена його перевагами. Зокрема, цей механізм дозволяє: «зменшити розбалансованість у можливостях різних територій забезпечувати отримання всіма громадянами однакового обсягу послуг. Зазвичай найбільшою проблемою вирівнювання видатків бюджетів є питання оцінки якості, вартості публічних послуг та їх відповідності чинним стандартам публічних послуг. Для розрахунку вартості послуг можуть

використовуватися різні види витрат – минулі, фактичні, стандарті або нормовані. Вирівнювання видатків, що базується на фактичних витратах (Італія, Німеччина), надає місцевим органам влади стимул наповнювати бюджет; вирівнювання видатків, яке базується на минулих витратах (Іспанія, Мексика), зменшує можливість маневрів чи відхилень. Для розрахунку стандартних витрат застосовуються індикатори потреб, котрі є індивідуальними для кожної країни та зумовлені її історичними, соціально-економічними, географічними особливостями. Кількість таких індикаторів також різна: у Данії, Норвегії використовується близько 15 індикаторів для оцінювання видаткових потреб, у Швейцарії - 24. Варто наголосити на принциповій відмінності між аналізованими системами вирівнювання видатків та українською моделлю, яка функціонувала до 2015 р. - критеріями вирівнювання є не потреба у видатках на функціонування соціальної інфраструктури в регіоні чи муніципалітеті, а характеристики, котрі можуть підвищувати/знижувати вартість суспільних послуг на конкретній території. У напрямі посилення вирівнювання за видатками в Україні першими кроками можуть стати:

- урахування у формулі освітньої субвенції видатків на утримання самих закладів та допоміжного персоналу, які сьогодні фінансуються з місцевих бюджетів;

- здійснення фінансового вирівнювання обласних бюджетів із урахуванням видатків на функціонування закладів професійної (професійно-технічної) освіти та будинків-інтернатів» [76, с. 66-68].

Як вертикальне, так і горизонтальне збалансування бюджетних систем зарубіжних країн відбувається за допомогою міжбюджетних трансфертів. Опрацювання світового досвіду, проведене вітчизняними науковцями: «дає можливість з'ясувати послаблення ролі цільових трансфертів та зростання загальних (нецільових) трансфертів у країнах Європи. У документах Ради Європи зазначається, що цільові субвенції можуть обмежувати ОМС у вільному виборі

політики та є менш ефективними, ніж дотації. Вітчизняна практика також свідчить, що трансфертне вирівнювання в Україні з року в рік залежить від прийнятого на початок року закону про держбюджет та здійснюється з переважанням цільових субвенцій. Це свідчить про низький рівень самостійності ОМС у прийнятті рішень про напрями використання отриманих з державного бюджету коштів та труднощі у плануванні бюджету. Тому доцільно збільшити частку нецільових трансфертів у структурі системи фінансового вирівнювання територій в Україні» [76, с. 66].

Оскільки в структурі цільових трансфертів, отримуваних місцевими бюджетами в Україні, найбільше припадає на частку освітньої субвенції, варто додаткову увагу приділити можливостям вдосконалити механізм її застосування. Адже: «на відміну від зарубіжних країн освітня субвенція в Україні, починаючи з 2017 р., використовується виключно на фінансування заробітної плати педагогічних працівників. Наприклад, в Естонії ця субвенція спрямовується на оплату праці вчителів та адміністрації, на навчальні матеріали, шкільні обіди, професійний розвиток учителів. Польща подібно до України фінансує освіту на рівні гмін із кількох джерел: освітня субвенція, власні прибутки гміни, цільові дотації та фонди ЄС. Освітню субвенцію держава виділяє в розрахунку на одного учня, однак, на відміну від України, вона не має цільового характеру, адже гміни можуть використовувати її на різні цілі. Водночас цільовий характер мають дотації на закупівлю підручників, пріоритетні освітні програми. В Україні всі кошти, що виділяються з держбюджету місцевим бюджетам на фінансування освіти, мають цільове призначення (освітня субвенція, субвенція на реалізацію програми для кращих результатів, субвенція на створення навчально-практичних центрів професійної (професійно-технічної) освіти, субвенція на надання підтримки особам з особливими освітніми потребами, субвенція на Нову українську школу, додаткова дотація), що обмежує самостійність ОМС у прийнятті рішень щодо розвитку освіти в громаді та можливості використання залишків освітньої субвенції на власний розсуд» [76, с. 61-62].

Оскільки трансферти вагомо наповнюють систему міжбюджетних відносин, доцільно застосовувати їх правильно, на основі обґрунтованих формул і точних показників. З цією метою зарубіжна практика пропонує застосування наступних індикаторів:

- «1. Макроіндикатори (використовуються в Індонезії, Індії, Бразилії).
2. Демографічні індикатори: чисельність і густота населення (Канада), вікова структура населення (Данія, Норвегія, Нідерланди), чисельність населення, зваженого за віковими групами (Італія).
3. Сукупність індикаторів загального характеру (Австралія): географічні характеристики території, соціально-економічні показники, ступінь урбанізації, демографічні (чисельність, вікова структура населення, частка аборигенів).
4. Сукупність індикаторів, що містять специфічні характеристики соціальної сфери:
 - Швейцарія: чисельність, густота населення, частка населення у віці понад 80 років, одержувачі соціальних гарантій, іноземні громадяни, великі міста, тип території (гірська, прикордонна тощо);
 - Данія: час доїзду до місця роботи, рівень безробіття, частка сімей, забезпечених житлом низької якості чи орендованим житлом, кількість неодружених, психічно хворих, дітей низькоосвічених батьків;
 - Норвегія: чисельність розлучених, безробітних, розумово неповносправних, самотніх старших громадян, іммігрантів, час, витрачений мешканцями на подорожі, смертність;
 - Нідерланди: якість житла, густота населення, частка малозабезпечених домогосподарств або таких, що перебувають на соціальному забезпеченні, кількість студентів» [88].

На нашу думку, у повоєнний час, коли йтиметься про необхідність забезпечити високий рівень ефективності використання коштів для відбудови України, саме такі індикатори доцільно буде враховувати у формулах розподілу

цільових трансфертів між місцевими бюджетами в нашій країні.

Також потрібно буде доповнити вітчизняний механізм регулювання міжбюджетних відносин важелями, які стимулюватимуть ОМС до максимізації власного дохідного потенціалу. Незважаючи на те, що національна бюджетна система побудована на засадах унітаризму, окремі елементи з моделей бюджетного федералізму, вважаємо, варто запозичити. До таких відносимо податкову конкуренцію територіальних громад, засади якої потребують свого законодавчого врегулювання та доповнення (наприклад, шляхом розширення повноважень ОМС у сфері оподаткування).

3.2. Перспективи розвитку механізму регулювання міжбюджетних відносин в Україні

Воєнні умови функціонування бюджетної системи України суттєво обмежують горизонт застосування традиційних форм та інструментів регулювання міжбюджетних відносин. Одночасно активується питання щодо перспектив повоєнного їх застосування з метою швидшого й результативнішого досягнення цілей відбудови країни. Тому можливості розвитку системи міжбюджетних відносин та механізму їх регулювання, на наш погляд, доцільно розглядати в двох вимірах: тактичному й стратегічному.

Тактика політики збалансованого розвитку бюджетної системи визначається жорсткими умовами війни, відповідних запитів оборонного, економічного й соціального спрямування, з одного боку, та реальними ресурсними можливостями країни їх задовольнити, з іншого боку.

У пит. 1.3. цієї роботи розглянуті заходи, вже застосовані органами державної влади України на першопочатках повномасштабної військової агресії проти України, а в другому розділі – проаналізовані наслідки відповідних рішень. Узагальнений висновок щодо них дозволяє констатувати, що протягом 2022-2023

років вдалося оперативно координувати міжбюджетний перерозподіл коштів і забезпечити баланс усіх ланок бюджетної системи України на мінімально прийнятному рівні. Як наслідок, базові потреби в захисті національного суверенітету, соціального захисту найбільш вразливих верств населення, а також підтримання функціонування вітчизняної економічної системи – базового джерела фінансових ресурсів усіх її суб'єктів вдалося забезпечити бюджетними ресурсами органів державної влади та ОМС.

Проте за таких форс-мажорних обставин механізм збалансування різнорідних інтересів і запитів на бюджетні ресурси не може бути ідеальним. Без сумніву, існують недоліки й проблеми в механізмі регулювання міжбюджетних відносин, які потрібно усувати й долати. До таких, насамперед, включаємо:

1) щодо формування дохідної бази місцевих бюджетів:

- відсутність компенсації втрат у доходах місцевих бюджетів через застосування державою пільгових інструментів оподаткування. Так, для зменшення фінансового навантаження як на громадян, так і на окремих суб'єктів господарювання з березня 2022 року запроваджені та безперервно діють ряд податкових звільнень: «від сплати податку на нерухоме майно, за земельні ділянки, які знаходяться на територіях, де ведуться бойові дії, та за об'єкти нерухомості, які пошкоджені або стали непридатними для проживання через військову агресію російської федерації проти нашої держави; від сплати земельного податку установ охорони здоров'я, які повністю фінансуються з Державного бюджету України або місцевих бюджетів; від оподаткування фінансових операцій з постачання послуг в галузі охорони здоров'я установами охорони здоров'я» [19] тощо. Таким чином порушена стаття 103 Бюджетного кодексу України. І питання не тільки в порушенні законодавства, але й у реальних негативних наслідках: «відсутність компенсації з боку Державного бюджету України втрат місцевих бюджетів, нестача фінансового ресурсу у бюджетах постраждалих від війни громад (як правило розташованих на півдні і сході України) ставить під загрозу здійснення запланованих видатків з

місцевих бюджетів, як це передбачено статтями 89, 90 Бюджетного кодексу України» [19]. Звичайно, підтримувати стан цивільної та критичної інфраструктури, фінансувати роботи з відновлення пошкоджених або зруйнованих через війну об'єктів, а також діяльність життєво важливих комунальних підприємства (з тепло-, водопостачання, утилізації відходів, поточному ремонту доріг чи житлових об'єктів) можна за рахунок субвенцій, або прямого фінансування з центрального бюджету країни. Проте в цих випадках або суттєво ускладнюється процес регулювання міжбюджетних відносин (розмір кожної субвенції відповідному ОМС потрібно детально обґрунтувати), або порушується принцип самостійності бюджетної системи України (ОМС фактично втрачають засоби впливу на об'єкти й суб'єкти місцевого значення);

- розрахунок потреби в збалансуванні місцевих бюджетів на основі формули з урахуванням тільки надходжень ПДФО. Його складно вважати справедливим: «найбільші обсяги базової дотації в розрахунку на одного жителя не завжди отримують найбільшні громади. Причина полягає в тому, що структура податкових доходів у різних громадах і регіонах України є надто диференційованою. Тому сучасна система вирівнювання ставить у вигідне становище м. Київ, у структурі податкових надходжень якого частка від ПДФО є найнижчою серед регіонів – 45,5%, у невикідне – економічно слабші регіони: Донецьку (частка ПДФО 65,0%), Волинську (57,5%), Закарпатську (58,6%), Івано-Франківську (58,8%), Рівненську (59,7%) області. У структурі доходів бюджетів окремих регіонів (Полтавська, Дніпропетровська, Житомирська, Сумська області) порівняно вищою є частка рентних платежів. Спостерігається нерівномірне наповнення місцевих бюджетів за рахунок єдиного податку, зокрема у столиці, Харківській областях його частка у податкових надходженнях перевищує 16%, тоді як у Донецькій – лише 7,9%. Основну частку єдиного податку регіону акумулюють із фізичних осіб, а в окремих регіонах (Кіровоградська, Луганська, Миколаївська, Тернопільська, Херсонська,

Черкаська області) значною є частка єдиного податку із сільськогосподарських виробників» [76, с. 59];

- недосконале оперативне управління міжбюджетними потоками коштів, а саме: «на стадії виконання місцевих бюджетів відбуваються непрогнозований перерозподіл фінансових ресурсів, зміна та затвердження нових трансфертів із держбюджету; більшість капітальних трансфертів до місцевих бюджетів надходять наприкінці бюджетного періоду, що сприяє розпорошенню бюджетних ресурсів і ставить під питання реальні терміни їх освоєння» [76, с. 62];

2) щодо здійснення видатків місцевих бюджетів:

- відсутність належного контролю й загалом важелів впливу при прийнятті окремими ОМС рішень, сумнівних з погляду нагальності суспільних витрат (наприклад: «Ківерецької міськради (Волинська область), яка намагалася витратити на ремонт стадіону 145 млн грн; однієї з київських райдержадміністрацій, яка закупила для укриттів три сотні шкіряних барабанів на майже 900 тис грн та електросковорідку за 720 тис грн» [75]. З одного боку, такі непоодинокі випадки відображають недосконалість механізму публічних закупівель, який було змінено з початком повномасштабної військової агресії. Проте з іншого, приводять до нераціонального використання ресурсу місцевих бюджетів, особливо дефіцитного в умовах війни;

- неможливість самостійно профінансувати навіть базові потреби населення та здійснити підтримку комунальної інфраструктури на територіях, найбільш постраждалих від дій агресора, через закриття або релокацію місцевого бізнесу, знищення матеріальних об'єктів, використання яких – це джерело доходів місцевих бюджетів, зумовило «ручний режим» управління окремими міжбюджетними потоками коштів. Крім іншого, останній ускладнює та мінімізує ефективність механізму регулювання усіх міжбюджетних відносин, послаблює прогнозованість виконання не тільки місцевих бюджетів, але й Державного бюджету України;

- вимушене зосередження ОМС, крім подолання безпекових викликів, на наданні населенню за рахунок місцевих бюджетів соціальних і адміністративних послуг з максимальним обмеженням запитів на фінансування капітальних потреб;

- переважання делегованих повноважень ОМС над власними, про що свідчить висока частка цільових трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Хоча тенденція до зменшення питомої ваги субвенцій виявлена (див. рис. 2.7.), проте вона не стала незворотною. Одночасно цільовий характер коштів, отриманих у ході регулювання міжбюджетних відносин, відображає: «низький рівень самостійності ОМС у прийнятті рішень стосовно напрямів використання отриманих із державного бюджету трансфертів та посилення контролю і звітності, що є обов'язковим» [76, с. 61].

Мінімізації негативного впливу означених проблем у найближчих бюджетних періодах, вважаємо, сприятимуть такі заходи:

- 1) неухильне дотримання бюджетного законодавства, яке передбачає компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів через рішення органів державної влади, спрямовані на зменшення фінансового тягаря платників податків та суб'єктів інших потенційних зборів, внесків і плат; у разі відсутності джерела фінансування такої компенсації в Державному бюджеті України категорично уникати ухвалення подібних рішень;

- 2) посилення контролю за раціональним використанням ресурсів на всіх рівнях бюджетної системи; вагому роль при цьому може зіграти громадянське суспільство, яке болюче реагує на випадки недоцільного, несправедливого використання бюджетних ресурсів, особливо в умовах повномасштабної військової агресії;

- 3) ініціативність ОМС щодо залучення зовнішніх (міжнародних) джерел фінансування для задоволення потреб економічного розвитку територіальних громад. Доцільно, щоб такі ресурси не бралися до уваги при розрахунку

Міністерством фінансів України майбутніх показників міжбюджетного перерозподілу коштів.

Зрештою, тактика розвитку механізму регулювання міжбюджетних відносин повинна враховувати, що в умовах війни: «фінансова стійкість і правильне розпорядження ресурсами мають вирішальне значення для підвищення рівня безпеки та допомоги населенню» [8, с. 46].

Стратегія функціонування системи міжбюджетних відносин в повоєнний час, на наш погляд, потребує, насамперед, дотримання базових принципів взаємодії органів влади різних рівнів у цій площині. До таких відносимо:

- обов'язкове застосування інструментів компенсації втрат у доходах місцевих бюджетів (щодо яких центральний рівень державної влади має домінуючу компетенцію) внаслідок рішень останнього. Тобто неухильне дотримання положень Бюджетного кодексу України щодо передбачення в Законі про Державний бюджет України відповідних додаткових дотацій;

- регулярність проведення міжбюджетних розрахунків відповідно до затверджених законодавчо-нормативних актів. Вона забезпечує можливість фінансувати потреби органів влади у заплановані строки та загалом гарантує досягнення економічних і соціальних цілей, зафіксованих у прийнятих документах. Вагомість дотримання цього принципу, на наш погляд, зростатиме через необхідність реалізовувати проєкти відбудови територій, які мають капітальний характер. Вони не належать до захищених видатків бюджетів, тому їм властивий ризик залишкового фінансування;

- публічність і прозорість рішень органів влади різних рівнів, які стосуються бюджетних ресурсів, особливо при проєктуванні та реалізації програм економічного розвитку територій;

- достовірність вихідних даних для розрахунку показників механізму регулювання міжбюджетних відносин. Значна частка цільових трансфертів у доходах місцевих бюджетів (див. рис. 2.7.), а також урізноманітнення їхніх видів

при значному рівні реального дефіциту переважної більшості бюджетів загострюють актуальність володіння правильними статистичними даними. Насамперед йдеться про кількість і структуру населення, яке проживає на відповідній території і є споживачем різноманітних суспільних благ, які фінансуються з місцевих бюджетів.

Серед численних потенційних векторів повоєнного розвитку механізму регулювання міжбюджетних відносин, вважаємо за необхідне наголосити на наступних.

1. Перегляд сфер відповідальності органів державної влади та ОМС за виконання економічних (особливо, інвестиційних) програм відновлення територій. Природньо, що запити останніх суттєво різнитимуться за цільовим спрямуванням і обсягом залежно від місця розташування в період активних бойових дій (зокрема, тиллові чи близькі до фронту територіальні громади). Застосування обґрунтованих і зрозумілих для всіх учасників бюджетного процесу критеріїв групування таких проєктів – це база для включення відповідних видатків до бюджету певного рівня з наступним окресленням джерел його фінансування та результативним збалансуванням бюджету.

2. Заборона на корегування (насамперед, шляхом надання пільг через звуження кола об'єктів оподаткування, зменшення бази оподаткування чи розміру податкових ставок) механізмів місцевого оподаткування – сфери абсолютних бюджетних повноважень ОМС в демократичній країні.

3. Активізація інтересу ОМС до самостійного нарощування дохідного потенціалу місцевих бюджетів. На нашу думку, ефективні напрями пошуку додаткових резервів включають: «перегляд договорів оренди за користування об'єктами нерухомості, землею, підвищення податкових ставок на предмети розкоші й використання надр, інших природно-економічних, рекреаційних ресурсів у кожному регіоні країни; створення нових робочих місць, у тому числі завдяки релокації підприємств і залученню трудового потенціалу ВПО, запровадження

туристичного збору, підвищення плати за паркування автомобілів тощо» [71, с. 28]. В кожній територіальній громаді є індивідуальні можливості, які доцільно використати. Проте необхідність максимізувати ресурс Державного бюджету України з наступним масштабним міжбюджетним перерозподілом коштів може звести нанівець відповідні зусилля ОМС.

Розвиток механізму регулювання міжбюджетних відносин повинен бути органічно вбудований у систему регулювання регіонального розвитку з огляду на соціальні та економічні пріоритети поступу держави. Прихильність до європейських демократичних традицій змушує органи влади різних рівнів в Україні працювати на збереження позитивних досягнень реформи бюджетної децентралізації. Тому важливо врахувати в механізмі регулювання міжбюджетних відносин наявність «кошика» доходів місцевих бюджетів, недоторканного для центрального рівня влади, оскільки він сформований за рахунок власної ініціативи ОМС.

4. Диференціація підходів до збалансування місцевих бюджетів з урахуванням місця розташування територіальних громад, обсягів і структури втрат, яких вони зазнали під час бойових дій.

5. Доповнення бази розрахунку податкоспроможності місцевих бюджетів іншими податковими платежами, крім ПДФО. Складові відповідних формул для нецільових трансфертів, а також для освітньої субвенції – це: «чисельність населення громади та надходження від ПДФО, котрі на сьогодні не відповідають реальному стану (через переміщення людей, бізнесу, втрату виробничих потужностей тощо). З огляду на це з великою ймовірністю варто очікувати зміну структури дохідних джерел наповнення місцевих бюджетів, а тому врахування в розрахунку горизонтального вирівнювання фінансової спроможності лише ПДФО втрачає сенс» [14, с. 93].

Отже, пріоритетним вектором поточного й перспективного розвитку всієї системи міжбюджетних відносин повинно стати підвищення рівня ефективності

механізму їх регулювання, яке вимірюється зменшенням фіскальних дисбалансів, як по вертикалі, так і по горизонталі бюджетної системи України, посиленням фінансової стійкості окремих територіальних громад і суспільства в цілому.

Висновки до розділу 3

Особливості зарубіжного досвіду розв'язання проблем регулювання міжбюджетних відносин включають:

1. Застосовувані підходи, форми, інструменти регулювання зорієнтовані виключно на дохідну та видаткову частини місцевих бюджетів.

2. Джерела бюджетного фінансування суспільних потреб на місцевому рівні відрізняються залежно від рівня фіскальної децентралізації, досягнутої в країні.

3. Стратегічному орієнтиру регулювання міжбюджетних відносин - мінімізація територіальних відмінностей у рівні надання суспільних благ за рахунок бюджетного фінансування - підпорядковані механізми фінансового збалансування. Вони містять вертикальне та горизонтальне вирівнювання; вирівнювання за доходами, видатками, або змішане вирівнювання; повне та часткове вирівнювання.

4. Необхідно розраховувати бюджетну спроможність територій при горизонтальному вирівнюванні місцевих бюджетів з урахуванням усього обсягу податкових доходів до загального фонду місцевих бюджетів.

5. Тенденція переходу до міжбюджетного вирівнювання за видатками.

6. Формульний механізм застосування міжбюджетних трансфертів в Україні варто переглянути з урахуванням ширшого кола індикаторів, успішні приклади застосування яких містить зарубіжний досвід.

7. У повоєнний період в Україні доцільно стимулювати податкову конкуренцію територіальних громад.

Механізм регулювання міжбюджетних відносин в Україні сьогодні містить ряд недоліків, які доцільно долати за допомогою:

- 1) неухильного дотримання бюджетного законодавства щодо компенсації втрат доходів місцевих бюджетів через рішення органів державної влади;
- 2) посилення контролю (в тому числі громадського) за раціональним використанням ресурсів на всіх рівнях бюджетної системи;
- 3) ініціативності ОМС щодо залучення міжнародних джерел фінансування для задоволення потреб економічного розвитку територіальних громад.

Розвиток механізму регулювання міжбюджетних відносин у повоєнний час пропонуємо доповнити наступними положеннями:

1. Перегляд сфер відповідальності органів державної влади та ОМС за виконання економічних (особливо, інвестиційних) програм відновлення територій.
2. Заборона на корегування (насамперед, шляхом надання пільг через звуження кола об'єктів оподаткування, зменшення бази оподаткування чи розміру податкових ставок) механізмів місцевого оподаткування – сфери абсолютних бюджетних повноважень ОМС в демократичній країні.
3. Активізація інтересу ОМС до самостійного нарощування дохідного потенціалу місцевих бюджетів.
4. Розвиток механізму регулювання міжбюджетних відносин повинен бути органічно вбудований у систему регулювання регіонального розвитку з огляду на соціальні та економічні пріоритети поступу держави.
5. Наявність «кошика» доходів місцевих бюджетів, недоторканного для центрального рівня влади, оскільки він сформований за рахунок власної ініціативи ОМС.
6. Диференціація підходів до збалансування місцевих бюджетів з урахуванням місця розташування територіальних громад, обсягів і структури втрат, яких вони зазнали під час бойових дій.
7. Доповнення бази розрахунку податкоспроможності місцевих бюджетів іншими податковими платежами, крім ПДФО.

ВИСНОВКИ

Серед ключових чинників розвитку суспільства варто виокремити стабільний, послідовний, рівномірний розвиток усіх його складових у різноманітних вимірах. Одним з таких є територіальний аспект. Тому в сучасних демократичних країнах велика увага приділяється потребам розвитку територій, територіальних громад. Можливості задоволення цих потреб часто пов'язані з належним управлінням і використанням публічних фінансових ресурсів, яке здійснюється на різних рівнях державної влади.

Головна складова публічних фінансових ресурсів – це ресурси, які акумулюються за допомогою бюджетного механізму. На наступному етапі вони перерозподіляються в розпорядження органів державної влади або ОМС. Напрямок спрямування коштів першопочатково визначається стратегічними й тактичними цілями державної соціальної та економічної політики, а також прийнятими в країні нормами щодо розподілу сфер відповідальності між органами влади за надання суспільних послуг. Саме останнє лежить в основі системи міжбюджетних відносин, які функціонують у переважній більшості країн світу, та їх регулювання.

Міжбюджетні відносини виникають між органами влади різних рівнів з приводу перерозподілу бюджетних ресурсів по вертикалі й горизонталі взаємозв'язків у межах бюджетної системи країни з метою забезпечення виконання повноважень органів державної влади і ОМС. Природньою підставою для такого перерозподілу є об'єктивний дисбаланс між розмірами фінансових зобов'язань і бюджетних можливостей органів влади.

Визначальні підстави для існування міжбюджетних відносин містять:

- 1) сукупність суспільних потреб, для задоволення яких органи влади формують, розподіляють між собою та виконують відповідні повноваження;
- 2) розміри продукovanого суспільством ВВП і об'єктивний ліміт участі держави в його розподілі.

Міжбюджетні відносини можна охарактеризувати за їхнім економічним, фінансовим, правовим, організаційним і політичним аспектом.

Комплексний характер міжбюджетних відносин пояснює необхідність і доцільність їх класифікації за рівнем бюджетної системи (міждержавні, міжтериторіальні), спрямованістю коштів (вертикальні, горизонтальні), функціональним призначенням (стимулювання економічного розвитку, соціальний захист, фінансове вирівнювання), стадією бюджетного процесу (планові, оперативні), формою грошового потоку (субсидування, вилучення, кредитування, взаємні розрахунки).

До складових механізму регулювання міжбюджетних відносин пропонуємо включати: об'єкт, суб'єктів, правову базу, принципи, завдання, форми, інструменти.

Методологічна база функціонування механізму регулювання міжбюджетних відносин сформована авторами й прихильниками теорії бюджетного федералізму. Тому розвиток системи міжбюджетних відносин традиційно пов'язують із заходами бюджетної (фіскальної) децентралізації. В якості еволюційних етапів розвитку складових механізму регулювання міжбюджетних відносин в Україні виокремлено періоди за роками: 1991 – 1997, 1998 – 2001, 2002 – 2014, 2015 – лютий 2022 року, кінець лютого 2022 року й досі.

Через кризові умови розвитку Української держави сьогодні проблематика регулювання міжбюджетних відносин посилила свою актуальність. Адже обмеженість джерел бюджетних ресурсів і одночасне переспрямування їхньої значної частини на пріоритетні потреби захисту країни трансформували доходи й видатки Державного бюджету України та місцевих бюджетів, посилили дисбаланс останніх, а також вплинули на бюджетні повноваження, насамперед, ОМС.

Провідну роль у регулюванні міжбюджетних відносин відіграє центральний рівень державної влади, оскільки об'єктивно саме він концентрує максимальний за обсягом публічний фінансовий ресурс. Протягом 2019-2023 років частка

Державного бюджету України у ВВП зростала, досягнувши показників 40,9% по доходах і 61,4% по видатках. Виконуючи конституційний обов'язок, органи державної влади безпосередньо фінансують окремі потреби територіальних громад. Тому за останні п'ять років від 4,4% до 24,3% видатків Державного бюджету України становили офіційні трансферти місцевим бюджетам. В умовах війни останні займають п'яту позицію в структурі видаткової частини центрального бюджету країни.

Одночасно в умовах повномасштабної агресії зросли обсяги міжбюджетних трансфертів, які Державний бюджет України отримував з місцевих бюджетів, - до 42,9 млрд грн у 2023 році, що в 4,5 рази перевищило показник попереднього року. Таке вилучення бюджетного ресурсу ОМС відбулося за рахунок зростання розмірів реверсної дотації (16,2 млрд грн у 2023 році), а також кількості (три, відповідно) й обсягів (26,7 млрд грн) субвенцій. Це змістило структуру вхідних міжбюджетних грошових потоків до Державного бюджету України на користь цільових трансфертів: у 2019-2021 роках домінувала реверсна дотація (понад 78,0% усього їх обсягу), в 2022-2023 роках – субвенції (понад 62,2%, відповідно). Цільове призначення останніх (потреби сектору оборони України) – ймовірне пояснення щорічного перевиконання планових показників перерахування з місцевих бюджетів таких коштів (від +5,3% до +20,3%).

Використання додаткових видів субвенцій призвело до збільшення тієї частини доходів, яка формується, і видатків, яка фінансується, за рахунок наданих з місцевих бюджетів Державному бюджету України коштів засобами регулювання міжбюджетних відносин – до 1,61% і 1,07%, відповідно, в 2023 році.

Оцінка окремих напрямків управління публічними фінансовими ресурсами з метою балансування Державного бюджету України дозволила зробити обґрунтоване припущення про використання інструментів регулювання міжбюджетних відносин з метою часткової компенсації коштів, недоотриманих з традиційних джерел фінансування бюджету, в умовах воєнного стану.

Кризові умови функціонування економічної системи України в 2020-2023 роках сформували негативне зовнішнє середовище бюджетного забезпечення ОМС. За звітними даними з 2021 року підсистема місцевих бюджетів України характеризується сукупним профіцитом (до +69,7 млрд грн у 2022 році). Проте вважаємо його результатом невиконання планових бюджетних показників. На відміну від Державного бюджету України, узагальнені звітні дані по місцевих бюджетах засвідчили щорічне недоотримання запланованих доходів (понад 1,7% від запланованих показників) і здійснення запланованих видатків (7,4%, відповідно).

Формування дохідної бази місцевих бюджетів – результат рішень у системі управління публічними фінансовими ресурсами, насамперед, щодо складу і розмірів відрахувань з їхніх податкових і трансфертних джерел. У досліджуваному періоді до таких включаємо наступні законодавчі рішення:

1. В 2023 році – про визначення Державного бюджету України в якості отримувача надходжень від ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців і працівників правоохоронних органів. З початком повномасштабної військової агресії в місцевих бюджетах різко (в 6,3 рази, до 83,6 млрд грн) зросли надходження ПДФО з цієї бази. В 2022 році вони посприяли формуванню профіциту місцевих бюджетів у сумі 69,7 млрд грн. Одночасне посилення дефіцитності Державного бюджету України – в 3,6 рази лягло в основу наступного міжбюджетного перерозподілу коштів. У 2023 році надходження в місцеві бюджети ПДФО з цієї бази зменшилися як у абсолютному (на 5,2 млрд грн), так і у відносному (частка в надходженнях ПДФО – на 3,6%) вимірах.

2. В 2022 році - про зарахування до місцевих бюджетів додатково 4% від надходжень ПДФО з бази, розміщеної у відповідній територіальній громаді. Разом зі збільшенням бази ПДФО за рахунок зростання обсягу грошового забезпечення військовослужбовців і правоохоронців така нормативна зміна значно посилила вагомість ПДФО у джерелах доходів місцевих бюджетів: з 37,7% усіх доходів

місцевих бюджетів у 2019-2021 роках до 49,0% - у 2022 році. Домінування ПДФО в складі доходів місцевих бюджетів України залишилося досі.

3. Перегляд видів і обсягів офіційних трансфертів, які надходять у місцеві бюджети з Державного бюджету України. Їхня частка в структурі доходів місцевих бюджетів до 2023 року щорічно зменшувалася (з 46,5% до 24,7%). Проте вони досі значимі для збалансування фінансових ресурсів ОМС: понад чверть усіх видатків місцевих бюджетів (а в 2019 році – майже половина) здійснювалася за рахунок офіційних трансфертів.

Як інструмент балансування, офіційні трансферти кількакратно (у 7,7 – 11,5) разів перевищують за обсягом позикові джерела фінансування місцевих бюджетів.

У 2023 році відбулося зростання обсягу міжбюджетних трансфертів – джерела доходів місцевих бюджетів - на 27,0 млрд грн, або на 29,7%. Проте розрив між їхніми розмірами і обсягом власних доходів місцевих бюджетів залишився значним - 297,8 млрд грн. Це вказує на підвищення рівня фінансової самостійності ОМС і загалом високу ефективність політики бюджетної децентралізації, реалізованої в Україні в 2015-2021 роках.

У структурі наданих місцевим бюджетам офіційних трансфертів абсолютно переважають субвенції. Їхня частка протягом 2019-2023 років перебувала в межах від 71,7% до 90,0%. Такі числа дозволяють вважати, що центральні органи державної влади в Україні мають на меті забезпечити максимально ефективне використання публічних фінансових ресурсів. Адже саме вони визначають порядок застосування субвенцій, регламентуючи кожен з таких видів трансфертів відповідними нормативними документами

В умовах воєнного стану змінилися вагомість суспільних пріоритетів, що вплинуло на перелік цілей, для досягнення яких перерозподіляються бюджетні ресурси. Тому в 2022 році зменшилася кількість видів цільових трансфертів, наданих місцевим бюджетам з Державного бюджету України, з 59 до 20. При цьому традиційно збереглося домінування соціального призначення субвенцій, що

пояснюється необхідністю забезпечити на прийнятному рівні задоволення найнагальніших потреб населення за рахунок бюджетного фінансування.

Проведений аналіз засвідчив відсутність змін у формах та інструментарії регулювання міжбюджетних відносин в Україні навіть у кризових умовах (відсутнє міжбюджетне кредитування, мінімізовані взаємні розрахунки, максимізовані субсидування та вилучення коштів).

Вивчення зарубіжного досвіду розв'язання проблем регулювання міжбюджетних відносин дозволяє виокремити такі його особливості:

1. Застосовувані підходи, форми, інструменти регулювання зорієнтовані виключно на дохідну та видаткову частини місцевих бюджетів. Отримані в ході міжбюджетного перерозподілу кошти центральні органи влади застосовують як джерело фонду вирівнювання. Це пояснює, чому в іноземних джерелах мова йде переважно про фіскальну децентралізацію та фінансове вирівнювання.

2. Кожній країні характерні особливості механізму збалансування бюджетної системи шляхом регулювання міжбюджетних відносин, які визначаються різними чинниками економічної, соціальної, політичної, історичної природи.

3. Джерела бюджетного фінансування суспільних потреб на місцевому рівні відрізняються залежно від рівня фіскальної децентралізації, досягнутої в країні. Чим вищий рівень фіскальної децентралізації, тим більша частка прибуткових податків і менша – непрямих податків, зборів на соціальне страхування у власних доходах місцевих бюджетів. Базова причина такого явища - перенесення на рівень територіальних громад відповідальності за власний соціальний та економічний розвиток, надання ОМС більшого обсягу владних повноважень супроводжується підвищенням їхнього впливу на потенційні дохідні джерела місцевих бюджетів. Це хороший аргумент на користь закріплення та поглиблення процесу фіскальної децентралізації в Україні.

4. Стратегічному орієнтиру регулювання міжбюджетних відносин - мінімізація територіальних відмінностей у рівні надання суспільних благ за рахунок

бюджетного фінансування - підпорядковані механізми фінансового збалансування. Вони містять вертикальне та горизонтальне вирівнювання; вирівнювання за доходами, видатками, або змішане вирівнювання; повне та часткове вирівнювання.

5. Досвід європейських країн переконує в необхідності розраховувати бюджетну спроможність територій при горизонтальному вирівнюванні місцевих бюджетів з урахуванням усього обсягу податкових доходів до загального фонду місцевих бюджетів.

6. Для економічно розвинутих країн характерна тенденція переходу до міжбюджетного вирівнювання за видатками, щоб забезпечити отримання всіма громадянами однакового обсягу та якості суспільних послуг.

7. Формульний механізм застосування міжбюджетних трансфертів в Україні варто переглянути з урахуванням ширшого кола індикаторів, успішні приклади застосування яких містить зарубіжний досвід. При цьому особливої уваги потребує формула розподілу освітньої субвенції, яка в Україні використовується виключно на фінансування заробітної плати педагогічних працівників.

8. У повоєнний період в Україні доцільно стимулювати податкову конкуренцію територіальних громад, засади якої потребують свого законодавчого врегулювання та доповнення (наприклад, шляхом розширення повноважень ОМС у сфері оподаткування).

Враховуючи зміну пріоритетів державної фінансової політики на різних етапах розвитку України, доцільно можливі вектори розвитку системи міжбюджетних відносин розглядати в двох площинах: тактичному й стратегічному. Так, сьогодні в механізмі регулювання міжбюджетних відносин проблемними є наступні моменти:

1) щодо формування дохідної бази місцевих бюджетів: відсутність компенсації втрат у доходах місцевих бюджетів через застосування державою пільгових інструментів оподаткування; розрахунок потреби в збалансуванні

місцевих бюджетів на основі формули з урахуванням тільки надходжень ПДФО; недосконале оперативне управління міжбюджетними потоками коштів;

2) щодо здійснення видатків місцевих бюджетів: відсутність належного контролю й загалом важелів впливу при прийнятті окремими ОМС рішень, сумнівних з погляду нагальності суспільних витрат; неможливість самостійно профінансувати навіть базові потреби населення та здійснити підтримку комунальної інфраструктури на територіях, найбільш постраждалих від дій агресора; вимушене зосередження ОМС, крім подолання безпекових викликів, на наданні населенню за рахунок місцевих бюджетів соціальних і адміністративних послуг з максимальним обмеженням запитів на фінансування капітальних потреб; переважання делегованих повноважень ОМС над власними.

Тому для короткострокового періоду доцільним є вжиття наступних заходів:

1) неухильне дотримання бюджетного законодавства щодо компенсації втрат доходів місцевих бюджетів через рішення органів державної влади, спрямовані на зменшення фінансового тягара платників податків та суб'єктів інших потенційних зборів, внесків і плат;

2) посилення контролю (в тому числі громадського) за раціональним використанням ресурсів на всіх рівнях бюджетної системи;

3) ініціативність ОМС щодо залучення зовнішніх (міжнародних) джерел фінансування для задоволення потреб економічного розвитку територіальних громад. Доцільно, щоб такі ресурси не бралися до уваги при розрахунку Міністерством фінансів України майбутніх показників міжбюджетного перерозподілу коштів.

Стратегія функціонування системи міжбюджетних відносин в повоєнний час повинна базуватися на наступних принципах взаємодії органів влади різних рівнів: обов'язковість компенсації втрат у доходах місцевих бюджетів внаслідок рішень центрального рівня державної влади шляхом надання додаткових дотацій; регулярність і своєчасність проведення міжбюджетних розрахунків відповідно до

затверджених законодавчо-нормативних актів; публічність і прозорість рішень органів влади різних рівнів, які стосуються бюджетних ресурсів, особливо при проєктуванні та реалізації програм економічного розвитку територій; достовірність вихідних даних для розрахунку показників механізму регулювання міжбюджетних відносин. Розвиток механізму регулювання міжбюджетних відносин у повоєнний час пропонуємо доповнити наступними положеннями:

1. Перегляд сфер відповідальності органів державної влади та ОМС за виконання економічних (особливо, інвестиційних) програм відновлення територій.

2. Заборона на корегування (насамперед, шляхом надання пільг через звуження кола об'єктів оподаткування, зменшення бази оподаткування чи розміру податкових ставок) механізмів місцевого оподаткування – сфери абсолютних бюджетних повноважень ОМС в демократичній країні.

3. Активізація інтересу ОМС до самостійного нарощування дохідного потенціалу місцевих бюджетів.

4. Розвиток механізму регулювання міжбюджетних відносин повинен бути органічно вбудований у систему регулювання регіонального розвитку з огляду на соціальні та економічні пріоритети поступу держави.

5. Наявність «кошика» доходів місцевих бюджетів, недоторканного для центрального рівня влади, оскільки він сформований за рахунок власної ініціативи ОМС.

6. Диференціація підходів до збалансування місцевих бюджетів з урахуванням місця розташування територіальних громад, обсягів і структури втрат, яких вони зазнали під час бойових дій.

7. Доповнення бази розрахунку податкоспроможності місцевих бюджетів іншими податковими платежами, крім ПДФО.

Зміни в механізмі регулювання міжбюджетних відносин загалом повинні бути вбудовані в ефективну систему управління державними фінансовими ресурсами – ключовий фактор для забезпечення сталого розвитку країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу в XX столітті (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). Львів : Каменяр, 2000. 305 с.
2. Аптекар С., Краснова В. Про формування місцевих бюджетів. *Економіка України*. 2004. № 4. С. 42-46.
3. Бабій Н.В. Стан і проблеми міжбюджетних відносин в Україні. *Наукові праці НДФІ*. 2008. № 4. С. 23-35.
4. Бак Н.А. Міжбюджетні відносини як складова бюджетного регулювання. *Фінанси України*. 2002. № 5. С. 78-82.
5. Бак Н. Стимули як інструменти механізму регулювання міжбюджетних відносин. *Світ фінансів*. 2009. № 2. С. 48-56.
6. Беновська Л., Карвацький Р. Видатки місцевих бюджетів в контексті забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах війни. *Світ фінансів*. 2024. Вип. 1. С. 85-97.
7. Бескид Й.М. Теоретичні засади бюджетної децентралізації: нормативна та позитивна теорія бюджетного федералізму. *Світ фінансів*. 2007. Вип. 4. С. 116-122.
8. Буряченко А.Є., Логвінов П.В. Місцеве самоврядування під час війни: ключові трансформації фінансового забезпечення повноважень. *Фінанси України*. 2023. № 11. С. 49-68.
9. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2457-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1296>
10. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов та ін.; за заг. ред. В.Федосова. Київ : КНЕУ, 2004. 864 с.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. 1728 с.

12. Вітренко Ю. Місцеві бюджети: нормативи бюджетної забезпеченості населення території. *Економіка України*. 1991. № 7. С. 83-85.
13. Возняк Г.В. Бюджетне вирівнювання: теоретико-методологічні аспекти. *Фінанси України*. 2017. № 4. С. 42-54.
14. Возняк Г.В., Патицька Х.О. Бюджетні детермінанти забезпечення стійкості територіальних громад: воєнна адаптація та орієнтири повоєнного відновлення. *Фінанси України*. 2023. № 8. С. 81-96.
15. Возняк Г.В., Патицька Х.О. Фінанси територіальних громад України в умовах поширення пандемії: проблемно орієнтований аналіз з урахуванням поведінкових аспектів. *Економіка України*. 2021. № 6. С. 78-98.
16. Гончаренко О.В. Механізм організації міжбюджетних відносин в Україні. *Актуальні проблеми економіки*. 2007. № 4. С. 75-85.
17. Гончаренко О.В. Міжбюджетні відносини на місцевому рівні в Україні : монографія. Київ : Алерта, 2013. 222 с.
18. Деркач М. Формування фінансової бази регіонів. *Економіка України*. 2005. № 1. С. 12-20.
19. Децентралізація: *офіційний веб-сайт*. URL: <https://decentralization.gov.ua>
20. Дець В.Ф. Комплексна оцінка ефективності системи міжбюджетного регулювання в Україні. *Економіка і прогнозування*. 2007. № 4. С. 43-54.
21. Деякі питання розподілу обсягу освітньої субвенції на 2023 рік : постанова Кабінету Міністрів України від 30 груд. 2022 р. № 1472. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1472-2022-%D0%BF#Text>
22. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 11 бер. 2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>
23. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ від 15 жовт. 1985 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

24. Єфименко Т.І. Управління державними фінансами в період воєнного стану та повоєнної відбудови України: науковий супровід трансформацій. *Фінанси України*. 2023. № 1. С. 7-25.
25. Загорський В.С. Бюджетна система та оподаткування в Україні: проблеми розвитку : монографія. Харків : ВД „ІНЖЕК”, 2008. 288 с.
26. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. Київ : НДФІ, 2007. 299 с.
27. Каун О.Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні. *Фінанси України*. 2001. № 6. С. 31-38.
28. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини в Україні і світовий досвід. *Вісник Тернопільської академії народного господарства*. Спецвипуск № 6. Тернопіль : 1998. С. 44-47.
29. Кириленко О. Фінансова самодостатність територіальних громад: сутність та умови забезпечення. *Світ фінансів*. 2022. Вип. 4. С. 68-80.
30. Кириченко Ю. Принципи державного регулювання міжбюджетних відносин в Україні. *Правові реалії сьогодення* : матеріали І Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 трав. 2024 р.) Харків, 2024. С. 22-27. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/entities/publication/7dd95e38-fd95-4139-b2e7-da451db3e8a1>
31. Коваль В. Забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад: досвід країн ЄС. *Світ фінансів*. 2022. Вип. 2. С. 119-132.
32. Конституційна система органів державної влади : Конституційне право України. URL: https://arm.naiau.kiev.ua/books/konst_pu/rozdil/rozdil7.html
33. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4870>
34. Костирко Л.А., Велентейчик Н.Ю. Механізм регулювання міжбюджетних відносин в Україні: пріоритети, інструменти, перспективи : монографія. Сєвєродонецьк: вид-во СНУ ім. В. Даля, 2016. 280 с.

35. Кудряшов В.П. Застосування фіскальних правил у період подолання наслідків війни. *Фінанси України*. 2023. № 10. С. 51-72.
36. Левітас Т. Зарахування ПДФО до місцевих бюджетів в Україні: аналіз стану і перспективи. 2021. 20 лип. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13780>.
37. Лилик О.Я. Становлення та розвиток міжбюджетних відносин в Україні : автореф, дис. .. канд. екон. наук: 08.04.01. Київ, 2002. 24 с.
38. Луніна І.О. Державні фінанси України у перехідний період. Харків : Форт, 2000. 296 с.
39. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ. *Економіка України*. 2008. № 3. С. 31-41.
40. Луніна І.О. Потенціал публічних фінансів для забезпечення видатків воєнного періоду та поствоєнного відновлення України. *Фінанси України*. 2022. № 8. С. 7-26
41. Лютий І.О., Медведкова Н.С. Сучасна парадигма фінансової політики держави та особливості її реалізації в умовах війни на території України. *Фінанси України*. 2023. № 6. С. 61-74.
42. Макогон В.Д. Основи регулювання міжбюджетних відносин. *Економіка. Фінанси. Право*. 2010. № 12. С. 21-24.
43. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В.Г. Потапенко, В.О. Баранник, Н.В. Бахур та ін.] ; за ред. В.Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad-_1_gotove_0.pdf
44. Місцеві фінанси : підручник / О.П. Кириленко та ін.; за ред. О.П. Кириленко. Київ : Знання, 2006. 677 с.
45. Павлюк К.В., Бартош С.В. Сучасні підходи до бюджетної децентралізації. *Фінанси України*. 2022. № 11. С. 113-125.
46. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія. Київ : НДФІ, 2006. 584 с.

47. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування. *Фінанси України*. 2007. № 7. С. 36-44.
48. Пйонтко Н.Б. Зарубіжні моделі фінансового вирівнювання та перспективи їх упровадження в Україні. *Бізнес Інформ*. 2015. № 9. С. 43-54.
49. Письменний В.В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. *Економіка та держава*. 2017. № 6. С. 24-30.
50. Повоєнне відродження України. Візія Відділення економіки Національної академії наук України / НАН України. Відділення економіки. Київ, 2022. 34 с.
51. Про бюджетну систему України : Закон України від 5 груд. 1990 р. № 512-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-12#Text>
52. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України : Закон України від 8 лист. 2023 р. № 3428-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-20#Text>
53. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1851-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-viii#Text>
54. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо додаткової підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 13 трав. 2020 року № 591-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-20#Text>
55. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану : Закон України від 15 бер. 2022 р. № 2120-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text>
56. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану : Закон України

- від 3 бер. 2022 р. № 2118-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-20#n25>
57. Про внесення змін до Порядку зарахування частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального до загального фонду відповідних бюджетів місцевого самоврядування. постанова Кабінету Міністрів України від 9 бер. 2022 р. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2022-%D0%BF#Text>
 58. Про Державний бюджет України на 2023 рік : Закон України від 3 лист. 2022 р. № 2710-IX : станом на 15 квіт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2710-20#Text>
 59. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 груд. 2015 р. № 157-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
 60. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серп. 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
 61. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 02.05.2023)
 62. Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 9 черв. 2021 р. № 590. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text>
 63. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 15 груд. 2010 р. № 1132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1132-2010-%D0%BF#Text>
 64. Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від 19

- серп. 2015 р. № 618. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/618-2015-%D0%BF#Text>
65. Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 1 бер. 2017 р. № 114. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1088-2017-%D0%BF#Text>
66. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
67. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 20.04.2023)
68. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 20.04.2023)
69. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.04.2023)
70. Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верховної Ради України від 17 лип. 2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 24.04.2023)
71. Радіонов Ю.Д. Управління фінансовими ресурсами держави в умовах воєнного стану. *Економіка України*. 2023. № 1. С. 20-43.
72. Рябушка Л.Б. Механізм міжбюджетних відносин: проблеми та перспективи розвитку. *Вісник Одеського національного університету імені І.І. Мечнікова*. 2013. Т. 18, вип. 2/1. С. 126-130.

73. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій : монографія. Київ : АртЕк, 2002. 288 с.
74. Смірнова Т.О., Вівчар О.Й. Фінансовий механізм міжбюджетних відносин як чинник макроекономічної стабілізації та стимулювання економічного зростання. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2008. Вип. 18.6. С. 224-237.
75. Стадіони, сковорідки, барабани та інші дивні закупівлі часів війни. Що з'ясувала Слідча комісія парламенту : *Главком*. URL: <https://glavcom.ua/longreads/stadioni-skovoridki-barabani-ta-inshi-divni-zakupivli-chasiv-vijni-shcho-zjasuvala-slidcha-komisija-parlamentu-1015584.html>
76. Сторонянська І.З., Беновська Л.Я., Мединська Т.В. Система фінансового вирівнювання в Україні в умовах сучасних викликів: основні проблеми та напрями їх вирішення. *Фінанси України*. 2023. № 2. С. 53-70.
77. Сторонянська І.З., Беновська Л.Я. Моделі фінансового вирівнювання: світова практика. *Фінанси України*. 2020. № 2. С. 25-37.
78. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. ред.: В.С. Кравців, І.З. Сторонянська. Львів, 2020. 531 с. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20200001.pdf>.
79. Феценко Л.В., Проноза П.В., Кузьмичук Н.В. Бюджетна система України : навч. посіб. Київ : Кондор, 2008. 440 с.
80. Фінанси : підручник / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. Київ : Знання, 2008. 611 с.
81. Чеберяко О., Медведкова Н. Особливості міжбюджетних відносин в умовах децентралізації. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2021. № 4. С. 75-83. URL: http://bulletin-econom.univ.kiev.ua/wp-content/uploads/2022/05/%D0%92%D1%96%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%95%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%96%D0%BA%D0%B0_%E2%84%96217_75-83.pdf

82. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання : навч. посіб. Київ : НДФІ, 2005. 259 с.
83. Balaguer-Coll M.T., Narbón-Perpiñá I., Peiró-Palomino J., Tortosa-Ausina E. Quality of government and economic growth at the municipal level: Evidence from Spain. *Journal of Regional Science*. 2022. P. 1-29. URL: <https://doi.org/10.1111/jors.12555>.
84. Blöchliger, H., et al. Fiscal Equalisation in OECD Countries. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 4, OECD Publishing, Paris, 2007. URL: <https://doi.org/10.1787/5k97b11n2gxx-en>
85. Bönke T., Jochimsen B., Schröder C. Fiscal equalization and regions' (un)willingness-to-tax: Evidence from Germany, *Economics Working Paper*, 2011. № 6. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/48640/1/664485294.pdf>
86. Decentralization and Communities Amalgamations: Increasing the Urban and Rural Divide? Ukrainian ATCs during RF full-scale invasion. *Kyiv School of Economics*. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2022/10/Final-Report-II-part-KAS.pdf>
87. Federalism and decentralization in Germany. *Governance Fonds*. URL: https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/GIZ_Standard_A4_hoch_en_UniPotsdam_web.pdf
88. Fiscal Federalism 2014: Making decentralization work, edited by Hansjörg Blöchliger. Paris : OECD Publishing, 2014. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264174849-3-en>
89. Fiscal Federalism 2022: Making Decentralization Work. Paris : OECD Publishing, 2023. URL: <https://doi.org/10.1787/201c75b6-en>.
90. Local taxes on economic activity in municipalities in EU Member States. European Commission. 2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
91. Maintaining the Momentum of Decentralization in Ukraine. *OECD iLibrary*. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/maintaining-the-momentum-of-decentralisation-in-ukraine_9789264301436-en

Oates W. E. An

- Essay on Fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*. Vol. 37, № 3. P. 1120–1149
92. Municipal governments' finances and investments. OECD Regions and Cities at a Glance 2020. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/28165277-en/index.html?itemId=/content/component/28165277-en>.
 93. Musgrave R., Musgrave P. Public finance in theory and practice. N.Y.: McGraw-Hill Book Co., 1989. 627 p.
 94. Oates W.E. An Essay on Fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37, № 3. P. 1120–1149.
 95. Oates W. Fiscal Federalism. N.Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972. 256 p.
 96. OpenBudget : веб-сайт. URL : <https://openbudget.gov.ua/local-budget?id=260000000000>
 97. Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance. *OECD iLibrary*. URL : https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/rebuilding-ukraine-by-reinforcing-regional-and-municipal-governance_63a6b479-en
 98. Tiebout Ch.M. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64, № 5. P. 416–424. URL: <http://www.spa.ucla.edu/ps/pdf/s99/PS294assign/Tibout.pdf>