

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**ДЄДУШЕВ ІЛЛЯ ВОЛОДИМИРОВИЧ**

УДК 342.95:3.073.52:336.1:352:336.145.1(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ  
НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ**

08 – Право

081 – Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ **І. В. Дєдушев**

Науковий керівник: **Моргун Надія Сергіївна,**

кандидат юридичних наук, доцент

**Київ – 2026**

## АНОТАЦІЯ

*Дедушев І. В.* Правове регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2026.

У дисертації обґрунтовано низку пропозицій, положень і рекомендацій з питань правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні, що мають значення для правозастосування та законотворчої діяльності щодо вдосконалення відповідних положень бюджетного законодавства.

Висвітлено дуальний характер бюджетної політики як стратегічного напрямку діяльності держави, практичним інструментом реалізації якого є бюджетний процес. Дуальність полягає в поєднанні її об'єктивних сторін – впливу на національну економіку з огляду на об'єктивні закони економіки із суб'єктивними чинниками, зокрема залежністю розроблення заходів та їх реалізації від компетентності відповідних суб'єктів. Для формування комплексного наукового бачення проблематики проаналізовано масив дисертацій, монографій, статей, присвячених дослідженню особливостей правового регулювання бюджетного процесу, отримані результати екстрапольовано на особливості функціонування органів місцевого самоврядування в досліджуваному аспекті.

Сформовано періодизацію становлення та розвитку бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні, виокремлено чотири етапи: період з 1991-го до 2001 року, у якому сформовано основні концепції перспективного розвитку бюджетної системи України: оподаткування обсягів реалізації за системою диференційованих ставок залежно від сфери й виду діяльності; податок на прибуток за єдиною ставкою на рівні 30–35 %; зниження ставки за податком на додану вартість до 20 % і чітким розмежуванням податків на загальнодержавні й місцеві; у період з 2001-го до 2010 року сформувалися ризики для макроекономічної стабільності внаслідок втрати динамізму

якісного розвитку бюджетної системи; протягом 2010–2013 років розпочалося становлення та формування бюджету територіальної громади, напрацьовано алгоритм включення бюджетного запиту до пропозиції проєкту місцевого бюджету виключно в разі підтвердження його доцільності результатами відповідного аналітичного дослідження; з 2014 року й донині було започатковано фіскальну децентралізацію, що обумовило трансформацію бюджетної системи та бюджетного процесу, зокрема на місцевому рівні.

Визначено структурно-функціональну модель бюджетного процесу на місцевому рівні, яку становить гармонійна система низки компонентів, а саме: мета, завдання, принципи, функції, управлінські дії суб'єктів бюджетного процесу зазначеного рівня. Зміст і належна реалізація зазначених компонентів гарантують ефективність бюджетного процесу та виконання місцевою громадою всіх завдань, які постають перед нею під час забезпечення інтересів мешканців громади, що має набувати оптимальної форми.

Схарактеризовано систему суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні, яких класифіковано на дві групи: суб'єкти, які безпосередньо впливають на бюджетний процес, і суб'єкти, які опосередковано впливають на бюджетний процес. До першої з визначених груп запропоновано відносити державу в особі уповноважених органів, задіяних в унормуванні бюджетного процесу, уповноважені органи держави й місцевого самоврядування, як суб'єктів управління бюджетною системою на місцевому рівні, органи та посадових осіб, наділених бюджетними повноваженнями (розпорядники бюджетних коштів), одержувачі бюджетних коштів, органи грошово-кредитного регулювання. До другої групи ввійшли платники податків і зборів; суб'єкти контролю за дотриманням бюджетного законодавства та правоохоронні органи, що здійснюють боротьбу з правопорушеннями в бюджетній сфері. Проаналізовано повноваження кожного з визначених суб'єктів щодо бюджетного процесу на місцевому рівні, визначено їх особливості та вплив на досліджувану сферу.

Акцентовано, що нормативно-правове забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні є чітко побудованою системою, кожна зі складових якої посідає своє місце, а їх сукупність сприяє ефективності досліджуваного процесу. Після запровадження воєнного стану в Україні відбулося спрощення окремих процедур у межах бюджетного процесу на місцевому рівні, що дало змогу оперативної та своєчасно реагувати на потреби фінансового забезпечення заходів територіальної оборони, захисту безпеки населення, функціонування бюджетної сфери та комунальних підприємств у період воєнного стану. Встановлено, що загальні засади бюджетного процесу на місцевому рівні визначено в Конституції України, деталізовано в Бюджетному та Податковому кодексах України, галузевих законах України, а також у постановах та інших нормативно-правових актах Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, що створює дієвий механізм для втілення в життя положень, що містяться в законах. Доведено недоцільність в умовах дії воєнного стану врахування в проєкті місцевого бюджету на плановий бюджетний рік показників прогнозу місцевого бюджету, схваленого в році, що передує плановому, запропоновано в особливий період урахувувати прогнозні показники, сформовані безпосередньо на плановий період.

Визначено ключові проблеми й окреслено напрями вдосконалення правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні. Акцентовано, що серед найактуальніших аспектів, які потребують вирішення, є необхідність удосконалення планів і стратегій розвитку територій, що передбачатиме тісніший зв'язок між визначеними завданнями та напрямами використання видатків місцевих бюджетів; актуальність оптимізації структури видатків, з огляду на їх значну частку в соціальній сфері, що передбачає дотримання фінансових нормативів; важливість підвищення рівня фінансового менеджменту в бюджетних установах і спрямування значного обсягу ресурсів на збільшення капітальних витрат. Виявлено низку пов'язаних проблем щодо формування та виконання бюджетів на рівні

місцевого самоврядування, розв'язання яких вимагає втручання центральної влади, зокрема: постійний дефіцит коштів у розпорядженні територіальних громад, суттєва залежність від отримання фінансової допомоги з бюджетів вищого рівня, нестабільність надходжень до дохідної частини, вплив політичної кон'юнктури, зміна ключових економічних і фінансових індикаторів розвитку країни тощо.

Запропоновано основні напрями гармонізації інституційного забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні зі стандартами Європейського Союзу, серед яких: чітке визначення та розподіл повноважень між органами державної влади й управління щодо бюджетного процесу, удосконалення бюджетного планування в межах програмно-цільового методу формування бюджету, посилення прозорості та відкритості виконання бюджету за видатками тощо.

Обґрунтовано, що ефективна протидія порушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні можлива лише за умови формування оптимальної державної політики, передусім її належного правового забезпечення. Встановлено, що в цьому процесі провідну роль відіграє активна діяльність органів державної влади щодо створення, зміни, удосконалення та скасування правових норм або закріплення їх у відомчих правових актах.

**Ключові слова:** бюджетне законодавство, бюджетна політика, місцеві бюджети, формування місцевого бюджету, виконання місцевого бюджету, суб'єкти бюджетного процесу, принципи бюджетного процесу, бюджетна децентралізація, корупційні ризики, правопорушення, фінанси.

## ABSTRACT

*Diedushev I. V. Legal Regulation of the Budget Process at the Local Level in Ukraine. – Qualifying scientific work in the form of a manuscript.*

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 “Law”. - National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2026.

The dissertation substantiates a number of proposals, provisions, and recommendations on the legal regulation of the budget process at the local level, which are significant for legal practice and law-making activity regarding the improvement of the relevant provisions of budget legislation. The dual nature of budget policy as a strategic direction of state activity, the practical instrument of implementation of which is the budget process, is highlighted.

The duality lies in the combination of its objective sides — the impact on the national economy in view of objective laws of economics — with subjective factors, in particular the dependence of the development of measures and their implementation on the competence of the relevant subjects. For the formation of a comprehensive scientific view of the problem, a body of dissertations, monographs, and articles devoted to the study of the peculiarities of the legal regulation of the budget process was analyzed, and the obtained results were extrapolated to the peculiarities of the functioning of local self-government bodies in the investigated aspect.

A periodization of the formation and development of the budget process at the local level in Ukraine has been formed, and four stages have been singled out: the period from 1991 to 2001, in which the main concepts of the prospective development of the budget system of Ukraine were formed: taxation of sales volumes under a system of differentiated rates depending on the sphere and type of activity; profit tax at a single rate at the level of 30–35 %; reduction of the value added tax rate to 20 % and a clear distinction between taxes into nationwide and local ones; the period from 2001 to 2010, when risks to macroeconomic stability were formed due to the loss of dynamism in the qualitative development of the

budget system; during 2010–2013, the formation and development of the budget of the territorial community began, and an algorithm for including a budget request in the proposal of a draft local budget only if its expediency was confirmed by the results of the relevant analytical study was developed; from 2014 to the present, fiscal decentralization was initiated, which conditioned the transformation of the budget system and the budget process, in particular at the local level.

The structural and functional model of the budget process at the local level, which is a harmonious system of a number of components, namely: purpose, tasks, principles, functions, and managerial actions of the subjects of the budget process at the specified level, has been defined. The content and proper implementation of the specified components guarantee the effectiveness of the budget process and the performance by the local community of all tasks that arise before it in ensuring the interests of the community's residents, which should take an optimal form.

The system of subjects of the budget process at the local level has been characterized, and they have been classified into two groups: subjects that directly influence the budget process and subjects that indirectly influence the budget process. The first of the identified groups is proposed to include the state in the person of authorized bodies involved in regulating the budget process; authorized bodies of the state and local self-government as subjects of management of the budget system at the local level; bodies and officials endowed with budgetary powers (budget fund managers); recipients of budget funds; and monetary and credit regulatory bodies. The second group included taxpayers and fee payers; subjects of control over compliance with budget legislation; and law enforcement bodies engaged in combating offenses in the budget sphere. The powers of each of the defined subjects in relation to the budget process at the local level were analyzed, and their features and impact on the investigated sphere were determined.

It is emphasized that the regulatory and legal support of the budget process at the local level in Ukraine is a clearly structured system, each of whose components occupies its place, and their totality contributes to the effectiveness of

the investigated process. After the introduction of martial law in Ukraine, some procedures within the budget process at the local level were simplified, which made it possible to respond promptly and timely to the needs of financial support of territorial defense measures, protection of the safety of the population, the functioning of the budget sphere and communal enterprises during martial law. It has been established that the general principles of the budget process at the local level are defined in the Constitution of Ukraine, detailed in the Budget and Tax Codes of Ukraine, sectoral laws of Ukraine, as well as in resolutions and other normative legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine and other executive authorities, which creates an effective mechanism for putting into life the provisions contained in the laws. It has been proved that, under martial law, it is impractical to take into account in the draft local budget for the planned budget year the indicators of the local budget forecast approved in the year preceding the planned one; in a special period, it is proposed to take into account forecast indicators formed directly for the planned period.

The key problems have been identified and directions for improving the legal regulation of the budget process at the local level in Ukraine have been outlined. It is emphasized that among the most relevant aspects requiring resolution are the need to improve development plans and strategies for territories, which will provide for a closer link between the defined tasks and the directions of expenditure of local budgets; the relevance of optimizing the structure of expenditures, in view of their significant share in the social sphere, which provides for compliance with financial standards; the importance of raising the level of financial management in budget institutions and directing a significant volume of resources to increasing capital expenditures. A number of related problems concerning the formation and execution of budgets at the level of local self-government have been identified, the resolution of which requires intervention by the central authorities, in particular: a constant shortage of funds at the disposal of territorial communities, a significant dependence on obtaining financial assistance from higher-level budgets, instability of revenues to the revenue part, the influence

of the political situation, and changes in key economic and financial indicators of the country's development.

The main directions for harmonizing the institutional support of the budget process at the local level in Ukraine with the standards of the European Union have been proposed, including: a clear definition and distribution of powers between public authorities and administration with regard to the budget process, improvement of budget planning within the program-target method of budget formation, strengthening the transparency and openness of budget execution on the expenditure side, etc.

It has been substantiated that effective counteraction to violations in the budget process at the local level is possible only if an optimal state policy is formed, first of all, with its proper legal support. It has been established that in this process a leading role is played by the active activity of public authorities in the creation, change, improvement, and cancellation of legal norms, or their consolidation in subordinate legal acts.

**Keywords:** budget legislation, budget policy, local budgets, formation of local budget, execution of local budget, subjects of budget process, principles of budget process, budget decentralization, corruption risks, offense, finance.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:*

1. Дедушев І. В. Бюджетна політика: зміст та особливості. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 2. С. 265–270. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.45>

2. Дедушев І. В. Формування бюджетного процесу на місцевому рівні: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2023. № 79. С. 55–63. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.8>

3. Дедушев І. В. Правове регулювання діяльності суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні. *Наука і техніка сьогодні. Серія «Право»*. 2024. № 6. С. 111–123. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6\(34\)-111-123](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6(34)-111-123)

4. Diedushev I., Morhun N. The balance between unification and adaptation in legislative harmonisation: A case study of institutional support for the budget process at the local level. *Law Journal of the National Academy of Internal Affairs*. 2025. Vol. 15 (1). P. 27–47. DOI: <https://doi.org/10.63341/naia-chasopis/1.2025.27>

5. Дедушев І. В. Організаційні засади протидії порушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні. *Успіхи і досягнення у науці*. 2026. № 2 (24). С. 154–165. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1254-2026-2\(24\)-154-165](https://doi.org/10.52058/3041-1254-2026-2(24)-154-165)

*які засвідчують апробацію результатів дисертації:*

1. Дедушев І. В. Бюджетна політика України: проблеми сьогодення. *Актуальні питання економіки, обліку, управління та права в сучасних умовах*: матеріали Міжнар. наук.-прак. конф. (Полтава, 19 квіт. 2023 р.). Полтава, 2023. С. 59–60.

2. Дедушев І. В. Особливості бюджетного процесу в сучасних умовах. *Стратегія розвитку України: фінансово-економічний та гуманітарний аспекти* : матеріали X Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 20 жовт. 2023 р.). Київ, 2023. С. 277–280.

3. Дедушев І. В. Законодавче забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні. *Інноваційні тенденції сьогодення в сфері природничих, гуманітарних та точних наук* : матеріали IV Міжнар. наук. конф. (Дніпро, 12 квіт. 2024 р.). Вінниця, 2024. С. 58–60.

4. Дедушев І. В. Заходи протидії правопорушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні. *Злочини проти основ національної безпеки України: особливості кваліфікації та методики розслідування* : матеріали круглого столу, проведеного в межах Днів науки на факультеті правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія» (Київ, 28 лют. 2025 р.). Київ, 2025. С. 154–158.

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....</b>	<b>14</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>15</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>24</b>
1.1. Бюджетна політика як об’єкт правового регулювання.....	24
1.2. Становлення та розвиток бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні.....	39
1.3. Зарубіжний досвід формування бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні.....	55
Висновки до розділу 1.....	68
<b>РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>72</b>
2.1. Структурно-функціональні компоненти бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні.....	72
2.2. Суб’єкти бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні.....	86
2.3. Нормативно-правове забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні.....	102
Висновки до розділу 2.....	115
<b>РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>119</b>
3.1. Напрями вдосконалення правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні.....	119
3.2. Гармонізація інституційного забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні зі стандартами Європейського Союзу .....	132

3.3. Протидія порушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні.....	147
Висновки до розділу 3.....	157
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>162</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>172</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>190</b>

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

Автономна Республіка Крим - АРК  
Бюджетний кодекс України – БК України  
Бюро економічної безпеки України – БЕБ України  
Валовий внутрішній продукт – ВВП  
Верховна Рада України – ВРУ  
Державна аудиторська служба України – Держаудитслужба України  
Державна казначейська служба – ДКС України  
Державна податкова служба України – ДПС України  
Договір про функціонування Європейського Союзу – ДФЄС  
Європейський Парламент – ЄП  
Європейський Союз – ЄС  
Кабінет Міністрів України - КМУ  
Міністерство фінансів України – Мінфін України  
Національний банк України – НБ України  
Податковий кодекс України – ПК України  
Податок на додану вартість – ПДВ  
Пункт – п.  
Стаття – ст.  
Фонд державного майна України - ФДМУ  
Частина – ч.

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Децентралізація місцевого самоврядування, перший етап якої відбувся в Україні в період 2014–2019 років, зумовила зміни в регіональному управлінні та правовому становищі територіальних громад. Реалізація права на місцеве самоврядування актуалізувала необхідність коригування бюджетного процесу на цьому рівні. Міжнародний досвід засвідчив, що стрімкі демократичні процеси, що відбуваються в суспільстві, змінили роль місцевих громад у бюджетному процесі. Постає нагальна необхідність в ефективному управлінні фінансами на місцевому рівні, а отже, в урегулюванні бюджетного процесу на місцевому рівні.

Статистичні дані свідчать про деградацію ролі бюджетного процесу на місцевому рівні в бюджетній системі держави протягом років повномасштабного вторгнення РФ в Україну. Доходи місцевих бюджетів протягом 2018–2024 років підтверджують, що динаміка темпів зростання, чутливість до політичних докорінних змін і посилення тенденції до централізації фінансових ресурсів, що спостерігається впродовж 2022–2025 років, безпосередньо впливає на зменшення їх обсягів. Протягом 2017–2022 років частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України була стабільною в проміжку 22–24 %. Проте 2023 року вона стрімко знизилася до 17,8 %, а 2024 року мала критично низький показник – 15,7 % [1]. Зазначена динаміка відображає структурні обмеження системи та політичні рішення, що були прийняті в період воєнного стану на користь перерозподілу фінансових ресурсів у напрямі державного бюджету, а також нівелювання ролі місцевого самоврядування в загальнодержавному бюджетному процесі. Отже, система багаторівневогорядування поступово втрачає баланс, а реформа децентралізації відходить на задній план під впливом нагальних потреб, спричинених воєнними обставинами. У разі закріплення такої тенденції на тривалий період істотним є ризик суттєвого зниження рівня

довіри до органів місцевого самоврядування, ослаблення їхньої спроможності надавати якісні послуги, утримувати інфраструктуру та розробляти довгострокові стратегії розвитку. З огляду на це, необхідно формувати комплексний план повернення до фіскальної симетрії, передбачивши поступовий перерозподіл ресурсів відповідно до делегованих повноважень, а також зміцнення податкової бази територіальних громад у післявоєнний період. Крім того, надзвичайно важливим є формування раціональної системи правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні.

Отже, окреслені тенденції засвідчують необхідність удосконалення правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні, яке впродовж останніх років зазнало певних змін і було наближено до світових стандартів. Проте надзвичайні умови воєнного стану зумовлюють потребу узгодити правове регулювання з вимогами сьогодення.

Протягом останніх років питання правового регулювання бюджетного процесу в Україні розглядали на монографічному рівні М. В. Скуляк у роботі «Бюджетний процес на місцевому рівні» (2010) і Ю. О. Фоменко у праці «Правове регулювання бюджетного процесу в Україні» (2019). Пошук оптимальних шляхів регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні були предметом наукового пошуку низки науковців, серед яких: Ю. В. Боднарук, І. А. Валуйський, Г. В. Веріга, В. Г. Дем'янишин, С. А. Дяченко, Т. В. Жибер, О. Ю. Журба, О. В. Калмиков, О. П. Кириленко, Л. М. Клівіденко, Є. Ю. Кузькін, А. О. Лапіка, Л. В. Лисяк, Б. С. Малиняк, В. В. Малишко, Н. В. Мацедонська, О. Є. Нездойминога, Ю. В. Пасічник, В. В. Письменний, О. М. Підхомний, Д. В. Разуваєва, Н. Ю. Рекова, В. М. Русін, О. М. Савастєєва, М. І. Сідор, М. В. Скуляк, О. В. Тихонова, Л. В. Товкун, О. В. Чинчин, Ю. А. Чистюхіна, О. Д. Якібчук, Л. М. Яременко та ін. Проте комплексно проблематику правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні, зокрема в умовах бюджетної децентралізації, досліджено не було.

Надбання зазначених авторів вирізняються неабияким науковим і практичним потенціалом, однак серед спектру проблемних аспектів правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні є низка невирішених питань, пов'язаних, зокрема, з особливим порядком правового регулювання в умовах воєнного стану. Ці обставини стали основою для вибору тематики дисертаційного дослідження, а також визначили об'єкт і предмет його наукового вивчення.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Напрямок дослідження обрано відповідно до Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020), Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки (постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695), Національної економічної стратегії на період до 2030 року (постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179). Робота відповідає Тематиці наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок Міністерства внутрішніх справ України на 2020–2024 роки (наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11 червня 2020 року № 454) й Основним напрямкам наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2021–2024 роки (рішення Вченої ради від 21 грудня 2020 року, протокол № 23).

Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 25 жовтня 2022 року (протокол № 14).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає в теоретичному узагальненні та розв'язанні науково-прикладної задачі щодо правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні з формулюванням пропозицій та рекомендацій нормативно-правового, організаційного та практичного спрямування.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно було виконати такі *завдання*:

- визначити бюджетну політику як об'єкт правового регулювання;

- окреслити етапи становлення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні;
- з'ясувати особливості зарубіжного досвіду формування бюджетного процесу на місцевому рівні;
- виокремити структурно-функціональні компоненти бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні;
- схарактеризувати суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні;
- встановити особливості нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні;
- запропонувати напрями вдосконалення правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні;
- розглянути особливості гармонізації інституційного забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні зі стандартами Європейського Союзу;
- проаналізувати специфіку протидії порушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні.

*Об'єктом* дослідження є суспільні правовідносини, що виникають у бюджетному процесі на місцевому рівні.

*Предметом* дослідження є правове регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні.

**Методи дослідження.** Для досягнення мети й реалізації поставлених завдань використано різні методи: *логіко-семантичний* – для формулювання ключових дефініцій відповідно до авторського підходу (підрозділи 1.1, 2.1); *діалектичний* – для характеристики структурно-функціональних компонентів бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні (підрозділ 2.1), а також визначення системи суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні (підрозділ 2.2); *порівняльно-правовий* – для аналізу та оцінювання можливостей застосування іноземного досвіду під час вдосконалення правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні

(підрозділ 1.3); *моделювання та прогнозування* – з метою окреслення оптимальних шляхів покращення правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні (підрозділи 3.1, 3.2); *документального аналізу* – для визначення особливостей становлення та розвитку бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні (підрозділ 1.2), а також нормативно-правового забезпечення досліджуваного процесу (підрозділ 2.3).

*Емпіричну базу* дослідження становлять результати опитування 237 працівників фінансових органів міських рад, 193 співробітників органів Державної аудиторської служби України, 46 службових осіб Державної казначейської служби України, 196 працівників Національної поліції України та 139 працівників Бюро економічної безпеки України; аналітичні звіти й узагальнення Міністерства фінансів України, Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби України.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що в дисертації вперше поставлено й виконано науково-прикладне завдання щодо розроблення засад правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні з обґрунтуванням пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення відповідних положень бюджетного законодавства. Найсуттєвішими з них є такі положення:

*уперше:*

– запропоновано структурно-функціональну модель бюджетного процесу на місцевому рівні, складовими елементами якої визначено мету, завдання, принципи, функції, управлінські дії суб'єктів бюджетного процесу зазначеного рівня з огляду на особливості кожної з його стадій;

– сформульовано комплексний підхід до вдосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні, з огляду на особливості суспільних процесів в умовах воєнного стану, з розмежуванням запропонованих заходів за стадіями бюджетного процесу;

– запропоновано імплементацію найкращих світових практик щодо оптимізації бюджетного процесу, зокрема розроблення державних стандартів

бюджетного процесу та запровадження системи жорсткого контролю за їх дотриманням і поєднання співпраці внутрішнього контролера в особі бухгалтера – представника місцевої громади та зовнішнього контролера – державного аудитора;

*удосконалено:*

– доктринальне тлумачення бюджетної політики як спрямованої діяльності уповноважених осіб щодо організації або регулювання суспільних відносин у сфері формування та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюють відповідно органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду;

– систему принципів бюджетного процесу на місцевому рівні, що була доповнена окремими принципами бюджетного процесу Європейського Союзу: рівноваги, що передбачає бездефіцитність бюджету та заборону здійснення позик для покриття його видатків; ефективного фінансового управління, з огляду на закономірності функціонування економіки під час прогнозування ефективності формування та використання ресурсів бюджету, що дасть змогу гармонізувати зазначений процес і наблизити його до вимог Європейського Союзу;

– організаційну структуру бюджету місцевого рівня шляхом його поділу на адміністративний бюджет (місцевий поточний) та інвестиційний бюджет (місцевий бюджет розвитку), що сприятиме чіткому розмежуванню джерел формування, напрямів спрямування бюджетних коштів місцевого рівня та відповідності виконаних завдань наявним потребам;

*дістали подальший розвиток:*

– періодизація генези бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні з виокремленням чотирьох етапів (1991–2001, 2001–2010, 2010–2013 роки, з 2014 року й донині), протягом яких відбулося вдосконалення бюджетного законодавства, що врегульовує бюджетний процес на місцевому рівні, з уточненням і деталізацією бюджетних понять та категорій, формуванням

остаточної структури бюджетної системи, основних принципів організації бюджетного процесу та його особливостей в умовах фіскальної децентралізації;

– система суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні, у якій за горизонтальним принципом виділено суб'єкти, які безпосередньо впливають на бюджетний процес (держава, уповноважені органи держави та місцевого самоврядування, розпорядники й одержувачі бюджетних коштів, органи грошово-кредитного регулювання) і суб'єкти, які опосередковано впливають на бюджетний процес (платники податків та зборів, суб'єкти контролю за дотриманням бюджетного законодавства, правоохоронні органи);

– положення щодо доцільності особливого регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах воєнного стану, зокрема можливість передачі коштів між місцевими бюджетами без укладання договору, встановлення пріоритетності фінансування видатків на оборону, неможливість перерахування реверсної дотації з місцевих бюджетів до державного бюджету тощо.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що обґрунтовані в дисертації положення впроваджені й можуть бути використані в:

*науково-дослідній роботі* – для подальших наукових досліджень проблем правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні (акт Національної академії внутрішніх справ від 24 листопада 2025 року № 525-нд);

*практичній діяльності* – для розроблення й удосконалення відомчих нормативно-правових актів, підготовки рекомендацій правових висновків щодо профільних проектів з питань соціального й економічного розвитку, міських цільових програм, бюджету та звітів про його виконання (акт впровадження Постійної комісії Київської міської Ради з питань бюджету, соціально-економічного розвитку та інвестиційної діяльності від 29 липня 2025 року № 08/280-544 вих);

*освітньому процесі* – для підготовки підручників, лекцій, навчальних і практичних посібників, методичних рекомендацій, тестових завдань та дидактичних матеріалів з курсів фінансового права, податкового права, економічної безпеки під час підготовки підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій та для подальшого розроблення теоретичних і прикладних питань, пов'язаних із правовим регулюванням бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні (акт Національної академії внутрішніх справ від 24 листопада 2025 року № 524-оп).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація виконана самостійно, усі сформульовані положення та висновки є результатом особистих досліджень автора. Окремі положення автора викладено в науковій статті «The balance between unification and adaptation in legislative harmonisation: A case study of institutional support for the budget process at the local level» у співавторстві з Н. Моргун. Особистий внесок автора в праці становить 70 %. Ідеї та розробки, що належать співавтору, у дисертації не використано.

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні положення та висновки, що сформульовані в дисертації, оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях і засіданні круглого столу, зокрема: «Актуальні питання економіки, обліку, управління та права в сучасних умовах» (м. Полтава, 19 квітня 2023 року); «Стратегія розвитку України: фінансово-економічний та гуманітарний аспекти» (м. Київ, 20 жовтня 2023 року); «Інноваційні тенденції сьогодення в сфері природничих, гуманітарних та точних наук» (м. Дніпро, 12 квітня 2024 року); «Злочини проти основ національної безпеки України: особливості кваліфікації та методики розслідування» (м. Київ, 28 лютого 2025 року).

**Публікації.** Основні результати дисертаційного дослідження викладено в 5 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, і 4 тезах наукових повідомлень на круглому столі й науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (179 найменувань на 18 сторінках) і 5 додатків на 19 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 208 сторінок.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

### 1.1. Бюджетна політика як об'єкт правового регулювання

В умовах сьогодення бюджетна політика відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні національної безпеки під час воєнного стану. Не зменшиться ця роль і в період післявоєнного відновлення України. У щорічному посланні 2022 року Президент України зазначив, що «в умовах ресурсної обмеженості відповідальні завдання постають перед бюджетною політикою. Бізнес-спільнота, пересічні громадяни мають чітко розуміти, як формуються та витрачаються бюджетні кошти. Це надасть можливість поліпшити податкову дисципліну та згодом перейти до лібералізації податкового навантаження. Цьому сприятимуть: поліпшення якості й доступності публічних послуг завдяки цифровій трансформації їх надання; реалізація потенціалу децентралізації; удосконалення системи горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів; підвищення якості складання та виконання місцевих бюджетів; поширення використання бюджетів участі. Нарощування розмірів державного боргу за підвищених витрат воєнного періоду докорінно підвищує відповідальність боргової політики держави, яка має полегшити боргове навантаження в період відновлення» [2]. Тому формування і реалізація бюджетної політики, адекватної сучасним умовам, є надважливим завданням відповідних органів державної влади.

Як об'єктивна економічна категорія за умови матеріалізації бюджет набуває конкретних речових форм. Як матеріальне вираження категорію «бюджет» доцільно розглядати: за явищем; за змістом; за формою; за

організаційною будовою; за правовим характером; за рівнем впливу на соціально-економічний розвиток суспільства. Ми вважаємо, що як явище бюджет є сукупністю реальних грошових потоків у розрізі їхніх окремих видів, які забезпечують формування та використання бюджетного фонду. Бюджетним фондом є об'єктивно обумовлена економічна форма руху тієї частини валового внутрішнього продукту (ВВП), яка пройшла певні стадії розподілу й надійшла в розпорядження держави для задоволення загальнодержавних потреб. Відповідно до методологічних пояснень Державної служби статистики України, ВВП слід визначати як вартість усіх товарів і послуг у ринкових цінах, створених на економічній території країни за певний період, за винятком вартості їхнього проміжного споживання [75].

Отже, бюджет як об'єктивна економічна категорія – це сукупність грошових відносин, пов'язаних із розподілом і перерозподілом ВВП та національного багатства, з метою формування і використання основного централізованого фонду грошових коштів, призначеного для забезпечення виконання державою її функцій. Відповідно до ст. 1 Бюджетного кодексу (БК) України, бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюють відповідно органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим (АРК), органи місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [15].

Як і більшість науковців [6; 13; 19], ми вважаємо, що за формою бюджет є основним фінансовим планом держави, посідає центральне місце серед інших фінансових планів, які є в країні. Крім цього, формою бюджету як економічної категорії є доходи і видатки як складові централізованого фонду грошових коштів й основного фінансового плану держави. На нашу думку, філософська категорія форми бюджету пов'язана, з одного боку, з бюджетом як явищем, оскільки реальні грошові бюджетні потоки відображаються в бюджеті як основному фінансовому плані, доходах і видатках централізованого фонду грошових коштів держави, а з іншого – зі змістом бюджету, оскільки він відображає сукупність елементів явища.

Бюджет як планово-фінансовий документ вирізняється специфічною структурою, принципом збалансованості та взаємозв'язком його параметрів з іншими фінансовими програмами. Його вертикальна побудова відображає систему організації бюджетних відносин у країні. Попри те, що консолідований бюджет згідно з положеннями БК України не підлягає офіційному затвердженню (його індикатори лише обчислюють під час планування), з позицій фінансового планування державний бюджет тлумачать як сукупність центрального бюджету й бюджетів територіальних громад. Компонентну структуру бюджету як планового документа формують бюджет поточних видатків, бюджет капітальних вкладень, загальний та спеціальний фонди.

Оскільки бюджети як центрального, так і місцевого рівнів є елементами загальної фінансової системи суспільства, їм притаманні ті самі функціональні характеристики, що й фінансам загалом. Переважна більшість науковців обстоюють позиції, що бюджет реалізує дві основні функції – розподільчу та контрольну. Сутність розподільчої функції полягає в розміщенні валового внутрішнього продукту загалом і грошових ресурсів зокрема між учасниками бюджетних правовідносин (суб'єктами господарювання, бюджетними установами, економічними секторами, адміністративними одиницями, видами діяльності тощо). Саме через реалізацію розподільчої функції влада отримує можливість акумулювати певну частку національного продукту та спрямовувати її на фінансування суспільно значущих потреб.

Контрольна функція бюджету має відмітні риси, що зумовлені характером розподільчої функції. Вона забезпечує можливість аналізувати результативність процесів розподілу коштів, вчасність і повноту акумулювання грошових надходжень до скарбниці держави та напрями їх подальшого спрямування, а також раціональність витрачання публічних фінансів.

Сутність бюджету виявляється через об'єктивні перерозподільні процеси, що забезпечують формування та витрачання коштів головного централізованого фінансового фонду країни. Бюджет як практичне втілення становить систему грошових потоків, що організовує і регулює держава чи органи територіального самоврядування відповідно до наявних економічних потреб. У такий спосіб через бюджетне регулювання та нормативно-правову базу держава надає об'єктивним розподільчим механізмам обов'язкового характеру, втілюючи їх у формі конкретних податкових платежів, інших обов'язкових надходжень, цільових і міжбюджетних перерахувань, доходів від операцій з активами, фінансових витрат тощо. Отже, суспільство сприймає бюджет як реальний інструмент, усвідомлює його масштаби, пріоритети фінансування та відчуває його практичний вплив на своє життя.

З погляду матеріальної сутності, на наш погляд, бюджет є головним централізованим грошовим резервом країни, який акумулює значну частину ВВП для реалізації функцій держави та виконання її зобов'язань перед суспільством. Натомість бюджети територіального рівня становлять централізовані фінансові фонди сільських, селищних і міських громад, до яких належать також бюджети районів усередині міст, що формуються за рахунок власних доходів, а також трансфертів бюджетів вищого рівня.

Поняття змісту бюджету нерозривно пов'язане з його сутнісними характеристиками та практичним втіленням. Сутність, що виражає процеси розподілу, визначає їхнє призначення – створення та використання центрального грошового фонду країни, що й становить зміст бюджету як економічної категорії. Водночас сукупність компонентів бюджету в його практичній реалізації також формує його зміст, натомість характер взаємозв'язку між цими елементами визначає його форму. На нашу думку, бюджет як головний централізований грошовий резерв держави чи органів територіального самоврядування вирізняється такими рисами:

- виключними повноваженнями центральної влади або відповідних територіальних громад щодо управління та використання його фінансових ресурсів;
- чітко визначеним цільовим характером використання фонду грошових коштів;
- односпрямованим переміщенням фінансових потоків під час наповнення та розподілу коштів фонду;
- нормативно-правовим забезпеченням процедур акумулювання та витрачання ресурсів фонду з боку держави або територіальної громади;
- гнучкістю та значними обсягами охоплення формування або фінансування;
- здатністю до змін і розвитку.

Фактично форма бюджету як економічної категорії відображає характер взаємозв'язку між компонентами бюджету в його практичному втіленні. У бюджеті як ключовому фінансовому документі відображено підсумки розподільчих механізмів, що реалізуються через бюджетні правовідносини, визначені канали та розміри надходжень, пріоритети розподілу й напрями витрачання ресурсів централізованого фінансового фонду держави чи відповідної територіальної громади.

За рівнем впливу на соціально-економічний розвиток суспільства бюджет є комплексним інструментом державного регулювання, який визначає темпи економічного зростання, якість людського капіталу через видатки на освіту й охорону здоров'я, розвиток інфраструктури та інноваційний потенціал країни. Через механізм перерозподілу фінансових ресурсів бюджет забезпечує соціальну справедливість, регіональну збалансованість і доступність публічних послуг для всіх верств населення. Безпосередньо в умовах воєнного стану бюджет визначає спроможність держави захищати національну безпеку та створювати стабільне середовище для функціонування суспільства.

Бюджет держави поєднує державний бюджет і бюджети місцевого самоврядування, за допомогою яких реалізують увесь обсяг бюджетних відносин, причому в кожній із цих ланок бюджетні стосунки визначені місцем відповідного бюджету в ієрархічній структурі бюджетної системи. Поділяючи думку Й. Бескида [13], О. Гетманець [27], В. Опаріна [86], О. Романенко [136], В. Федосова, С. Юрія [164] та інших, вважаємо, що за правовим характером як бюджет держави, так і бюджет місцевого самоврядування є юридичним актом. Закон України «Про Державний бюджет України на ...рік» – один з основних законів України економічного спрямування. Він визначає основну спрямованість фінансової політики держави, зміст і структурні основи фінансової діяльності країни, органів державної влади та державного управління. Рішення місцевих рад є основними нормативними документами місцевого значення. Як закон, так і рішення про бюджет обов'язкові для виконання для всіх суб'єктів відносин, пов'язаних із формуванням доходів і використанням коштів бюджетів.

Призначення та роль бюджету держави в суспільстві в економічній літературі розглядають доволі широко. Наприклад, Ц. Огонь вважає, що це призначення «...виявляється передусім у процесі формування і розподілу ВВП, здійснення та забезпечення розширеного відтворення бюджетних коштів, виконання зобов'язань держави» [85, с. 53]. В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін та інші вчені акцентують на такій важливій ролі, як регулювання економіки із застосуванням економічних методів [151]. О. Василик вбачає призначення бюджету в «забезпеченні фінансовими ресурсами потреб економічного й соціального розвитку на основі розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту в державі» [19, с. 6]. Ю. Пасічник зазначає: «В Україні, яка трансформує свою соціально-економічну систему, здійснює перехід до ринкових умов господарювання, бюджет (як загальнодержавний, так і його місцеві частини) виконує роль основного регулятора цих процесів» [88, с. 273–274].

На наш погляд, головне завдання бюджету полягає в акумулюванні до централізованого фонду такого обсягу грошових надходжень та в такі строки, що забезпечать державі можливість повноцінно та вчасно фінансувати всі заходи, необхідні для ефективної реалізації її функціональних повноважень. Ідеться про забезпечення достатнього фінансування оборони та національної безпеки, соціального захисту населення, розвитку освіти та охорони здоров'я, підтримки економічного зростання, виконання зобов'язань перед кредиторами та інших пріоритетних напрямів державної політики.

Досягнення такого рівня мобілізації та витрачання ресурсів централізованого грошового фонду відбувається в межах процесів розподілу й перерозподілу ВВП. Первинний розподіл ВВП формує первинні доходи суб'єктів господарювання та населення, натомість вторинний перерозподіл через податкову систему, обов'язкові платежі й трансферти забезпечує концентрацію необхідної частки національного багатства в руках держави для реалізації її суспільно значущих функцій. Ефективність цього процесу визначає спроможність держави виконувати взяті на себе зобов'язання та забезпечувати сталий розвиток суспільства.

Для змістовнішого визначення сутності дефініції «бюджетна політика» слід розглянути також сутність його другої частини – поняття «політика».

У сучасній науковій літературі політикою (держави) вважають:

– цілеспрямовану діяльність у сфері взаємовідносин між різними суспільними групами, державами й народами, пов'язану з боротьбою за здобуття та утримання державної влади як знаряддя для регулювання і формування цих взаємовідносин; певну програму, частину або напрям такої діяльності [48, с. 531];

– загальні орієнтири для дій та прийняття рішень [52, с. 241];

– загальний напрям, характер діяльності держави, певного класу або політичної партії [146];

– сукупність засобів, інструментів і методів, технік для реалізації певних інтересів, досягнення певних завдань [48, с. 531];

– пропонуваній особою, групою або урядом напрям дій у межах середовища, що передбачає перешкоди та можливості, які конкретна політика має використати або подолати в прагненні досягти мети або виконати завдання чи намір [173, с. 79];

– діяльність, що має на меті регулювання відносин між людьми для забезпечення певного стану деякої суспільної одиниці [153, с. 494];

– спрямовану діяльність щодо формування або регулювання окремої групи суспільних відносин [17, с. 24].

Ми розглянули лише окремі з пропонованих дефініцій «політика». Утім у межах цього дослідження органічним видається останнє з аналізованих тлумачень. Крім того, саме політика здатна забезпечити процес реалізації суспільних, особистих і групових інтересів та регулювання відносин між людьми з метою збереження цілісності суспільства [66, с. 258].

У сучасній науці немає єдиного погляду на зміст поняття «бюджетна політика». Подекуди її ототожнюють з бюджетно-податковою, фіскальною, фінансово-бюджетною, монетарною тощо. Наприклад, в одному зі словників з економічної теорії зазначено, що «Бюджетна політика (або фіскальна політика)... означає використання оподаткування та державних видатків для регулювання сукупного рівня економічної діяльності» [145, с. 41]. Фактично відбувається ототожнення бюджетної політики з використанням податків і державних витрат з метою регулювання економічної діяльності. Це звужує зміст дефініції та не відображає особливості бюджетної політики як специфічного явища.

Учені розглядають бюджетно-податкову політику у вузькому та широкому значеннях. У вузькому значенні досліджувана категорія означає політику формування та регулювання державного бюджету країни, у широкому – як заходи уряду, спрямовані на забезпечення повної зайнятості та виробництво неінфляційного ВВП шляхом зміни державних видатків,

системи оподаткування та підходів до формування державного бюджету загалом, а також маніпулювання державними видатками й доходами з метою впливу на економічний розвиток суспільства [65, с. 8]. Ці визначення мають певні недоліки, передусім зазначимо, що державні доходи й державні видатки, які є основою тлумачення, є значно ширшими категоріями, порівняно з доходами й видатками бюджету.

Окрема група вчених доводить, що бюджетна політика – це сукупність рішень, які приймають органи законодавчої (представницької) та виконавчої влади на виконання заходів, пов'язаних із визначенням основних напрямів розвитку бюджетних відносин і формуванням конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства й держави. У цьому трактуванні бюджетна політика пов'язана з бюджетними відносинами, визначенням основних напрямів їхнього розвитку та використання, що істотно розширює сферу її застосування [32, с. 20].

Зрозумілою є позиція авторів, які визначають бюджетну політику як діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування відповідного бюджету держави, збалансування, розподілу й перерозподілу бюджетних ресурсів і забезпечення всебічного контролю за їх використанням [154, с. 26]. У схожому контексті розмірковує С. Булгакова, яка запропонувала бюджетною політикою вважати діяльність держави (в особі органів державної влади й місцевого самоврядування) щодо регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні [156, с. 93].

Одним з найпоширеніших є розуміння бюджетної політики, запропоноване О. Василюком і К. Павлюк, як сукупності заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного та соціального розвитку [19, с. 53]. Однак у цьому випадку йдеться лише про заходи, які запроваджує держава, хоча в бюджетній політиці бере участь не лише вона. Тому таке визначення обмежує розуміння всієї складності та

різноманітності бюджетної політики. У цьому напрямі тлумачить зазначену дефініцію В. Дем'янишин, який констатує, що бюджетна політика «...полягає в розробленні основних напрямів використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства; у процесі такої розробки держава визначає конкретні форми, методи й види організації бюджетних відносин» [30, с. 9]. Такий підхід обрали й автори одного зі словників, які визначають бюджетну політику як цілеспрямовану та планомірну діяльність держави щодо раціонального використання важелів бюджетного регулювання темпів частки одержавлення національного доходу, джерел його формування та вибору оптимальної структури витрат з метою підтримання стабільного економічного зростання в країні й досягнення стратегічних завдань суспільства [47, с. 67–68].

Відповідно до іншого підходу, бюджетна політика є суспільно-економічними відносинами між людьми в процесі розподілу та перерозподілу ВВП, вироблення, розподілу та споживання суспільних благ і послуг та регулювання соціальних й економічних процесів з метою задоволення потреб і розв'язання різноманітних проблем суспільства на основі сталого розвитку [68, с. 34]. Схожою є позиція І. Плужнікова, який доводить що бюджетна політика – це системна сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу та використання бюджетної системи для виконання економічних і соціальних завдань країни [53, с. 177].

Отже, різноманіття доктринальних тлумачень дефініції «бюджетна політика» є надзвичайно широким. Наведені вище визначення привертають увагу, оскільки забезпечують різні підходи до розуміння цього складного явища. Проте ми не ставимо за мету проаналізувати всі визначення бюджетної політики, які є в науці, адже кожен дослідник пропонує власний підхід, що ґрунтується на результатах здійснених досліджень. У кожному з цих визначень акцентовано на певних її особливостях. Однак під час

формулювання авторського визначення бюджетної політики слід зосередити увагу також на його законодавчому тлумаченні.

Поняття «бюджетна політика» використовують у галузевому законодавстві, зокрема в БК України, у якому, на жаль, тлумачення зазначеної дефініції немає. Також у підзаконних нормативно-правових актах використовують це словосполучення в розпорядженнях Кабінету Міністрів України (КМУ), наказах відповідних відомств, наприклад: «Про бюджетну політику Міністерства оборони України на 2022 рік» [96], «Про основні напрями бюджетної політики Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України на 2017 рік» [115], «Про схвалення проєкту Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 роки» [123] тощо.

Привертає увагу, що в ст. 10 Господарського кодексу України, який втратив чинність 28 серпня 2025 року, бюджетну політику було визначено як один з основних напрямів економічної політики держави, що спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій в економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості під час перерозподілу національного доходу [29]. І хоча це визначення доволі розгорнуте, воно цілком не відображає змістове навантаження [116].

З огляду на результати аналізу доктринальних положень, термінологічного аналізу словосполучення «бюджетна політика» та його нормативно-правового визначення, пропонуємо авторську дефініцію досліджуваної категорії. Отже, *бюджетна політика – це спрямована діяльність уповноважених осіб щодо організації або регулювання суспільних відносин у сфері формування та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення завдань і функцій, які здійснюють відповідно органи державної влади, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду* [37, с. 267].

Бюджетній політиці притаманна певна дуальність – у ній поєднані об'єктивні та суб'єктивні аспекти. З одного боку, вона існує та впливає на національну економіку в реальних економічних процесах, обумовлених об'єктивними економічними відносинами. Саме цей аспект виходить на перший план, з огляду на опір збройній агресії проти України та ті негативні процеси, що відбуваються внаслідок цього в національній економіці. Об'єктивний аспект неможливо ні обійти, ні оминати увагою, адже в такому разі всі розрахунки та прогнози стосовно доцільності запроваджуваних заходів спрацюють у надто спотвореному варіанті. Тому під час формування бюджетної політики суб'єкту необхідно детально ознайомитися з характером розподільчих процесів, опанувати їхні особливості, розробити віртуальну модель такої політики, яка ґрунтувалася б на об'єктивних процесах. Без такої роботи практичні заходи бюджетної політики будуть неефективними та навіть шкідливими [89, с. 250].

Суб'єктивний аспект бюджетної політики полягає в практичному розробленні та впровадженні заходів бюджетної політики, результативність чого безпосередньо залежить від суб'єктів, які їх розробляють і реалізують. Ми поділяємо позицію, що об'єктивний та суб'єктивний аспекти є, з одного боку, важливими взаємопов'язаними складовими єдиної бюджетної політики, а з іншого – самостійними елементами, перший з яких функціонує в базисі, а інший – у надбудові. Ігнорування цих складових може мати негативні наслідки як для суб'єкта, так і для суспільства загалом [89, с. 250].

У практичній площині бюджетна політика потребує законодавчого закріплення. Держава встановлює способи, масштаби та механізми наповнення бюджетного фонду, процедури та засади його витрачання, втілюючи їх у законах і підзаконних актах. Фінансові органи центральної влади й органи територіального самоврядування на підставі чинного законодавства розробляють і приймають регулятивні документи, що дають змогу запровадити уніфіковані в межах країни норми акумулювання та використання ресурсів державного бюджету. Ефективність реалізації

бюджетної політики, зокрема на місцевому рівні, безпосередньо зумовлена якістю та всеохопністю її нормативно-правового забезпечення. Тому можна стверджувати, що бюджетна політика є об'єктом правового регулювання.

Об'єкт правового регулювання – це умовне виокремлення відособленого кола суспільних відносин, що мають єдину якість. Він відображає концентроване втілення концептуальних засад відповідного матеріального явища. Водночас слід урахувувати, що «регулювання» в юридичній науці передбачає сукупність нормативно-правових актів, які регламентують діяльність у суспільстві [26, с. 222].

Об'єкт правового регулювання фактично дає змогу узагальнити норми права, що регулюють коло суспільних відносин, відображає інтелектуальну сторону права як головного важеля реалізації суспільних потреб й інтересів [63, с. 46]. Слід зважати на рішення Конституційного Суду України, який зазначив, що держава повинна вживати належних заходів для забезпечення можливості повної реалізації прав і свобод людини; з цією метою законодавець має забезпечувати ефективне правове регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, створювати механізми, необхідні для задоволення потреб й інтересів людини [134]. Саме це положення необхідно враховувати під час розроблення заходів із формування та реалізації бюджетної політики як держави, так і місцевого рівня.

Бюджетна політика є найважливішим середовищем реалізації бюджетної доктрини України. У процесі розроблення бюджетної політики на базі бюджетної доктрини можна було б передбачити цілісну систему дій держави, які спрямовували б на реалізацію мети, завдань, пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики. Проте цілісна бюджетна доктрина в Україні, на жаль, не розроблена та потребує посиленої уваги з боку уповноважених осіб. Водночас, попри це, формуючи бюджетну політику, держава зобов'язана дотримуватися таких основних умов:

– урахування особливостей тих процесів, що відбуваються в суспільстві в певний період, зокрема під час збройної агресії з боку РФ;

- урахування вимог усіх об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства, впливу деструктивних виявів війни;
- вивчення та врахування попереднього досвіду господарського, фінансового й бюджетного розвитку;
- вивчення та врахування досвіду інших країн, зокрема тих, що пройшли шлях війни й мали успішний досвід післявоєнного відновлення національної економіки;
- урахування конкретного етапу розвитку суспільства, особливостей внутрішньої та міжнародної обстановки;
- дотримання комплексного підходу до розроблення та реалізації змісту бюджетної політики, політики в галузі фінансів, ціноутворення, кредиту, заробітної плати тощо.

Зміст бюджетної політики полягає у визначенні курсу, завдань і напрямів діяльності держави у сфері формування та використання коштів бюджетного фонду. Він полягає у використанні державою бюджетних відносин для реалізації певних політичних завдань [30, с. 9]. Передусім ці відносини стосуються формування та використання державою свого основного централізованого фонду грошових коштів і відображаються в доходах бюджету, методах їхньої мобілізації, видатках бюджету, методах і напрямках їх використання на суспільні потреби. Саме за допомогою бюджетної політики держава здійснює відповідний комплекс заходів, спрямованих на реалізацію своїх функцій через бюджет. Для цього вона використовує свої повноваження та конкретні інституції, які дають змогу управляти відносинами з громадянами, суб'єктами господарювання, субнаціональними державними й муніципальними утвореннями, а також з іноземними державами та міждержавними інституціями.

Відповідно до змісту бюджетної політики українська наука сформулювала найважливіші її завдання:

- розроблення науково обґрунтованої концепції розвитку бюджету як важливого інструменту регулювання соціально-економічних процесів. Вона

формується на основі вивчення потреб сучасного стану суспільного розвитку, усебічного аналізу стану розвитку економіки й соціальної сфери глобальних тенденцій соціально-економічного розвитку і стратегічних пріоритетів держави;

– визначення основних напрямів мобілізації, використання бюджетних ресурсів на перспективу й поточний період; орієнтуються на шляхи досягнення поставленої мети, передбаченої економічною політикою, з огляду на зовнішні та внутрішні чинники, можливості розширення бюджетних ресурсів;

– здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених завдань [19, с. 53];

– створення умов для активізації інвестиційної активності, а саме зростання обсягу інвестиційної діяльності держави, а також недержавних українських і зарубіжних інвесторів [74, с. 125];

– формування стабільної податкової бази шляхом створення сприятливих умов для здійснення підприємницької діяльності [64, с. 80].

У науковій літературі ці завдання деталізують, модифікують, однак абсолютна більшість науковців і практиків стверджує, що завдання бюджетної політики як сукупності заходів держави щодо організації та використання бюджетних відносин для гармонізації соціально-економічного розвитку полягають у реалізації основної мети – забезпечення належного життєвого рівня населення відповідно до соціальних стандартів. Цієї мети досягають шляхом оптимізації розподілу валового внутрішнього продукту між галузями економіки, територіями, соціальними групами.

Бюджетна політика тісно пов'язана із функціонуванням і розвитком держави. З одного боку, держава є організатором і координатором бюджетних відносин, а з іншого – активним їх учасником. Саме тому важливою передумовою оптимізації моделі бюджетної політики є всебічне врахування чинників, які впливають на зміст такої політики. Сучасні реалії засвідчують, що деякі чинники держава враховує не в повному обсязі, про що

зазначили 63 % респондентів (додаток Б), унаслідок чого бюджетна політика зазнає гострої критики. Звісно, під час формування та реалізації бюджетної політики вкрай складно врахувати всі її можливі негативні фактори, оскільки саме в цій політиці переплітаються інтереси різних соціальних груп населення, які часто бувають суперечливими або антагоністичними. Сучасні реалії обтяжені війною, а згодом – складними часами післявоєнного відновлення країни.

## **1.2. Становлення та розвиток бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні**

Функціонування економіки України та її бюджетної системи за роки незалежності дають підстави стверджувати, що економічна політика загалом і бюджетна зокрема не були спрямовані в належне русло й не сприяли розвитку соціально-економічної системи в ринкових умовах. Умови сьогодення ще більше ускладнили цей процес, адже опір збройній агресії РФ проти України обумовлює кардинальну зміну підходів до врегулювання всіх процесів, що відбуваються в суспільстві, зокрема й бюджетного процесу на місцевому рівні.

Відповідно до п. 10 ст. 2 БК України, бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства» [15]. З часу проголошення незалежності Україна прагнула сформувати ефективну бюджетну політику шляхом побудови оптимального бюджетного процесу. Його становлення відбувалося в складний період розбудови державності, економічної нестабільності та гіперінфляції. Бюджетне законодавство України формувалося на базі нормативно-правової бази, що була успадкована від адміністративно-командної системи, а основні засади

національної бюджетної політики розробляли під впливом не лише об'єктивних економічних, а й політичних чинників, які не були належно науково обґрунтованими.

Загалом в історії становлення бюджетного процесу в сучасній Україні виокремлюють три етапи залежно від законодавчого регламентування механізму його організації:

I етап – 1991–2001 роки;

II етап – 2001–2010 роки;

III етап – з 2010 року й донині [139, с. 51–52].

Проте за результатами дослідження зазначеної проблематики пропонуємо третій етап розглядати з 2010-го до 2013 року й додатково виокремити IV етап – з 2014 року, коли відбулася фіскальна децентралізація, і донині.

На першому етапі науковці сформувавши декілька концепцій, що відображають перспективи розвитку бюджетної системи України, зокрема:

– обчислення податків від обсягу реалізованої продукції, грошові кошти за яку надходили від імені продавця в межах звітного періоду, з використанням диференційованих ставок відповідно до галузевої приналежності й типу підприємницької діяльності;

– застосування єдиної ставки податку на прибуток підприємств у діапазоні 30–35 % з преференціями для інвестиційних проєктів; послаблення податкового навантаження через зниження податку на додану вартість (ПДВ) до 20 %; визначення конкретного розподілу фіскальних платежів на загальнодержавні й місцеві; перебудова системи оподаткування населення шляхом використання сукупного річного доходу як бази оподаткування;

– має спільні риси з другим підходом, водночас акцентує на вагомих стимулах для представників виробничої сфери. Ініціативу щодо формування цієї концепції взяв на себе Український союз промисловців і підприємств [59, с. 68].

З початку 1993 року бюджетна система розвивалася згідно з другою концепцією. 1993 року прийнято два нормативно-правові акти: Декрет КМУ «Про податок на прибуток підприємств і організацій» та Закон України «Про оподаткування доходів підприємств і організацій», ставки податків за якими відповідали нормам першої концепції, що значно збільшило податковий тягар на виробника.

Бюджетний процес на місцевому рівні протягом визначених періодів регламентований національним законодавством і вирізнявся окремими особливостями на різних його стадіях. Зокрема, на першому етапі особливість бюджетного процесу виявилася в тому, що перед складанням проєкту місцевого бюджету необхідно було здійснити підготовчий етап, на якому прораховували прогностичні показники економічного та соціального розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (для місцевих рад народних депутатів), проєктів фінансових планів підприємств і господарських організацій, складались плани доходів і кошторисів видатків бюджетних установ та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, установлених місцевою Радою народних депутатів вищого рівня (для міських селищних, сільських рад народних депутатів) [139, с. 317].

У зазначений період повноваження щодо розроблення проєктів бюджетів було покладено на фінансові управління (відділи) виконавчих органів місцевих рад народних депутатів, які мали розробляти проєкти бюджетів і подавати їх на розгляд відповідно виконавчим комітетам місцевих рад народних депутатів. У процесі затвердження місцевих бюджетів ради оперували лише загальними сумами доходів з виокремленням дохідних джерел у загальній сумі видатків, усіх асигнувань на фінансування відповідної територіальної одиниці, соціально-культурних заходів, що проводили на тій території, соціального захисту населення, а також з метою утримання органів державної влади та їх виконавчих органів. Під час виконання місцевих бюджетів фінансовими управліннями та виконавчими

органами рад народних депутатів складають розпис доходів і видатків з поквартальним розподілом. На підставі цих розписів і відбувається виконання бюджетів за доходами й видатками.

Недосконалість бюджетної системи, чинної правової бази, правова неврегульованість низки питань бюджетної діяльності стали відмітною рисою бюджетного законодавства першого етапу, що провокувало поглиблення тривалої бюджетної кризи, зокрема, кризи платежів [62, с. 25–29]. Тому вже 1998 року гостро постала необхідність проведення бюджетної реформи, розроблення єдиного документа, який міг сконцентрувати в собі регулювання більшості питань, що стосуються бюджетних відносин. Саме в цей період почали діяти норми Європейської хартії місцевого самоврядування, що була підписана Україною 1996 року, яка заклала основні принципи бюджетного процесу та спричинила запровадження в національне законодавство основних принципів фіскальної децентралізації, а саме: сформована фіскальна автономія територіальних утворень, чітке визначення розподілу функціональних повноважень і прозорість їхнього виконання, розвиток інституційного середовища децентралізації [132, с. 104–105].

На наступному етапі, протягом 2001–2003 років, було здійснено суттєві кроки з удосконалення бюджетного процесу в Україні, головним з яких стало прийняття 2001 року БК України. Цей Кодекс створив необхідну законодавчу базу для бюджетного процесу, зокрема на місцевому рівні, з чітким визначенням процедури підготовки, прийняття та виконання бюджету, а також відповідальності за здійснення бюджетних правопорушень і взаємовідносин Державного бюджету з місцевим [22, с. 3–9]. Це рішення уможливило приведення національного галузевого законодавства держави у відповідність до світових норм. Водночас слід стверджувати, що БК України є бездоганним нормативним актом, здатним розв'язати всі проблеми. Проте це критично важливий документ для регулювання процесу формування бюджету, а його ухвалення поклало початок трансформації міжбюджетних

відносин, адже істотно посилюються значущість і роль місцевих бюджетів у структурі бюджетної системи України.

Під час другого етапу формування бюджетного процесу на місцевому рівні було сформовано чіткі податкові механізми, що набули свого подальшого розвитку й на наступних етапах. Крім того, до наявних на той час податків було додано податок на промисел. Система місцевих податків набула остаточного нормативного закріплення з прийняттям Декрету КМУ «Про місцеві податки і збори» [113]. До місцевих податків було віднесено збір за паркування автомобілів, ринковий збір, збір за видачу ордера на квартиру, збір з власників собак, курортний збір, збір за участь у бігах на іподромі, збір за виграш на бігах, збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, податок з реклами, збір за право використання місцевої символіки, збір за право проведення кіно- і телезйомок, збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу й лотерей, комунальний податок, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, податок з продажу імпортованих товарів, податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки. Тобто перелік місцевих податків був доволі вагомим, проте вони не знаходилися в розпорядженні місцевих органів влади, а надходили до центрального бюджету. Також було внесено зміни й доповнення до законів України «Про систему оподаткування прибутку підприємств» і «Про податок на додану вартість» [165, с. 288].

У досліджуваному періоді було введено поняття бюджетного запиту як основного документа, підготовленого головним розпорядником бюджетних коштів, що містив пропозиції з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для таких суб'єктів на наступні бюджетні періоди [15], показники якого стали основою складання проєктів місцевих бюджетів. Бюджетні запити розробляли за ініціативою головних розпорядників бюджетних коштів і надавали до місцевих фінансових органів. Місцеві фінансові органи узагальнювали надані бюджетні запити та приймали рішення про їх включення або невключення до пропозиції проєкту

місцевого бюджету. Далі проєкт місцевого бюджету подавали для розгляду місцевим державним адміністраціям і виконавчим органам відповідних рад.

Поняття бюджетного запиту зазнало певних змін і в чинному БК України: зазначену категорію визначено як документ, підготовлений головним розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції до проєкту бюджету на плановий бюджетний період з відповідним обґрунтуванням щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для виконання покладених на нього функцій на середньостроковий період, на підставі відповідних граничних показників видатків бюджету й надання кредитів з бюджету [15]. Тобто в бюджетному запиті мають бути враховані граничні показники видатків бюджету та планування видатків, передбачених на середньостроковий період.

Зростання показників економіки України, що відбувалося протягом 2001–2008 років, попри позитивні тенденції, мало ознаки порушення макроекономічної рівноваги, оскільки не було зумовлене стабільними довгостроковими факторами. Економічне зростання відбувалося не як результат системних внутрішніх реформ, а як наслідок впливу сприятливих чинників короткострокового характеру зовнішнього та внутрішнього походження.

Доцільно проаналізувати бюджетну політику в період 2008–2009 років. Антикризові заходи українського уряду того періоду загалом мали орієнтуватися на суворі фіскальні обмеження та стримування інфляційних процесів. Однак реальна бюджетна практика України протягом 2008–2009 років вирізнялася фіскальною спрямованістю з акцентом на максимізацію надходжень до державного бюджету навіть ціною посилення негативних ефектів для економічної системи. Стрімке зниження ВВП, обсягів торгівлі, погіршення фінансових показників корпоративного сектору та скорочення доходів громадян призвели до значного зменшення прибуткової частини бюджету.

Попри критичну потребу раціоналізувати витрати, зосередивши фінансові ресурси виключно на ключових сферах, Уряд 2009 року визначив доволі амбітний спектр завдань: забезпечити збереження та навіть покращення соціального захисту громадян, збільшити субсидування певних секторів економіки, провести рекапіталізацію банківської сфери, наростити капітальні вкладення. Реалізація заходів у межах кожного із цих напрямів потребувала залучення додаткового обсягу державних фінансів. Паралельно з цим в умовах зниження економічної активності серйозним викликом стало утримання фінансового потенціалу держави принаймні на рівні попередніх років [79], а також оптимального розподілу ресурсів на місцевому рівні, з огляду на актуальні потреби окремих територіальних одиниць.

Для мобілізації фінансових ресурсів КМУ використав низку суперечливих інструментів, які надали можливість збільшити доходи бюджету, водночас посилили фіскальний тиск на економіку, що призвело до поглиблення спаду [9, с. 180], зокрема:

– було підвищено розмір ставок податків – протягом 2009 року за ініціативою уряду парламент прийняв шість законів, що підвищували податки та збори (обов'язкові платежі). Водночас слід зазначити, що в доволі складних умовах уряд уник збільшення прямого податкового навантаження на бізнес, змістивши об'єкт оподаткування на споживання;

– було розширено базу оподаткування за рахунок активізації боротьби з мінімізацією оподаткування та посилення роботи зі стягнення нарахованої, але несплаченої частини податкових зобов'язань. Найбільшою складовою останньої є податковий борг, формування якого часто є наслідком не стільки неплатоспроможності підприємства, скільки його бажання безоплатного користування бюджетним фінансовим ресурсом. Крім того, уряд проводив активну політику з метою перекидання схем, які давали змогу бізнесу звужувати базу оподаткування та зменшувати розмір нарахованих податків;

– запровадили вилучення до бюджету частини фінансових ресурсів підприємств шляхом затримки з відшкодуванням ПДВ й авансових стягнень податків, передусім податку на прибуток.

Отже, перший та другий напрями збільшення бюджетних надходжень є обґрунтованими та виправданими з практичної позиції. Натомість третій напрям, який передбачає нарощування авансових сплат за ключовими бюджетними платежами, намагання влади максимально звузити можливості використання податкового кредиту, стрімке зростання обсягу невідшкодованого податку на додану вартість є механізмами вилучення в суб'єктів господарювання більших обсягів коштів, аніж вони мали б перерахувати згідно з податковими зобов'язаннями за результатами функціонування протягом відповідного періоду. Використання зазначених інструментів дало змогу Уряду забезпечити фінансування соціальних статей бюджету, водночас спричинило пригнічення ділової активності корпоративних суб'єктів.

Отже, на другому етапі формування бюджетного процесу на місцевому рівні відбулася втрата динамізму якісного розвитку бюджетної системи, спродуковано ризики макроекономічній стабільності. Тому 2008 року було розроблено антикризову програму, а також відповідно до Закону України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [117] створено стабілізаційний фонд державного бюджету. Проте в реальності кошти стабілізаційного фонду використовували не як механізм стабілізації циклічних коливань в економіці, а як фінансовий механізм забезпечення покриття дефіциту бюджету України [157]. Доходимо висновку, що фактично створений стабілізаційний фонд виконав функції вже наявного резервного фонду КМУ.

Отже, на другому етапі розвитку бюджетного процесу суттєвих змін на місцевому рівні не відбулося, крім нового документа – бюджетного запиту, показники якого стали основою складання проєктів місцевих бюджетів.

Третій етап означився виникненням 2010 року поняття бюджету територіальної громади як форми організації руху коштів і найважливішого засобу розподілу й перерозподілу грошових коштів між виробничою та невиробничою сферами [82, с. 444]. Розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам здійснювали головні розпорядники бюджетних коштів. Водночас бюджетний запит міг бути включеним до пропозиції проекту місцевого бюджету лише за умови підтвердження його доцільності результатами відповідного аналітичного дослідження. Тобто підготовчий етап складання проектів місцевих бюджетів набув науково обґрунтованих засад. І якщо БК України 2001 року тільки визначив механізм затвердження проектів бюджетів, що відбувалося за результатами узагальнення поданих запитів розпорядників бюджетних коштів, то на третьому етапі розвитку бюджетного процесу на місцевому рівні вже було чітко закріплено обов'язковість аналітичної роботи як основи для складання проектів відповідних місцевих бюджетів.

На цьому етапі 2010 року відбулося прийняття довгоочікуваного Податкового кодексу (ПК) України, що стало початком для суттєвих змін бюджетного процесу на всіх рівнях. Ця подія була визначною, адже без реформування податкової системи змінити на краще ситуацію в бюджетній системі виявилось неможливим.

Протягом 2010–2011 років в Україні в умовах позитивної макроекономічної динаміки й стабільності грошово-кредитної та валютно-фінансової системи спостерігалася тенденція до врівноваження доходів і видатків у сфері державних і місцевих фінансів. Такого результату було досягнуто передусім завдяки суттєвому приросту бюджетних надходжень. Ключовим чинником розширення дохідної бази зведеного бюджету виявилось значне підвищення податкових платежів за рахунок загального економічного зростання, посилення контролю в податковій сфері та зміни податкових ставок у напрямі їх підвищення. Податкова експансія призвела до значного збільшення фіскального тягаря на економічний сектор. Ця ситуація

істотно контрастує із цільовими установками щодо зменшення податкового навантаження, які було визначено в межах стратегічного плану економічної модернізації.

У видатковій політиці 2010–2011 років спостерігалася низка тенденцій: суттєве скорочення темпів зростання видаткової частини, зростання обсягів інвестиційних видатків, узгодження динаміки соціальних витрат зі спроможністю економіки, оптимізація переліку бюджетних програм. Однак, попри певні позитивні зрушення, постало й чимало проблем, які виявилися в бюджетній політиці протягом зазначеного періоду:

– ігнорування норм Бюджетного кодексу – 2011 року Уряд завдяки понадплановому зростанню доходів ініціював збільшення державних видатків. Надлишкові фінансові надходження було витрачено на збільшення соціальних виплат, що становило порушення норм БК України, який зобов'язував Уряд використовувати понадпланові доходи виключно для реалізації пріоритетних інвестиційних ініціатив або здійснення заходів у межах соціального реформування [14, с. 185];

– відсутність ефективних змін у питанні реформування сфери видатків – завдяки проведенню податкової реформи Уряд підвищив фіскальну ефективність податкової системи, тож податкові надходження до бюджету збільшувалися швидше, ніж динаміка номінального ВВП. Водночас проблеми використання бюджетних ресурсів залишалися суттєвими;

– не було вирішено питання щодо покращення ефективності інвестиційної складової бюджету, що стосувалося передусім національних інфраструктурних ініціатив, фінансування яких було фрагментовано між різними фондами. Наявна модель продемонструвала свою неефективність на практиці, адже видатки на поточні потреби й інвестиційні витрати потребували інших підходів і методології оцінювання результативності їх застосування та моніторингу їх виконання. У цей період привернула увагу виявилася ідея подвійного бюджету, що передбачає консолідацію державних інвестицій для національних проєктів у межах єдиного фонду [83, с. 27];

– слабкий контроль цільового використання коштів – з 2012 року в Україні спостерігалось сповільнення темпів зростання в промисловому виробництві, що стало передумовою економічного спаду [84, с. 116] і свідчило про посилення ролі податкового регулювання в системі бюджетного регулювання. За даними Міністерства доходів і зборів України (нині ліквідованого), збільшення частки ПДВ відбувалося за рахунок зменшення підприємницької заборгованості щодо ПДВ і скорочення податку на додану вартість з увезених на територію України товарів, що забезпечувало зростання надходжень та виведення значної частини ПДВ з тіні. На другому місці – податок на прибуток підприємств – 16,0–17,4 %, на третьому – акцизний податок, що засвідчило, що найконтрольованішою сферою економіки зі сторони держави було кінцеве споживання, а не сфери виробництва та розподілу.

З 1 січня 2014 року набрали чинності зміни до ПК України. Зниження ставки ПДВ з 20 до 17 % КМУ вирішив відтермінувати, а ставку податку на прибуток підприємств було знижено до 18 % замість запланованих 16 %. Протягом 2012–2015 років відбувалося постійне підвищення видатків бюджету, а бюджетну структуру було змінено у зв'язку з воєнними діями на сході країни [76]. Наприклад, усі соціальні функції держави – охорона здоров'я, надання освітніх послуг, підтримка житлово-комунального господарства, культура й освіта – поставлені у другорядне становище. Натомість підвищено видатки на обслуговування боргу та функції з охорони правопорядку (структури Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України, прокуратури та інші) та оборонну сферу [161, с. 9]. Така політика перманентного збільшення валового боргу держави без структурних змін в економіці призводила до збільшення несумісного боргового тягаря для прийдешніх поколінь.

2014 року, на який припадає початок четвертого етапу, відповідно до запропонованої класифікації, відбулася реформа децентралізації, метою якої стало формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної

організації влади для створення й підтримання повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави й територіальних громад [133]. За результатами її проведення суттєвого впливу зазнав бюджетний устрій в Україні, відбулася трансформація бюджетної системи загалом і бюджетного процесу зокрема. Унаслідок змін базового та субрегіонального (районного) рівнів адміністративно-територіального устрою зменшилася кількість районних бюджетів у 3,6 раза і бюджетів територіальних громад у 7,7 раза, змінилися види бюджетів місцевого самоврядування [70, с. 43].

Її ключовою домінантою є фіскальна децентралізація, яку тлумачать як процес передання повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності від органів державної влади на центральному рівні до органів місцевого самоврядування, тобто наділення органів місцевого самоврядування правом ухвалювати управлінські рішення щодо формування та використання бюджетних ресурсів, які зосереджуються у відповідних місцевих бюджетах [70, с. 44]. Саме в період з 2014-го до 2018 року почало відбуватися становлення повноцінного бюджетного процесу на місцевому рівні, адже органи місцевого самоврядування отримали право ухвалювати управлінські рішення щодо формування та використання бюджетних коштів, які зосереджуються у відповідних бюджетах місцевого рівня. Протягом цих років було прийнято низку нормативно-правових актів, що врегульовували зазначений напрям.

У БК України передбачено, що самостійність бюджетів забезпечують закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, а також правом відповідних місцевих рад самостійно й незалежно розглядати та затверджувати місцеві бюджети (пп. 3 п. 1 ст. 7 БК України) [15].

Місцеві ради уповноважені складати прогнози та проекти місцевих бюджетів, а їх виконавчі органи забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Водночас у БК України не передбачено порядок цільового розподілення видатків на виконання делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування, що призводить до постійного перерозподілу видатків місцевих бюджетів між тими, що покриваються за рахунок трансфертів, і тими, що не покриваються ними [46, с. 41].

У БК України містяться норми, які передбачають фінансування органами місцевого самоврядування бюджетних видатків, переданих державою, з метою реалізації державних функцій. Ця норма має конкретну соціально орієнтовану мету, яка полягає в максимальному наближенні безпосереднього споживача до отримання державних адміністративних послуг [46, с. 39]. Тому в процесі бюджетної децентралізації найсуттєвіших системних фундаментальних змін зазнали суспільні правовідносини на стадії виконання місцевих бюджетів. Зазначене зумовлено тим, що місцеві бюджети отримали фінансову самостійність та набули стабільних джерел доходів, закріплених у Бюджетному та Податковому кодексах України. Крім того, було впроваджено інноваційний механізм бюджетного регулювання та вирівнювання.

Водночас положення, що регулюють стадію формування проектів місцевих бюджетів, затвердження місцевих бюджетів, складання звітності про їх виконання, зазнали зовсім несуттєвих змін. Це залишає актуальним питання вдосконалення нормативно-правового забезпечення перелічених стадій.

Галузевим законом, що врегульовує бюджетний процес на місцевому рівні, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому визначено повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі бюджету та фінансів, до яких належать:

– складання, схвалення та подання на розгляд відповідної ради прогнозу місцевого бюджету, складання проєкту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про перебіг і результати виконання бюджету; підготовка та подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проєктів районних і обласних бюджетів;

– здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;

– об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету й інших місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад [111].

У Законі визначено загальні повноваження органів місцевого самоврядування щодо бюджетного процесу. Утім, на жаль, повноваження не деталізовано за певними галузями бюджетної сфери, що унеможливило чітке регулювання бюджетного процесу в її ключових галузях, на чому акцентували 59 % респондентів (додаток Б). Крім того, особливості нормативно-правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні обумовлюють щорічне непрогнозоване здійснення видатків місцевих бюджетів (43 % опитаних), а також неефективне управління фінансовими ресурсами (57 % опитаних) (додаток Б). Це спричиняє невизначеність сфер фінансової відповідальності між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Отже, наприкінці 2000-х років постала низка проблемних питань у бюджетній системі України, що було пов'язано й з особливостями бюджетного процесу. Для подолання бюджетної кризи ці проблемні питання необхідно було оперативно вирішувати на законодавчому рівні. Тому протягом усіх років незалежності відбувалося вдосконалення бюджетного

законодавства, зокрема покращували, а подекуди – деталізували бюджетні поняття та категорії, ті, яких не було, розробляли, формували остаточну структуру бюджетної системи та ключові аспекти організації бюджетного процесу. Це надало можливість уніфікувати категоріальне та структурно-організаційне розуміння бюджетного процесу всіма учасниками, задіяними у формуванні та реалізації бюджетних правовідносин.

Зазначене зумовило зміни в законодавстві, що дало змогу одночасно розв'язати протилежні за змістом проблеми:

- зниження фіскального навантаження на економічний сектор;
- зменшення та повне усунення дефіциту, що засвідчує припинення зростання державного боргу;
- зменшення заборгованості як маркер переходу системи до збалансованого стану.

На сучасному етапі в Україні також чимало проблем, пов'язаних з організацією бюджетного процесу, що потребують негайного подолання. Проблеми виникають на кожній стадії бюджетного процесу: під час організації бюджетного процесу – загальні проблеми; проблеми, притаманні певним стадіям бюджетного процесу, – специфічні проблеми. До першої групи належать: низький рівень прозорості бюджетного процесу (наприклад, уряд надає лише певну інформацію щодо планування та виконання державного бюджету впродовж року, що унеможливорює підзвітність влади відповідно до загальноприйнятої практики добросовісного управління державними фінансами); низький рівень залучення громадськості в бюджетному процесі (громадяни не є активними учасниками процесу); не працює система публічних консультацій. До другої групи можна віднести найзагальніші проблеми на стадії планування – нереалістичність прогнозів і брак чіткої пріоритизації видатків, на стадії затвердження бюджету – політизація процесу, зволікання в прийнятті бюджету, на стадії виконання – нецільове використання коштів, затримки фінансування та накопичення

заборгованості, а на стадії контролю та звітності – формальність звітності та слабкість контрольних механізмів.

Не сформовано наукових підходів до розроблення механізмів підвищення прозорості місцевих бюджетів. Також практично не передбачено сфери їх практичної реалізації. Формальним видається вдосконалення бюджетного процесу в розрізі додержання принципу транспарентності. Зазначений процес є недостатньо ефективним, що демонструє динаміка зниження Індексу відкритості бюджетів, розрахована Міжнародним бюджетним партнерством. Однак прозорість і залучення громадськості до бюджетного процесу можуть бути реалізовані на місцевому рівні, що можливо лише за умови активності органів місцевого самоврядування та широкого використання форм прямого волевиявлення громадян [152].

Ми поділяємо думку, що ключовою умовою стійкого економічного поступу територій, своєчасного виконання зобов'язань перед громадою та виконання завдань їх соціально-економічного розвитку є організація бюджетного процесу на місцевому рівні на засадах відповідальності, інформаційної прозорості та громадської участі. За роки незалежності відбулися суттєві зміни в досліджуваних суспільних правовідносинах, наслідком чого стало отримання місцевими бюджетами фінансових можливостей для реалізації пріоритетних завдань розвитку окремих територіальних одиниць. Зміна орієнтирів в організації бюджетних відносин у напрямі фінансової децентралізації зумовила трансформацію міжбюджетних відносин, які орієнтовані на вирівнювання можливостей місцевих бюджетів у наданні населенню якісних суспільних послуг і реалізуються через підвищення якості бюджетного планування на всіх рівнях бюджетної системи, налагодження податкової політики й ефективність системи фінансового контролю [139, с. 54].

Також слід зауважити, що Україна впевнено реалізує євроінтеграційний вектор розвитку держави, зокрема у сфері регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні. Зазначене твердження

обґрунтовуємо результатами аналізу положень БК України, які наочно демонструють євроінтеграційний напрям руху країни. Зокрема, урегульовано норми щодо фінансової самостійності місцевих бюджетів – положення БК України узгоджено з Конституцією України (КУ) та положеннями Європейської хартії про місцеве самоврядування щодо структурних складових ланок бюджетної системи України, а також корельовано з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування». Такий підхід зумовив з 2014 року можливість виконувати делеговані та власні повноваження місцевим органам влади.

### **1.3. Зарубіжний досвід формування бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні**

Україна знаходиться на шляху побудови оптимальної бюджетної політики, що враховуватиме позитивний досвід інших країн і прогнозовані особливості післявоєнного відновлення всіх сфер національної економіки. Слід також зважати на особливості формування бюджетного процесу в цих країнах, ті суспільні процеси, які відбуваються в Україні на тлі опору збройній агресії РФ. Адже ефективність бюджетної політики в будь-якій країні залежить від особливостей її бюджетного процесу, зокрема на місцевому рівні.

Визначаючи основні складові бюджетного процесу в Європейському монетарному союзі, слід враховувати такий показник, як довгострокова стабільність, якою вважають ключовий фактор у питаннях інфраструктури для здійснення ефективної бюджетно-податкової політики [172, с. 288]. З огляду на цей показник і відбувається визначення основних складових бюджетного процесу в розвинених країнах. Адже на ринках, що розвиваються, упевненість у стабільності бюджетної політики безпосередньо впливає на відсоткові ставки та ключові макроекономічні показники.

Доцільно зауважити, що провідні європейські країни наділяють місцеві органи влади високим рівнем фінансової автономії, що дає змогу останнім майже не залежати або незначно залежати від бюджетів центральної адміністрації [131]. Для всіх розвинених зарубіжних країн закономірним є поділ місцевих бюджетів на два самостійні функціональні види місцевих бюджетів, кожен з яких має власні доходи. Одним з різновидів місцевих бюджетів є місцевий поточний (адміністративний) бюджет, доходи якого формуються за рахунок місцевих податків і зборів, платежів, загальних субсидій, що надані державною владою, й інших доходів. Іншим різновидом місцевих бюджетів є місцевий бюджет розвитку (інвестиційний бюджет).

На відміну від першого різновиду місцевих бюджетів, доходи другого формуються за рахунок банківських кредитів, муніципальних (комунальних) позик, інвестиційних субсидій, що надає державна влада, й інших джерел. Рівень інвестицій має відповідати граничному продукту від приватного споживання. Якщо національна економіка не може підтримувати повне використання її продуктивних ресурсів, доцільним є застосування бюджетно-податкової політики з кейнсіанськими ефектами. Якщо видатки бюджету є єдиним доступним інструментом, то підвищення їх рівня з метою стимулювання попиту на незадіяні продуктивні ресурси є оптимальним інструментом, навіть якщо гранична вартість суспільних благ низька [174, с. 30–31]. Відповідно до законодавства більшості країн, де є зазначені два різновиди бюджетів, використання доходів бюджетів розвитку на видатки поточних бюджетів заборонено [72].

Такий підхід поділу бюджету місцевого рівня на адміністративний та інвестиційний дасть змогу конкретизувати джерела їх формування та цільове спрямування коштів, що надходять до визначеної частини місцевого бюджету. А це своєю чергою сприятиме утвердженню довіри з боку осіб, залучених до їх формування, щодо реального використання коштів саме на ті завдання, на реалізацію яких вони були спрямовані. Тому вважаємо цю

практику доцільною для запровадження в бюджетний процес на місцевому рівні в Україні.

Аналізуючи досвід інших країн щодо побудови бюджетного процесу, слід зауважити, що в переважній більшості західноєвропейських країн бюджетний процес починається в центральних міністерствах заздалегідь до початку бюджетного періоду – за 11–13 місяців до його настання, тобто робота починається в перший місяць року, що передує плановому. А проєкт бюджету надають парламенту за 3–4 місяці до початку планового року. Отже, формування проєкту бюджету триває не менше ніж 10 місяців. Такий підхід дає змогу врахувати пропозиції всіх бюджетів місцевого рівня, прорахувати прогнозовані показники та прийняти виважене рішення.

З метою уніфікування бюджетного процесу в європейських країнах було прийнято Пакт про стабільність і зростання (Stability and Growth Pact) [177], що містив резолюцію Ради Європи та дві постанови Ради міністрів Європейського Союзу (ЄС) від 1997 року. Зазначений документ був призначений забезпечити імплементацію Маастрихтського договору у сфері багатостороннього бюджетного нагляду та координації для дотримання країнами – учасницями Економічного і монетарного союзу бюджетної дисципліни після запровадження єдиної валюти [175]. У Пакті було деталізовано правила та процедури забезпечення бюджетного процесу, бюджетної дисципліни та її дотримання. Пакт передбачав створення механізму раннього попередження деструктивних процесів у бюджетній політиці, акцентовано на середньострокових бюджетних планах [172, с. 294]. Метою такого механізму було посилення бюджетного нагляду та координації економічної політики між окремими державами.

Уніфікації бюджетного процесу в країнах ЄС сприяла ратифікація Бюджетного кодексу, яка відбулася після Саміту ЄС 2012 року. Цей Кодекс затвердив положення щодо підвищення заходів фіскальної консолідації та посилення контролю за дотриманням показників усіма учасниками союзу [178]. Аналіз стану надлишкового боргового навантаження в

економічно розвинених країнах і його впливу на світову фінансову систему засвідчив: якщо причиною світової боргової кризи кінця ХХ ст. була неспроможність саме країн з перехідною економікою обслуговувати власний державний борг, зокрема через зміну кон'юнктури на міжнародних сировинних ринках, то в 2010-х роках загострення на міжнародному ринку боргових фінансових інструментів відбулося внаслідок неспроможності здійснення ефективної боргової та бюджетно-податкової складових економічної політики деякими економічно розвинутими країнами [73]. Привертає увагу, що економічна політика урядів таких розвинених країн, як Франція, Німеччина, Португалія та Іспанія, здебільшого виявляється проциклічною [168]. Водночас доцільнішим виявилось слідкувати за бюджетним балансом не лише в часи економічного спаду, а й проводити якіснішу бюджетну політику в часи зростання, адже бюджетна політика має незначні ефекти з боку пропозиції, проте достатньо значні ефекти з боку попиту.

У країнах ЄС, зазначає В. Л. Андрущенко, налічується від 20 до 100 місцевих податків. Місцеві бюджети цих країн формуються за рахунок прямих і непрямих податків, значна частка яких припадає на непрямі податки (ПДВ й акцизні податки). Також фінансовими ресурсами місцевих бюджетів є плата користувачів за блага й послуги, наприклад, переробка сміття домогосподарств, опіка над людьми похилого віку, використання спортивних і культурних об'єктів, утилізація автомобілів, надмірне використання добрив у сільському господарстві, податки на цінні папери, податки на право розміщення офісів у центрі міста тощо [3, с. 18].

Цікаво, що пріоритетом бюджетної політики в країнах Центральної та Східної Європи стало зниження обсягу трансфертів й одночасне вжиття заходів щодо збільшення частки податкових надходжень. А це своєю чергою сприяло створенню самодостатніх і фінансово спроможних територіальних громад.

Міжнародні фахівці з публічних фінансів виокремили основні принципи, яких дотримуються в країнах ЄС у процесі закріплення певних податкових надходжень за органами місцевого самоврядування, зокрема:

- місцеві податки не повинні мати значущого впливу на розподіл ресурсів між регіонами;

- обсяг податкових надходжень має бути зіставним із рівнем відповідальності за здійснення власних повноважень;

- ідеальна система має принаймні стосовно найбільш фінансово спроможного регіону забезпечити можливості для місцевих органів влади профінансувати за рахунок власних надходжень весь спектр «локальних» суспільних послуг, які надані мешканцям відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- платниками місцевих податків мають бути виключно жителі територіальної громади, які одержують за рахунок бюджетних коштів суспільні послуги [167].

Серед основних факторів, що визначають можливості віднесення певних податків до категорії місцевих, слід виокремити такі:

- державний територіально-адміністративний устрій;

- структуру національної економіки на рівні окремих регіонів;

- кількість населення, яке в них проживає;

- мобільність податкової бази.

Наприклад, в Естонії органи місцевого самоврядування не спроможні акумулювати належний для виконання власних повноважень обсяг податкових надходжень. Зазначене зумовлено незначною кількістю населення, що проживає в більшості територіальних громад (у середньому близько 2500 жителів). Адже населення проживає здебільшого в декількох громадах загальною чисельністю понад 10 000 мешканців. Наведений приклад є типовим для країн Центральної та Східної Європи [139, с. 184].

Отже, ключовими характеристиками формування дохідної частини місцевих бюджетів у розвинених західних країнах, які суттєво відрізняють їх від української практики, є:

- значний обсяг податкових надходжень щодо ВВП;
- превалювання оподаткування доходів фізичних осіб у структурі податкових надходжень;
- надання основним бюджетоутворювальним податкам статусу місцевих;
- тенденція до активного впровадження податків екологічного характеру формування в структурі податкових надходжень.

Розвинені країни намагаються побудувати такий бюджетний процес, який виявиться найефективнішим в умовах країни та не буде суперечити міжнародним нормативно-правовим актам. Розглянемо бюджетний процес європейських країн, економіка яких вирізняється позитивними тенденціями.

Відмітна особливість бюджетного процесу в Німеччині полягає в тому, що він ґрунтується на результатах наукових досліджень зазначеного напрямку. Протягом тривалого часу наукові організації та інститути надають експертні звіти щодо бюджетного процесу, враховують податкові надходження та прогнозовані необхідні витрати, обсяги яких визначають і подають на розгляд окремі федеральні міністерства й урядові агентства орієнтовно в лютому або березні попереднього фінансового року [155, с. 146–147]. Посилену увагу зосереджують на деталізованих аргументованих висновках Експертної ради, до складу якої входять п'ять найдосвідченіших учених-економістів країни. У таких висновках окреслено результати оцінювання загальноекономічного розвитку. Їх оприлюднюють у листопаді за допомогою медіа [43, с. 82]. Привертає увагу тривалий проміжок часу між завершенням бюджетного року й затвердженням звіту про виконання бюджету за цей період – два з половиною роки. Такий суттєвий часовий розрив між виконанням бюджету й затвердженням звіту про це зумовлений необхідністю ретельної перевірки витрат бюджету.

Якісна організація бюджетного процесу можлива за умови ефективного середньострокового бюджетного планування, досвід якого як на центральному, так і на місцевому рівнях запроваджено в деяких провідних країнах. Саме за такого планування окреслюються середньотермінові бюджетні завдання, з огляду на які відбуваються всі етапи бюджетного процесу. Проте в Німеччині таке планування відбувається на рівні уряду, а вже на підставі цієї інформації міністерство фінансів формує бюлетень бюджетних завдань для всіх рівнів влади. Процес бюджетного планування розпочинається з ухвалення проєкту бюджету на поточний період, після чого ініціюють роботу з формування бюджету на наступний рік і на наступний трирічний період – середньостроковий бюджет. Середньостроковий бюджет Німеччини не має постійного характеру та щороку формується заново.

У бюджетному процесі ключову роль відведено органам влади та їхнім структурним одиницям, зокрема: уряду й міністерству фінансів; представницькі повноваження реалізує бундестаг (через бюджетний комітет, очільника якого обирають переважно з опозиційних сил, підкомітет з аудиту звітності, що залучається до перевірки цільового використання бюджетних коштів), незначна кількість фахівців з бюджетних питань, а саме Федеральна рахункова палата, і бундесрат (верхня палата парламенту, що володіє повноваженнями щодо затвердження бюджетного закону); Федеральному казначейству. Паралельно з цим у бюджетному процесі активну роль відіграють представники наукової спільноти та громадськості. Розроблення федерального бюджету Німеччини здійснює міністерство фінансів [155, с. 146].

Бюджетне планування на місцевому рівні стосується лише програми стабілізації. Державні стратегічні бюджетні плани можуть бути змінені урядом без юридичних вимог і пояснень таких змін публічно [176]. З огляду на такі зміни мають бути внесені відповідні зміни до місцевих бюджетів. Так забезпечують гнучкість у процесі реагування на зміну бюджетних умов.

Отже, у Німеччині, на відміну від України, початковою точкою для складання місцевих бюджетів є не бюджетні запити розпорядників бюджетних коштів, а основні показники, які відображають рамкові умови економічної та фінансової політики країни. Ці показники є основою для бюджетних пропозицій федерального міністерства фінансів, на підставі яких уже формуються місцеві бюджети. Проект бюджету, розроблений міністерством фінансів, обговорює і, зрештою, затверджує федеральний уряд з наступним його поданням, здебільшого в серпні, на розгляд до бундестагу й бундесрату. Перше читання бюджетного плану уряду в парламенті відбувається у вересні, коли федеральний міністр фінансів виголошує «бюджетну доповідь», у якій викладає міркування федерального уряду щодо запропонованого бюджету.

Розглянутий бундестагом проект бюджету передають до бюджетного комітету цієї палати, документ піддають ґрунтовному аналізу і, за необхідності, приймають рішення про необхідність його доопрацювання. Друге читання в бундестагу може розпочатися тільки після вивчення цією палатою висновків бундесрату, які необхідно мати на увазі для подальшого розгляду. У процесі другого читання в бундестагу оприлюднюють висновки бюджетного комітету. Кожну зміну мають детально розглядати, шляхом голосування ухвалюють або відхиляють. Після процедури розгляду проекту бюджету бундестагом його знову передають на розгляд до бундесрату. Якщо в бундесрату є заперечення, він скликає узгоджувальну комісію, до якої входять члени бундестагу та бундесрату, вона повинна розробити проект рішення. Остаточне читання та голосування бюджету (у цілому) відбувається в нижній палаті парламенту в листопаді або грудні, після чого його передають до верхньої палати для затвердження. Важливим аспектом німецького фінансового федералізму є те, що поданий федеральним урядом бюджет може набути чинності тільки за умови схвалення його бундесратом, який представляє інтереси земель [155, с. 146–147].

Затверджений бюджет містить закон про бюджет і бюджетний план. У законі про бюджет зафіксовано загальні приписи стосовно сукупної суми витрат, загальної суми максимальних гарантій, повноважень на позики. А вже бюджетний план деталізує всі санкціоновані максимальні розміри витрат і прогнозованих державних надходжень. Планування витрат становить основу бюджетного планування. Увагу зосереджують на плануванні витрат, пов'язаних з утриманням інфраструктури й утриманням державного апарату. Крім того, у процесі планування активно використовують прогнозні макроекономічні показники, що дають змогу прорахувати можливості балансування частини бюджетних асигнувань із дохідною частиною. Тому ми поділяємо думку, що в Німеччині використовують метод бюджетного планування «згори – донизу» – планування місцевого бюджету на підставі планових показників федерального бюджету [43, с. 87].

Інакшим є бюджетний процес у Великій Британії. Проект державного бюджету складає казначейство та розглядає кабінетом міністрів. Після схвалення проекту кабінет міністрів передає його на розгляд палаті общин – законодавчому органу Великої Британії. У палаті общин проект розглядають два комітети палати – комітет шляхів і способів отримання доходів і комітет забезпечення. Зазначені комітети мають вивчити проект бюджету, зокрема в частині розмірів асигнувань на відповідні завдання, за необхідності внести до нього зміни й надати палаті общин остаточну редакцію проекту бюджету для голосування за главами. Наступним етапом є схвалення бюджету палатою лордів і підписання бюджету королем. Останній етап є формальним, адже проект бюджету набирає чинності через місяць після подання проекту палаті лордів незалежно від того, чи схвалить, чи висуне свої заперечення до проекту цей орган.

Привертає увагу те, що органи виконавчої влади у Великій Британії мають значно більше повноважень у фінансовій сфері держави, ніж парламент. Яскравим прикладом цьому є розгляд проекту бюджету палатою

общин, під час якого вона має обмежене право бюджетної ініціативи, а члени палати общин, які не є членами панівної партії, не мають права подавати пропозиції щодо асигнувань бюджетних коштів. Крім того, палата общин не розглядає ті розділи бюджету, які мають постійний характер, зокрема відсотки державного боргу, платежі ЄС, унаслідок чого палата общин не розглядає бюджет як єдиний документ, а лише приймає окремі розділи. Такий розподіл дає змогу кабінету міністрів Великої Британії здійснювати гнучке оперативне управління фінансовими справами держави, швидко реагувати, не чекаючи дозволу законодавчого органу, на певні тенденції фінансового життя країни [155, с. 141–142].

Місцеві бюджети мають автономію та самостійність. Вони уповноважені здійснювати поточні видатки, джерелом забезпечення яких здебільшого є податки та капітальні видатки, що покривають за рахунок позик. Основним джерелом наповнення місцевих бюджетів є муніципальний податок, що сплачують залежно від вартості майна та з огляду на кількість дорослих членів сім'ї. Крім того, джерела доходів місцевого бюджету згідно із законодавством передбачають: податок на господарську діяльність; урядові дотації; різні внески та збори. Фінансування з бюджету здійснюють на підставі рішень місцевих органів влади на потреби територіальних громад із загального бюджету [56, с. 127].

Досліджуючи особливості бюджетного процесу Об'єднаного Королівства, слід зауважити, що органи місцевого самоврядування не мають право залучати запозичені кошти до фінансування витрат поточного характеру, тобто запозичення обов'язково повинні бути спрямовані на фінансування конкретних завдань, встановлених урядом. Якщо йдеться про капітальні запозичення, то їх місцеві органи самоврядування здійснюють у комерційних банків чи в державного комітету запозичень – спеціально створеного державного органу, який надає запозичення на вигідніших умовах, ніж комерційні банки. Таку можливість передбачено тому, що

державний комітет запозичень має право звертатися до національного фонду запозичень, а отже, й отримувати позичкові кошти на пільгових умовах [51].

Отже, роль місцевих бюджетів у Великій Британії зведена до того, щоб ефективно розподіляти обсяги фінансових ресурсів, адже жоден місцевий бюджет не може функціонувати без запозичень із центрального бюджету. У країні суттєво переважає частка трансфертів держави в складі доходів місцевих бюджетів. Проте всі вони мають нецільовий характер й органи місцевого самоврядування є автономними в розпорядженні цими коштами. За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансують такі напрями, як будівництво житла, охорона навколишнього середовища, судова система, освіта, влада.

Видатки бюджету здійснюють шляхом їх касового обслуговування, яке покладено на дві установи: казначейство та банк Англії. Ці дві установи здійснюють попередній контроль за цільовим використанням бюджетних коштів. Повноваженнями щодо остаточного контролю за виконанням бюджету наділена національна ревізійна рада на чолі з генеральним контролером-ревізором. Зазначений орган здійснює як поточний, так і подальший контроль за виконанням бюджету. Генеральний ревізор не лише засвідчує звітність усіх урядових міністерств і широкого кола інших органів державного сектору, перевіряє рахунки надходжень та накопичення, а й проводить перевірки ощадливості, ефективності та результативності використання ресурсів тими органами, які він ревізує або до яких має право доступу. Про результати таких перевірок генеральний ревізор зобов'язаний доповідати парламенту. Своєю чергою він підлягає фінансовому контролю з боку парламенту [155, с. 143].

Зовсім іншим є бюджетний процес у Франції, якому не притаманна єдність бюджетної системи, адже кожен із бюджетів країни формально самостійний. Згідно зі ст. ст. 2121-30–2121-35 Загального кодексу адміністративно-територіальних утворень, до компетенції муніципальної ради належить, зокрема, прийняття бюджету та визначення ставок комунальних податків, вирішення питань про необхідність позик,

затвердження звітів про використання бюджетних коштів. До основних компетенцій регіональних рад як головного представницького органу регіону належать ухвалення регіонального бюджету, контроль за виконанням регіонального плану розвитку, діяльності регіональних органів і структур [158, с. 178].

Але фактично централізація все-таки є, що виявляється в затвердженні бюджетів адміністративних одиниць нижчого рівня владою вищого рівня [160, с. 36], а також у необхідності державного схвалення випуску місцевих позик. У Франції функціонує спеціальний фонд трансфертів для органів місцевого самоврядування – глобальна (єдина) дотація функціонування. Вона передбачає три основні частини: базову дотацію, яку визначають у середньому на одного жителя і з огляду на розміри адміністративно-територіальної одиниці й витрат, що пропорційно залежать від чисельності жителів; дотацію вирівнювання – розподіляють на основі формули вирівнювання, яка враховує податковий потенціал комун і використовується з метою зближення фінансових можливостей територіальних колективів; компенсаційну дотацію – ураховує так звані особливі витрати комун, її розмір залежить від кількості дітей шкільного віку, які проживають у комуні, загальної довжини доріг сполучення та кількості соціального житлового фонду [137, с. 178]. Кошти з фонду надають комунам і департаментам.

Фінансове підпорядкування органів місцевого самоврядування забезпечують система державних субсидій і позик, а також надбавки до суми центральних податків. Контроль фінансової діяльності місцевого самоврядування центральний уряд здійснює використовуючи органи казначейства, на рахунках якого зберігають кошти місцевих органів влади. Так досягають повного контролю за місцевими бюджетами, хоча формально кожен місцевий бюджет відособлений, але знаходиться на обліку органів казначейства.

Вивчення досвіду організації бюджетного процесу в провідних країнах доводить, що сформована система організації бюджетів і міжбюджетних відносин не є усталеною, а постійно розвивається та вдосконалюється. Найхарактернішою тенденцією є постійний рух у напрямі підвищення децентралізації управління як у розвинених країнах, так і в країнах з перехідною економікою [91]. Рівень децентралізації місцевих бюджетів відрізняється як з позицій частки їх доходів у загальних доходах державного бюджету, так і з позиції співвідношення між витратами місцевих бюджетів і витратами державного бюджету. У різних країн, зокрема, Організації європейського співробітництва та розвитку, він суттєво різниться. Найменша децентралізація місцевих бюджетів серед аналізованих країн притаманна Греції та Португалії, а найвища – Канаді, Данії, США [91].

Отже, можна стверджувати, що бюджетний процес кожної країни має певні особливості, які відображають специфіку регулювання національної економіки, структуру внутрішнього виробництва, засоби впливу на розвиток фінансової системи тощо. Крім того, будь-які процеси, що спостерігаються в будь-якій національній економіці, реалізуються в різних умовах і приводять до різних наслідків. Сучасні світові тенденції вирізняються посиленням значення децентралізації процесу організації системи місцевих фінансів, а отже, змінами в бюджетному процесі на місцевому рівні [41, с. 61].

Водночас після аналізу фінансових систем ключових європейських держав стає очевидним, що кожна держава, попри запозичення зарубіжного досвіду під час реформування бюджетного процесу, прямує власним шляхом, з огляду на економічну кон'юнктуру країни й історичні традиції, притаманні певній території.

## Висновки до розділу 1

1. Проаналізовано зміст бюджетної політики як об'єкта правового регулювання, з'ясовано, що її тлумачать у двох значеннях: вузькому – як політику формування та регулювання державного бюджету країни, широкому – як заходи уряду, спрямовані на забезпечення повної зайнятості та виробництво неінфляційного ВВП шляхом зміни державних видатків, системи оподаткування та підходів до формування державного бюджету загалом, маніпулювання державними видатками та доходами з метою впливу на економічний розвиток суспільства. Бюджетній політиці притаманна певна дуальність, адже об'єктивно вона існує та впливає на національну економіку в реальних економічних процесах, обумовлених об'єктивними економічними відносинами. І саме це стає першочерговим, з огляду на опір збройній агресії проти України. Суб'єктивний аспект бюджетної політики полягає в практичному розробленні та впровадженні певних заходів у її межах, результативність чого безпосередньо залежить від суб'єктів, які їх розробляють і реалізують.

Бюджетна політика має бути нормативно врегульованою, тому держава визначає підходи, масштаби й способи формування бюджетного фонду, процедури та принципи його використання, які відображаються у відповідних законодавчих актах. Результативність упровадження бюджетної політики залежить від якості та комплексності правового регулювання, що засвідчує слушність твердження, що вона є об'єктом правового регулювання.

Сутність бюджетної політики втілюється через формулювання стратегічного курсу, завдань і напрямів державної діяльності в царині формування та освоєння бюджетного фонду. Вона невіддільна від процесів функціонування та розвитку державного механізму. Держава реалізує функції організатора та координатора бюджетних відносин, паралельно є їх активним суб'єктом. Важливою умовою вдосконалення моделі бюджетної

політики є комплексне врахування факторів, що обумовлюють специфіку такої політики. Утім під час формування та реалізації бюджетної політики вкрай складно врахувати всі її можливі негативні фактори, оскільки саме в цій політиці переплітаються інтереси різних соціальних груп населення, які часто бувають суперечливими або антагоністичними. Сучасні реалії обтяжуються війною, а згодом – складними часами повоєнного відновлення країни.

2. За результатами аналізу становлення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні виокремлено чотири етапи залежно від законодавчого регламентування механізму його організації: I етап – 1991–2001 роки; II етап – 2001–2010 роки; III етап – 2010–2013 роки; IV етап – з 2014 року й донині. Бюджетний процес на місцевому рівні протягом визначених періодів був регламентований національним законодавством і вирізнявся певними особливостями на різних його стадіях. Зокрема, на першому етапі особливість бюджетного процесу полягала в тому, що перед складанням проекту місцевого бюджету необхідно було здійснити підготовчий етап, на якому прораховували прогнозні показники економічного та соціального розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (для місцевих рад народних депутатів), міста, селища, села та проектів фінансових планів підприємств і господарських організацій, складали плани доходів і кошторисів видатків бюджетних установ і нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, зборів й інших обов'язкових платежів, установлених місцевою радою народних депутатів вищого рівня (для міських селищних, сільських рад народних депутатів). У межах другого етапу формування бюджетного процесу на місцевому рівні були сформовані чіткі податкові механізми, що набули свого подальшого розвитку й на наступних етапах. Було введено поняття бюджетного запиту як основного документа, показники якого були основою складання проектів місцевих бюджетів. Бюджетні запити розробляли за ініціативою головних розпорядників бюджетних коштів і надавали до

місцевих фінансових органів. Водночас на цьому етапі було втрачено динамізм якісного розвитку бюджетної системи та спродуковано ризики макроекономічній стабільності.

Третій етап означився появою 2010 року поняття бюджету територіальної громади. Розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам здійснювали головні розпорядники бюджетних коштів. Включеним до пропозиції проєкту місцевого бюджету бюджетний запит міг бути лише за умови підтвердження його доцільності результатами відповідного аналітичного дослідження. Підготовчий етап складання проєктів місцевих бюджетів набув науково обґрунтованих засад. На цьому етапі прийнято ПК України, що зумовило суттєві зміни бюджетного процесу на всіх рівнях.

2014 року на початку четвертого етапу відбулася реформа децентралізації. Унаслідок її проведення суттєвих змін зазнав бюджетний устрій в Україні, трансформовано бюджетну систему загалом і бюджетний процес зокрема. У період з 2014-го до 2018 року органи місцевого самоврядування отримали право ухвалювати управлінські рішення щодо формування та використання бюджетних коштів, які зосереджуються у відповідних бюджетах місцевого рівня. Протягом зазначених років було прийнято низку нормативно-правових актів, що врегульовували зазначений напрям.

3. Вивчення зарубіжного досвіду формування бюджетного процесу на місцевому рівні доводить, що провідні країни Європи надають регіональним владним структурам високий ступінь фінансової автономії, завдяки чому останні майже не залежать або незначно залежать від бюджетів центральних органів влади. Для всіх розвинених зарубіжних країн закономірним є поділ місцевих бюджетів на два самостійні функціональні види місцевих бюджетів, кожен з яких має власні доходи: місцевий поточний (адміністративний) бюджет і місцевий бюджет розвитку (інвестиційний бюджет). Доходи місцевого поточного (адміністративного) бюджету формуються за рахунок

місцевих податків і зборів, платежів, загальних субсидій, що надає державна влада, й інших доходів. Доходи місцевого бюджету розвитку (інвестиційного бюджету) формуються за рахунок банківських кредитів, муніципальних (комунальних) позик, інвестиційних субсидій, що надає державна влада, й інших джерел.

Розвинені країни намагаються побудувати такий бюджетний процес, який виявиться найефективнішим в умовах країни та не буде суперечити міжнародним нормативно-правовим актам. Сформована система організації бюджетів і міжбюджетних відносин не є усталеною, а постійно розвивається та вдосконалюється. Визначальною тенденцією є постійний рух у напрямі підвищення децентралізації управління як у розвинених країнах, так і країнах з перехідною економікою.

Бюджетний процес кожної країни наділений певними особливостями, які відображають специфіку регулювання національної економіки, структуру внутрішнього виробництва, засоби впливу на розвиток фінансової системи тощо. Будь-які процеси, що спостерігаються в певній національній економіці, реалізуються в різних умовах і мають різні наслідки. Сучасні світові тенденції означені посиленням значення децентралізації процесу організації системи місцевих фінансів і змінами в бюджетному процесі на місцевому рівні.

## РОЗДІЛ 2

### РЕАЛІЗАЦІЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

#### **2.1. Структурно-функціональні компоненти бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні**

Бюджетний процес на місцевому рівні в Україні має певну структурно-функціональну побудову, синергія в якій створює передумови її ефективності. Обґрунтованою є дефініція поняття «структурно-функціональна модель», запропонована Т. А. Вакалюк, як моделі, що відображає функціональні особливості структурних елементів певного процесу [16, с. 54]. Тому, з огляду на розуміння структурно-функціональних компонентів бюджетного процесу, можна з'ясувати функціональні зв'язки з його структурними елементами.

Основними базовими елементами досліджуваної діяльності є учасники бюджетного процесу; суб'єкти контролю за дотриманням бюджетного законодавства; держава, яка є безпосереднім учасником бюджетного процесу, в особі уповноважених органів, задіяних у його унормуванні. Проте у випадку визначення елементів бюджетного процесу на місцевому рівні вважаємо недоцільне розглядати окремим суб'єктом уповноважені органи, що здійснюють його унормування, адже це стосується значно ширшого обсягу суспільних відносин.

У змістовому аналізі бюджетного процесу на місцевому рівні вбачаємо такі структурно-функціональні компоненти:

- мета бюджетного процесу на місцевому рівні;
- завдання, що ставлять перед суб'єктами бюджетного процесу на місцевому рівні;

– основні закономірності, принципи формування та реалізації бюджетного процесу;

– функції суб'єктів бюджетного процесу в реалізації завдань, на виконання яких спрямований бюджетний процес;

– управлінські дії суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні.

Загалом основні структурно-функціональні компоненти бюджетного процесу на місцевому рівні охоплюють елементи структури цього процесу та його основних функцій у загальній системі розвитку економіки країни. З огляду на це, *структурно-функціональну модель бюджетного процесу на місцевому рівні пропонуємо визначити як сукупність мети, завдань, принципів, функцій, управлінських дій суб'єктів бюджетного процесу зазначеного рівня.*

Визначаючи мету бюджетного процесу на місцевому рівні, слід керуватися метою, притаманною кожній з його стадій, визначених у ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Доцільно враховувати, що місцеві бюджети є самостійними, вони не належать до Державного бюджету України, бюджету АРК та інших місцевих бюджетів [111].

Стадіями бюджетного процесу на місцевому рівні є:

1) складання, схвалення, подання на розгляд прогнозу місцевого бюджету і прийняття рішення щодо нього;

2) складання проєктів бюджетів;

3) розгляд проєкту та прийняття рішення про місцевий бюджет;

4) виконання бюджету, зокрема внесення змін до рішення про місцевий бюджет;

5) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [14].

З огляду на зміст цих стадій бюджетного процесу, вважаємо за доцільне визначити мету, спільну для перших двох стадій, адже саме на них відбувається опрацювання первинного матеріалу, на підставі якого й

ухвалюють рішення про місцевий бюджет. Зазначеною метою є створення завершеного економічно обґрунтованого проєкту місцевого бюджету на відповідний бюджетний період для подальшого його внесення на розгляд і затвердження до місцевої ради [143, с. 108], а також оптимальний розподіл бюджетних видатків й оцінювання відповідності результату стратегічним завданням економічного розвитку, зокрема у сфері доходів, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту бюджету, що спрямований на підвищення соціально-економічного розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці [159]. Прогнозування бюджетних показників, що ґрунтується на сукупності фінансово-економічних відносин у сфері формування дохідної частини бюджету, полягає в реалізації збалансованої дохідної бази місцевого самоврядування, зорієнтованої на формування бюджетів органів місцевого самоврядування України, що здатні забезпечити пришвидшення регіонального розвитку в усіх сферах економічної та іншої діяльності певної адміністративно-територіальної одиниці. Похідною метою другої стадії є визначення певного обсягу коштів, що потрібні органам місцевого самоврядування, що будуть закладені в проєкт бюджету.

На стадії розгляду проєкту та прийняття рішення про місцевий бюджет метою є ухвалення безпосередньо рішення про місцевий бюджет на відповідний період.

Метою стадії виконання бюджету є дотримання та виконання показників стосовно доходів і витрат, які було заплановано, тобто забезпечити своєчасне та повне надходження передбачених бюджетом доходів, а також безперебійне фінансування запланованих витрат, законне, цільове й ефективне витрачання бюджетних коштів. Також на цій самій стадії відбувається внесення змін до місцевого бюджету, за наявності потреби, метою чого є вдосконалення поточного бюджетного законодавства, спрямоване на встановлення відповідності запланованих бюджетних показників фактичним реаліям економічного життя сільських, селищних, міських територіальних громад [143, с. 109].

Останньою стадією бюджетного процесу є підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. Її метою слід визнати надання повної, достовірної, достатньої, неупередженої та своєчасної інформації про виконання місцевого бюджету, оцінювання ефективності формування та виконання місцевого бюджету, доцільності використання фінансових ресурсів, а також ступеня реалізації завдань, на фінансування яких вони були спрямовані, виявлення неефективних або неактуальних видатків і підвищення ефективності фінансування кожної сфери.

Наступною складовою структурно-функціональної моделі бюджетного процесу на місцевому рівні запропоновано визнати завдання, що ставлять перед відповідними суб'єктами.

Дослідження низки нормативно-правових актів і наукових джерел [124; 155, с. 162] щодо завдань бюджетного процесу загалом дають змогу сформулювати завдання, що ставлять перед суб'єктами бюджетного процесу на місцевому рівні, серед яких:

- забезпечення своєчасного та повного надходження до місцевого бюджету фінансових ресурсів в обсягах, достатніх для реалізації цільових державних програм, пов'язаних із піднесенням економіки певної місцевості, проведенням її структурної перебудови та розв'язанням соціальних проблем, з одного боку, раціонального та цільового використання мобілізованих бюджетних коштів – з іншого;

- складання прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, що забезпечує пропорційність і збалансованість окреслених на перспективу програм соціально-економічного розвитку певної місцевості;

- формування конкретного, спрямованого на досягнення мети – розвиток окремого регіону – проекту місцевого бюджету, що містить комплекс заходів, який відображає основні етапи досягнення поставленої

мети, визначає шляхи його виконання, підлягає перевірці та містить результативні показники;

- вирішення суперечок, пошук компромісу й досягнення консенсусу під час планування, розгляду та затвердження місцевого бюджету з огляду на потреби розвитку відповідної місцевості;

- створення ефективної системи бюджетного процесу щодо управління публічними фінансами на місцевому рівні;

- оптимізація доходів і витрат публічних місцевих фінансів у процесі їхнього використання;

- посилення бюджетного та громадського контролю під час процесу бюджетної децентралізації;

- отримання консолідованої звітності щодо виконання місцевого бюджету;

- встановлення обсягу наявних матеріальних і фінансових резервів, якими володіє відповідна територія, що відображується у зведеному балансі фінансових ресурсів;

- окреслення доходів місцевого бюджету за певними джерелами формування, а також їх загального обсягу, з огляду на Прогноз основних макропоказників економічного та соціального розвитку України на плановий рік;

- забезпечення дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни в середньостроковій перспективі;

- підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування місцевої політики;

- забезпечення ефективного виконання бюджету на місцевому рівні;

- підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні місцевими фінансами тощо.

Низка завдань, що ставлять перед суб'єктами бюджетного процесу на місцевому рівні, конкретно окреслює перелік заходів, спрямованих на досягнення мети бюджетного процесу, визначеної для кожної його стадії.

Наступна складова структурно-функціональної моделі бюджетного процесу на місцевому рівні – принципи. Додержання принципів формування та реалізації бюджетного процесу, зокрема на місцевому рівні, надає можливість складати, розглядати, затверджувати й виконувати бюджет (місцевий) з максимальною користю для суспільства. Значення принципів доповнюється тим, що вони дають змогу висвітлити сутність бюджетного процесу, сприяють виявленню прогалин у фінансовому законодавстві й усуненню колізій у нормативно-правових актах, а також об'єднанню норм, інститутів фінансового права в єдину систему [150, с. 49].

Серед принципів доцільним вважаємо визначати дві групи принципів: загальні, що притаманні бюджетному процесу як на державному, так і на місцевому рівнях, та специфічні, що притаманні саме бюджетному процесу на місцевому рівні. Загальні принципи бюджетного процесу можна сформулювати з принципів бюджетної системи, закріплених у ст. 7 БК України, зокрема: єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, гласності, публічності та прозорості.

Принцип субсидіарності становить найвищий центральний принцип організації бюджетного процесу, який виявляється, з одного боку, у напрямі розв'язання проблем виконання загальних державних функцій та вирішення питань місцевого значення (таку діяльність слід здійснювати на тому рівні й ті органи влади, які насамперед контактують з відповідними спільнотами, інтереси яких враховують), а також у контексті врегулювання розподілу ресурсного забезпечення (дотримання функцій та робіт щодо надання публічних послуг має бути належно підтверджено відповідними надходженнями до бюджету конкретного рівня). Структуризація функціонального, адміністративного, фінансово-економічного устрою держави, з огляду на принцип субсидіарності, спроможна забезпечити ефективну організацію бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах

фінансової децентралізації, зокрема шляхом підтримки локальної автономії місцевого самоврядування, розвитку мережі прямих периферійних зв'язків і відносин місцевої влади з доволі широким колом відповідних інших структур [139, с. 123].

Принцип збалансованості виявляється в обов'язковому забезпеченні раціонального співвіднесення публічного та приватного інтересів суб'єктів бюджетного процесу. Він має гарантувати не лише захист фінансових інтересів органів місцевого самоврядування, а й права інших суб'єктів бюджетних правовідносин на «справедливий і неупереджений розподіл суспільного багатства між ними» [49, с. 20].

Принцип самостійності полягає в законодавчо затвердженому праві органів місцевого самоврядування як учасників бюджетного процесу самостійно розробляти відповідні бюджети, їх затверджувати, виконувати, складати та затверджувати звітність про виконання бюджетів, а також самостійно на власний розсуд визначати напрями використання ресурсів відповідних бюджетів. Основу для реалізації такого принципу становлять законодавчо визначені доходи бюджетів з відповідними повноваженнями щодо їхнього формування на кожному рівні бюджетної системи. Крім того, органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави [15].

Своєю чергою принцип повноти бюджетного процесу на місцевому рівні реалізується через відображення в місцевих бюджетах всіх надходжень доходів і витрат у повному обсязі, ураховує об'єктивні показники, які розраховані відповідно до встановленого порядку на момент формування проєкту бюджету.

Принцип обґрунтованості полягає в тому, що місцевий бюджет має формуватися на реалістичних макропоказниках економічного та соціального розвитку певної територіальної громади і розрахункових обсягах надходжень та витрат місцевого бюджету, а також з огляду на нормативно-правові акти й

інші документи, що визначають необхідність включення в проєкт місцевого бюджету певних надходжень або витрат й обґрунтованість їх обсягів.

Принцип ефективності та результативності виявляється в прагненні всіх учасників бюджетного процесу під час складання та виконання бюджетів досягнути завдань, поставлених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання публічних послуг із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів і досягнення максимального результату з використанням визначеного місцевим бюджетом обсягу коштів [15].

Принцип справедливості й неупередженості закріплює обов'язок відповідних суб'єктів під час формування місцевого бюджету керуватися засадами справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між населенням певної територіальної громади.

Сутність принципу єдності в бюджетному процесі на місцевому рівні полягає в забезпеченні місцевих бюджетів спільною правовою основою, уніфікованою монетарною системою, єдиним механізмом регулювання бюджетних відносин, спільною бюджетною класифікацією, однаковими процедурами виконання місцевих бюджетів, а також ведення бухгалтерського обліку та звітності.

Принцип гласності, публічності та прозорості передбачає забезпечення доступу громадськості до інформації щодо бюджетної політики, процесів формування, обговорення, ухвалення та реалізації місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням місцевих бюджетів. Він полягає у висвітленні змістової частини бюджетної інформації, до якої належать показники доходів, видатків і кредитування, фінансування бюджету, які формуються на всіх етапах бюджетного процесу, що створює умови для реалізації права кожного на доступ до інформації, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень [138]. Зазначений підхід забезпечує відкритість руху фінансових ресурсів держави, чого досягають шляхом обговорення проєкту

місцевого бюджету, доведення його до населення, а також публікацію затвердженого бюджету.

Принцип цільового використання бюджетних коштів закріплює обов'язок використовувати бюджетні кошти виключно на ті завдання, що визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями [15].

Також до загальних принципів можна віднести такі:

– законності – бюджетний процес як вид юридичного процесу є сукупністю правових форм діяльності уповноважених фінансовим законодавством суб'єктів (учасників бюджетного процесу), органічно пов'язаною системою законодавчих дій щодо здійснення всіх стадій бюджетного процесу, результат яких закріплюється прийняттям відповідних правових актів, що мають офіційний характер і встановлену законом форму [150, с. 49];

– плановості – передбачає системність і передбачуваність утворення, розподілу та використання фондів грошових коштів на місцевому рівні. Мобілізацію та використання фінансових ресурсів здійснюють відповідно до чинного законодавства та рішень про місцеві бюджети на поточні роки;

– цілеспрямованості – сукупність заходів із планування та затвердження бюджетних асигнувань в місцевому бюджеті, спрямованих на досягнення єдиної мети, завдань й очікуваних результатів, що відображуються в бюджеті на відповідний період;

– системності – наявність чітко визначеної мети в бюджетному плануванні, цільової функції в будь-яких передбачених видатках, певного складу та структури доходів і видатків, а також їх певних внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків;

– взаємоузгодженості – наявність балансу між усіма показниками надходжень і видатків місцевого бюджету, з огляду на потреби громади в певному періоді.

Одним з актуальних принципів в умовах сьогодення є принцип транспарентності, який полягає в інформаційній відкритості органів влади

суспільству. У бюджетному процесі на місцевому рівні зазначений принцип виявляється в досягненні певного рівня обізнаності громадського суспільства щодо його організації шляхом:

- дослідження представниками громадськості затвердженого бюджету за попередній рік, паспортів бюджетних програм і звітів про їх виконання;
- пріоритизації проблем громади й участі в обговореннях, круглих столах, фокус-групах, організованих розпорядниками бюджетних коштів;
- участі громадськості в розгляді бюджетних запитів;
- зустрічі представників громадськості з депутатами та посадовими особами виконавчих органів ради з метою обговорення програм соціально-економічного розвитку громад;
- участі громадськості в підготовці заявок, пропозицій, рекомендацій до проєкту місцевого бюджету [61; 69].

Ми поділяємо підхід О. Савастеевої, яка пропонує доповнити перелік принципів бюджетного процесу на місцевому рівні низкою специфічних принципів, які вона розглядає в контексті фінансової децентралізації влади та забезпечення ефективної організації бюджетного процесу на місцевому рівні.

До групи принципів у контексті фінансової децентралізації влади віднесено принципи:

- самовідтворення, що передбачає забезпечення стабільності відповідної системи розподілу повноважень у контексті підтримки повторюваності відповідних актів взаємодії та операцій, які відповідають цільовим орієнтирам щодо функціонування та розвитку такої системи, а також розширення можливостей використання різних типів на національному й місцевому рівнях форм і способів реалізації наявного потенціалу територіальних громад;
- удосконалення інституціонального забезпечення, що полягає в сприянні процесу децентралізації в усіх виявах і зосередженні уваги на спрощенні умов організації самоврядування, тобто сприянні уникненню прямого тиску регулятивного впливу державних органів влади, зменшення

перешкод і обмежень зі сторони держави для реалізації засад автономії та ініціатив територіальної громади в контексті реалізації завдань місцевого значення.

Інша група принципів, яку О. Савастєєва пропонує розглядати в контексті забезпечення ефективної організації бюджетного процесу на місцевому рівні, охоплює принципи комплементарної раціональності, відповідальності, оптимальності розвитку інституційного середовища, соціальної орієнтованості інститутів, зокрема:

– комплементарна раціональність – пріоритетність фінансових і фіскальних інтересів відповідної територіальної громади над іншими прагненнями її окремих учасників, що має забезпечувати раціоналізаційний вплив під час реалізації принципу формування умов для ефективної самоорганізації;

– відповідальність, тобто межі використання актів делегування, передачі й інших способів перерозподілу відповідних владних повноважень мають обов'язково враховувати рівень професійної обізнаності та фахового досвіду керівного складу виконавських органів на місцевому рівні у фінансовій сфері – щодо встановлення державою певних вимог для представників такого складу; для обраних членів відповідних представницьких органів територіальних громад з дотриманням принципу відповідальності має бути реалізовано в контексті встановлення чітких і прозорих процедур щодо припинення повноважень за умов неспроможності певних осіб виконувати такі функції;

– оптимальність розвитку інституційного середовища, а саме інноваційні, модернізовані в процесі організації бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах фінансової децентралізації фіскальні функції та компетенції самоврядування управлінського характеру мають ґрунтуватися на якомога повнішому нормативному врегулюванні таких повноважень на рівні держави;

– соціальна орієнтованість інститутів – забезпечення доброчесності під час виконання членами територіальної громади відповідних фіскальних вимог й обмежень, визначених органами місцевої влади в межах своїх повноважень, які отримані після проведення реформ фінансової децентралізації, має бути забезпечена як через процес усвідомлення такими членами особистої корисності отримуваних публічних послуг, так і через забезпечення привабливості індивідуальних моделей певної фінансової поведінки, інституціоналізацію яких проводять у контексті імплементації відповідної моделі становлення фінансової автономії територіальної громади [139, с. 125–126].

Ще однією складовою структурно-функціональної моделі досліджуваного процесу є функції суб'єктів бюджетного процесу як основні напрями впливу на суспільні відносини, зумовлені природою, сутністю та соціальним призначенням того суб'єкта, щодо якого визначені функції. Дослідники бюджетного процесу в Україні визначають такий перелік функцій:

- фінансова, оскільки бюджетний процес є методом фінансової діяльності держави та місцевої влади;

- розподільна (розподільча) – для виконання своїх функцій держава повинна мати достатні грошові кошти, які вона формує шляхом розподілу ВВП. Найважливішим засобом, коштами якого держава здійснює розподіл і перерозподіл внутрішнього продукту, є державний бюджет;

- контрольна – чітке правове регулювання бюджетного процесу забезпечує законність повноважень учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджетів і звітування про їх виконання;

- планово-аналітична – полягає в запровадженні засобів планування та контролю, урахуваючи можливості інформаційно-аналітичних систем, доступних для кожного громадянина держави, за допомогою яких можливо отримувати інформацію, аналізувати та порівнювати її (прикладом є

запровадження інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет», завданням якої є підвищення обізнаності, відкритості й ефективності використання бюджетних коштів);

– комунікаційна – передбачає постійний зв'язок, взаємодію та спілкування учасників бюджетного процесу з громадянами, використання засобів для діалогу й обміну інформацією на засадах партнерства, за допомогою чого учасники бюджетного процесу можуть зрозуміти помилки та мати можливість їх виправити, а також зміцнити довіру громади до влади [155, с. 60–61].

І хоча цей перелік функцій авторка не конкретизує, до якого бюджетного процесу вони належать, проте, з огляду на їх зміст, пропонуємо їх екстраполювати й щодо суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні. Також пропонуємо доповнити визначені функції ще низкою тих, що з'являються на стадії бюджетного планування, зокрема:

– вибір раціональних шляхів бюджетного забезпечення для досягнення необхідного рівня економічного та соціального розвитку (зокрема певної територіальної громади);

– здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів для досягнення необхідних темпів і пропорцій розвитку місцевої економіки та підвищення рівня суспільного добробуту громади;

– встановлення раціональних форм мобілізації бюджетних ресурсів [5, с. 116];

– бюджетного забезпечення, що полягає у визначенні певних форм бюджетного фінансування (зокрема, кошториси фінансування, інвестування, бюджетне кредитування, субсидювання тощо), а також урахування особливостей кожної із зазначених форм. Адже за кошторисного фінансування має бути враховано умови визначення фінансування, періодичність передання коштів, норми певних видів витрат тощо. За бюджетного кредитування має бути визначено умови надання кредитів, гарантії і терміни їх повернення, ефективність;

– бюджетного регулювання – оперуючи бюджетними відносинами, місцеві органи влади шляхом встановлення форм і методів мобілізації бюджетних ресурсів та їх використання стимулює або локалізує певні явища та процеси в певній територіальній громаді;

– мобілізації доходів – забезпечення наповнення дохідної частини місцевого бюджету в обсягах, необхідних для виконання місцевими органами влади своїх функцій [31, с. 143].

Конкретизувати зазначені вище функції суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні можна функціями, які ми сформулювали з огляду на функції місцевих бюджетів, запропонованих науковцями, серед яких:

– розподільча – передбачає закладення в місцевий бюджет розподілу чистого доходу між суб'єктами бюджетних відносин;

– регуляторна – забезпечує вплив місцевих бюджетів на перебіг процесів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці для досягнення плановірності фінансування відповідних суб'єктів і дотримання часових меж;

– стабілізаційна – забезпечує вплив на обсяги споживання суспільства, рівень зайнятості, показники економічного розвитку й темпи інфляції тощо;

– забезпечення самостійності – забезпечує відповідний рівень самостійності адміністративно-територіальної одиниці в питанні фінансування надання соціальних послуг й економічного розвитку території [129, с. 151].

Зауважимо, що належна реалізація кожної із зазначених функцій гарантує досягнення мети й виконання завдань, що постають перед бюджетним процесом на місцевому рівні.

Складовою бюджетного процесу на місцевому рівні є управлінські дії суб'єктів бюджетного процесу. Узагальнена інформація про зазначений компонент не закріплена в чинному законодавстві. Однак результати вивчення нормативно-правових актів і матеріалів наукових досліджень дають

зможу сформулювати низку управлінських дій суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні, зокрема:

- проведення сесій міської ради, підготовка, затвердження та виконання фінансових рішень місцевого бюджету;

- координація діяльності всіх розпорядників бюджетних коштів для досягнення мети через послідовну реалізацію функцій бюджетного менеджменту: планування, організації, координування, мотивації та контролю;

- здійснення бюджетного контролю як особливого виду управлінської діяльності, спрямованої на виявлення відхилень у формуванні та використанні централізованого фонду грошових коштів, а також своєчасне прийняття коригувальних і превентивних заходів. Він спрямований на забезпечення доцільності, законності, достовірності й раціональності дій учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження, виконання, внесення змін і звітування про виконання місцевих бюджетів [21].

Отже, перелічені структурно-функціональні компоненти бюджетного процесу на місцевому рівні утворюють гармонійну систему. Їх зміст і належна реалізація гарантують ефективність бюджетного процесу та виконання місцевою громадою всіх завдань, які постають перед нею під час забезпечення інтересів мешканців громади, що має відбуватися оптимальним способом.

## **2.2. Суб'єкти бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні**

Систему суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні можна визначити за результатами аналізу чинного законодавства. Відповідно до ст. 19 БК України, учасниками бюджетного процесу є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами й

обов'язками з управління бюджетними коштами) [15]. Однак до бюджетного процесу долучені не лише ті суб'єкти, які безпосередньо на нього впливають, а й ті, які впливають опосередковано. У ст. 19 БК України визначено суб'єктів, які безпосередньо впливають на бюджетний процес. Але до системи суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні пропонуємо також віднести і суб'єктів, які впливають на цей процес опосередковано. Тож структура системи суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні буде такою:

1) суб'єкти, які безпосередньо впливають на бюджетний процес:

– держава, яка є безпосереднім учасником бюджетного процесу, в особі уповноважених органів, задіяних у його унормуванні;

– уповноважені органи держави та місцевого самоврядування, які є суб'єктами управління бюджетною системою на місцевому рівні;

– органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями, до яких належать розпорядники бюджетних коштів будь-якого рівня;

– одержувачі бюджетних коштів;

– органи грошово-кредитного регулювання;

2) суб'єкти, які опосередковано впливають на бюджетний процес:

– платники податків і зборів;

– суб'єкти контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

– правоохоронні органи, що здійснюють боротьбу з правопорушеннями в бюджетній сфері [40, с. 113].

У межах аналізу суб'єктів, які безпосередньо впливають на бюджетний процес на місцевому рівні, вважаємо за недоцільне розглядати окремим суб'єктом уповноважені органи, що здійснюють його унормування, адже це стосується значно ширшого обсягу суспільних відносин. Тому слід розпочати аналіз суб'єктів, що входять до першої з визначених груп, з уповноважених органів держави та місцевого самоврядування, тобто суб'єктів управління бюджетною системою на місцевому рівні.

Систему суб'єктів управління бюджетною системою на місцевому рівні структуровано в монографії О. Савастєєвої, яка запропонувала виокремлювати серед них:

- обласні та районні державні адміністрації;
- виконавчі органи місцевого самоврядування;
- територіальні підрозділи Державної фіскальної служби (нині – Державної податкової служби (ДПС) України);
- територіальні підрозділи Державної казначейської служби (ДКС) України [139, с. 65].

Проте серед перелічених суб'єктів, яких О. Савастєєва пропонує відносити до тих, що здійснюють управління бюджетною системою, лише державні адміністрації та виконавчі органи місцевого самоврядування наділені бюджетними повноваженнями, а отже, безпосередньо беруть участь у бюджетному процесі. Тому вважаємо за доцільне підрозділи Державної фіскальної служби (нині – ДПС України), ДКС України та Державної аудиторської служби (Держаудитслужби) України розглядати серед тих суб'єктів, що опосередковано впливають на бюджетний процес на місцевому рівні. Нашу позицію вважають слушною 69 % респондентів (додаток Б). Хоча відповідно до п. 10 ст. 2 БК України контроль за дотриманням бюджетного законодавства також належить до бюджетного процесу, науковці визначають його як одну зі стадій цього процесу. На наш погляд, таке його розуміння суперечить змістовому навантаженню цього процесу.

Державні адміністрації як один із суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні, відповідно до чинного законодавства, уповноважені:

- забезпечувати підготовку та схвалення прогнозів відповідних бюджетів;
- забезпечувати підготовку та виконання відповідних бюджетів;
- забезпечувати звіт про виконання відповідних бюджетів і програм;

– складати, схвалювати і подавати на розгляд ради прогноз відповідного бюджету, складати й подавати на затвердження ради проєкт відповідного бюджету та забезпечувати його виконання;

– звітувати перед відповідною радою про виконання бюджету;

– подавати в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники та пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх під час визначення розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання, з огляду на забезпеченість мінімальних соціальних потреб [112].

Отже, місцева державна адміністрація – орган виконавчої влади, який самостійно управляє місцевими фінансами в межах наділеної законом компетенції, формує бюджет, визначає напрями витрачання бюджетних коштів з метою розвитку місцевих громад. Місцеві бюджети відіграють провідну роль у перерозподілі внутрішнього валового продукту регіонів, забезпечують фінансування послуг соціальної спрямованості (освіта, медицина, спорт, культура), забезпечують розвиток місцевих громад [67, с. 221].

Сьогодні, в умовах відсічі збройної агресії рф у разі потреби за рішенням Президента України утворюються військово-цивільні адміністрації для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, зокрема для забезпечення дії національного законодавства, безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі в протидії актам збройної агресії, диверсійним виявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії рф [98]. Вони уповноважені складати й затверджувати місцеві бюджети, вносити зміни до них, розподіляти передані з державного бюджету кошти у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними

бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення та забезпечувати виконання місцевих бюджетів.

Якщо на території територіальної громади в період дії воєнного стану не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), сільський, селищний, особисто міський голова такої територіальної громади виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану може прийняти рішення щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану [118].

Наступним суб'єктом бюджетного процесу на місцевому рівні є рада відповідного органу місцевого самоврядування, яка:

- розглядає прогноз відповідного бюджету, який був поданий їй на розгляд;
- затверджує проєкт відповідного бюджету;
- вносить зміни до затвердженого бюджету відповідного рівня;
- затверджує звіт державної адміністрації про виконання бюджету;
- здійснює розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення [111].

Відповідно до чинного законодавства виконавчі органи місцевого самоврядування щодо бюджетного процесу на місцевому рівні уповноважені на:

- складання, схвалення та подання на розгляд відповідної ради прогнозу місцевого бюджету, складання проєкту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету;

– підготовку та подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проєктів районних й обласних бюджетів;

– здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;

– об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету й інших місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад;

– здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності [111].

Отже, виконавчий орган місцевого самоврядування ухвалює рішення про місцевий бюджет, яким визначають:

– загальну суму доходів, видатків і кредитування місцевого бюджету (з розподілом на загальний та спеціальний фонди);

– граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді й місцевого боргу на кінець наступного бюджетного періоду;

– граничний обсяг надання місцевих гарантій, а також повноваження щодо надання таких гарантій;

– доходи місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

– фінансування місцевого бюджету за бюджетною класифікацією (у додатку до рішення);

– бюджетні призначення головним розпорядникам коштів місцевого бюджету за бюджетною класифікацією з обов'язковим виділенням видатків споживання (з них видатків на оплату праці, оплату комунальних послуг і енергоносіїв) та видатків розвитку (у додатках до рішення);

- бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (у додатках до рішення);
- розмір оборотного залишку коштів місцевого бюджету;
- додаткові положення, що регламентують процес виконання місцевого бюджету;
- перелік захищених видатків місцевого бюджету [163, с. 17–18].

Наступна група суб'єктів, які безпосередньо впливають на бюджетний процес, – органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями. Такими особами, відповідно до БК України, є розпорядники бюджетних коштів будь-якого рівня. Розпорядником бюджетних коштів є бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань, довгострокових зобов'язань за енергосервісом, довгострокових зобов'язань у межах державно-приватного партнерства, середньострокових зобов'язань у сфері охорони здоров'я та здійснення витрат бюджету [15]. Розпорядників бюджетних коштів розрізняють за рівнями: головні розпорядники та розпорядники нижчого рівня. Це обумовлено обсягом делегованих їм повноважень. Статус головних розпорядників бюджетних коштів місцевого рівня мають місцеві державні адміністрації, виконавчі органи й апарати рад місцевого самоврядування (секретаріат Київської міської ради), а також структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад, що діють через своїх керівників.

Головними розпорядниками бюджетних коштів є особи, які отримують повноваження надавати права іншим особам використовувати бюджетні кошти за напрямками, визначеними в місцевому бюджеті, розподіляють передбачені обсяги бюджетних коштів між відповідальними виконавцями й доводять до їх відома показники, яких вони повинні дотримуватися під час визначення видатків. Головні розпорядники мають право вимагати від відповідальних виконавців здійснення оптимізації своїх витрат, отримувати на розгляд бюджетні запити, паспорти бюджетних програм, зведені проекти

кошторисів за кожною бюджетною програмою, за виконання якої ці особи відповідають, з детальними обґрунтуваннями та розрахунками видатків за напрямами використання бюджетних коштів. Від розпорядників нижчого рівня мають право також отримувати необхідну інформацію та розглядати показники їх проєктів кошторисів щодо законності та відповідності розрахунків, доцільності запланованих видатків, правильності їх розподілу відповідно до економічної класифікації видатків [149, с. 266].

Слід зауважити, що головні розпорядники бюджетних коштів, а також розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня можуть набувати статусу відповідального виконавця бюджетних програм. Перший із зазначених суб'єктів набуває зазначеного статусу за бюджетними програмами, виконання яких забезпечує його апарат, а другий – за бюджетними програмами, виконання яких забезпечено в системі головного розпорядника.

Відповідальні виконавці, відповідно до чинного законодавства, у межах бюджетного процесу наділені такими повноваженнями:

- розробляти плани діяльності на середньостроковий період (зокрема заходи щодо реалізації інвестиційних проєктів) з огляду на Бюджетну декларацію, закон про Державний бюджет України, прогностичні та програмні документи економічного та соціального розвитку;

- організувати та забезпечувати на підставі Бюджетної декларації та плану діяльності на середньостроковий період складання проєкту кошторису й бюджетного запиту, подання їх головному розпоряднику;

- приймати рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачами бюджетних коштів, розподіляти й доводити до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

- затверджувати кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або плани використання бюджетних коштів одержувачів;

- розробляти проєкти паспортів бюджетних програм і подавати їх головному розпоряднику для затвердження, складати звіти про виконання

паспортів бюджетних програм, здійснювати аналіз стану виконання результативних показників бюджетних програм;

- здійснювати оцінювання ефективності бюджетних програм, зокрема організувати та здійснювати моніторинг, аналіз і контроль за цільовим й ефективним використанням бюджетних коштів;

- здійснювати управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень, забезпечуючи ефективне, результативне та цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів у бюджетному процесі;

- здійснювати внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами й витрачанням ними бюджетних коштів;

- здійснювати своєчасне повернення в повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою, і коштів, наданих під державні гарантії;

- забезпечувати організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності в порядку, встановленому законодавством [102].

Ще одним суб'єктом, що безпосередньо впливає на бюджетний процес, є одержувачі бюджетних коштів. Відповідно до БК України одержувачем бюджетних коштів є суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, й отримує на їх виконання кошти бюджету [15]. Одержувач бюджетних коштів за рішенням розпорядника бюджетних коштів фактично набуває повноважень на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою.

Розпорядник бюджетних коштів передає одержувачу кошти з місцевого бюджету (на безповоротних чи поворотних умовах) у межах визначених

бюджетних асигнувань. Натомість одержувач бюджетних коштів здійснює витрачання коштів місцевого бюджету згідно з планом використання бюджетних коштів, що охоплює розподіл бюджетних асигнувань, схвалених у кошторисі відповідного розпорядника. Отже, одержувач бюджетних коштів наділений певним обсягом прав та обов'язків у межах бюджетного процесу.

Крім того, аналіз положень нормативно-правових актів, що регулюють бюджетний процес на місцевому рівні, дав змогу виокремити ще низку повноважень одержувача бюджетних коштів як одного із суб'єктів бюджетного процесу, зокрема такі:

- складає та виконує план використання бюджетних коштів;
- приймає та (або) виконує бюджетні зобов'язання;
- відкриває рахунки в ДКС;
- забезпечує результативність, цільовий характер використання бюджетних коштів, наданих для виконання бюджетної програми;
- вносить відповідному головному розпоряднику (розпоряднику) бюджетних коштів пропозиції щодо зміни бюджетного розпису;
- веде бюджетний облік;
- формує бюджетну звітність одержувача бюджетних коштів відповідному головному розпоряднику (розпоряднику) бюджетних коштів;
- виконує інші повноваження, передбачені нормативно-правовими актами, що регулюють бюджетний процес [135, с. 158].

Наступними суб'єктами, що входять до групи тих, які безпосередньо впливають на бюджетний процес, є органи грошово-кредитного регулювання. Загалом суб'єктами грошово-кредитного регулювання є учасники економічних процесів, які реалізують механізм державного регулювання та контролю грошово-кредитних відносин, а також економічні агенти, на діяльність яких поширюється зазначений вплив. Суб'єктами грошово-кредитного регулювання, які виконують функції з його реалізації, є уповноважені державою органи, що розробляють стратегії та реалізують на практиці комплекс заходів впливу на діяльність усіх суб'єктів грошово-

кредитних відносин [140, с. 29]. Саме суб'єкти грошово-кредитного регулювання, які виконують функції з його реалізації, безпосередньо впливають на бюджетний процес. Провідним із зазначених суб'єктів є Національний банк (НБ) України.

Роль НБ України в бюджетному процесі, зокрема для місцевого рівня, виявляється на стадії складання проєкту бюджету, на якій на НБ України покладено повноваження щодо подання Президенту України, Верховній Раді України (ВРУ) та КМУ прогностичних монетарних показників і показників валютно-курсової політики на наступний рік та наступні за плановим два бюджетні періоди, зокрема обмінний курс гривні у середньому за рік і на кінець року [15]. Саме на підставі зазначених прогностичних показників складають проєкт Бюджетної резолюції та безпосередньо проєкт державного бюджету, що враховують у бюджетному процесі на місцевому рівні.

До групи суб'єктів, які опосередковано впливають на бюджетний процес, входять платники податків і зборів, якими, відповідно до ПК України, є фізичні особи (резиденти і нерезиденти України), юридичні особи (резиденти і нерезиденти України) та їх відокремлені підрозділи, які мають, одержують (передають) об'єкти оподаткування або провадять діяльність (операції), що є об'єктом оподаткування згідно з цим Кодексом або податковими законами, і на яких покладено обов'язок із сплати податків та зборів згідно з ПК України [92].

Платники податків і зборів рівнем внесків обов'язкових платежів до бюджету опосередковано впливають на весь бюджетний процес, зокрема на місцевому рівні. Платник податків має правову можливість вільно робити вибір щодо прийняття рішення, регулювання якого можливо в установлених законом межах або взагалі не передбаченого нормою права, на підставі свого внутрішнього переконання, тобто на власний розсуд. Проте його використовують лише на підставі прямої вказівки в законі в ситуації відсутності або неясності норми, однак у межах податкового законодавства [50]. Платники податків є самостійним суб'єктом розсуду,

який може орієнтуватися як на попередньо здійснений розсуд суб'єкта правозастосування, так і здійснювати розсуд самостійно, незалежно від інших суб'єктів розсуду, на стадії виконання податкового обов'язку. Тому розсуд платників податків ототожнюють з їх суб'єктивним правом і є адекватним йому. Особа, яка реалізує суб'єктивні права, самостійно вирішує, користуватися ними чи ні.

Платники податків зобов'язані з-поміж іншого сплачувати податки та збори в строки й у розмірах, встановлених ПК України. На місцевому рівні за наявності відповідних умов платники сплачують податок на майно та єдиний податок, а також збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір. Платники податків можуть чинити як позитивний вплив на бюджетний процес – у разі добросовісної сплати податків у повному обсязі, так і негативний – якщо податкові надходження не відповідають рівню, передбаченому у відповідному місцевому бюджеті. Тому важливим є досягнення компромісу між податковими органами та платниками щодо порядку обчислення і сплати обов'язкових платежів, а також напрямів та умов їх використання. Адже лише збалансованість інтересів платників податків і держави може гарантувати виконання розрахованого рівня податкових надходжень до місцевого бюджету. Тому в українському суспільстві триває докорінна трансформація підходів до відносин платників податків з державою в особі податкових органів, спостерігаються рішуча відмова від фіскальних методів і перехід до сервісної складової.

Комунікативна взаємодія платників податків з податковим органом, оптимізація їх співпраці на новому якісному рівні з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій сприятимуть демократизації суспільства, досягненню належної якості податкових правовідносин, а також виконанню місцевих бюджетів за обсягом податкових надходжень. Питання розроблення та впровадження нових комунікативних технологій у діяльність органів влади різного рівня в контексті розбудови взаємодії з інститутами

громадянського суспільства набуває в сучасних українських реаліях особливої значущості [36].

Одним із засобів підвищення ефективності безпосередньої комунікації між платниками податків і податковим органом виявилось створення електронного кабінету платника податків – персонального автоматизованого робочого місця, що надає платникам податків можливість комунікувати з податковим органом дистанційно в режимі реального часу. Цей інструмент забезпечив платникам податків змогу подавати декларації з використанням електронного цифрового підпису й ознайомлюватися з поданою податковою звітністю; отримувати інформацію щодо особистих реєстраційних даних; отримувати сповіщення про граничні терміни подання звітності та сплати податків; подавати заяви й отримувати в цифровому вигляді довідки про відсутність заборгованості за обов'язковими платежами; вести в електронному форматі книги обліку доходів і витрат; здійснювати електронне листування з податковою службою; отримувати доступ до інформації про стан своїх податкових розрахунків із бюджетом, зокрема щодо заборгованості. Запровадження електронного кабінету сприяло суттєвій економії часу та мінімізації корупційних ризиків в діяльності податкових органів.

Ще одна група суб'єктів, що входять до тих, які опосередковано впливають на бюджетний процес, є суб'єкти контролю за дотриманням бюджетного законодавства. До них ми пропонуємо віднести територіальні підрозділи ДПС України, ДКС України, Держаудитслужби України. Діяльність кожного з перелічених суб'єктів пов'язана із забезпеченням дотримання законодавства, що регулює бюджетний процес. Зокрема, територіальні підрозділи ДПС України в межах опосередкованої участі в бюджетному процесі (зокрема, у частині виконання основних показників місцевого бюджету) уповноважені:

– проводити перевірку показників, пов'язаних із визначенням об'єктів оподаткування та своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та

сплатою всіх передбачених ПК України податків, зборів, платежів, а також єдиного внеску;

- визначати суми податкових і грошових зобов'язань платників податків;

- порушувати в установленому законом порядку питання про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні податкового, бюджетного законодавства, законодавства про єдиний внесок і законодавства з інших питань, контроль за дотриманням якого покладено на ДПС України;

- стягувати з банків, інших фінансових установ, небанківських надавачів платіжних послуг, емітентів електронних грошей, органу, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, пеню за несвоєчасне виконання ними рішень суду, рішень керівника органу стягнення (його заступника або уповноваженої особи) у випадках, передбачених ПК України та платіжних інструкцій платників податків про сплату податків, зборів, платежів;

- звертатися в передбачених законом випадках до суду, зокрема щодо встановлення тимчасового обмеження в праві виїзду за межі України керівників юридичних осіб або постійних представництв нерезидентів – боржників у разі невиконання податкового обов'язку щодо сплати грошових зобов'язань, що призвело до виникнення в такої юридичної особи або постійного представництва нерезидента податкового боргу тощо [107].

ДКС України також має важливе опосередковане значення в бюджетному процесі на місцевому рівні, адже цей орган фактично є фільтром під час проведенні платежів, що оплачують за рахунок бюджетних коштів. Відповідно до галузевого законодавства ДКС України:

- здійснює розрахунково-касове обслуговування розпорядників й одержувачів бюджетних коштів;

- здійснює розподіл бюджетних коштів, зокрема між місцевими бюджетами, а також між загальним і спеціальним фондами бюджету

відповідно до нормативів відрахувань, визначених бюджетним законодавством, та їх перерахування відповідно до законодавства;

– здійснює повернення (перерахування) коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету, за поданням (висновком) органів, що контролюють справляння надходжень бюджету;

– здійснює операції з повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів;

– проводить відповідні розрахунки між державним і місцевими бюджетами, між місцевими бюджетами, а також між учасниками бюджетного процесу та суб'єктами господарювання;

– формує і доводить до розпорядників й одержувачів бюджетних коштів витяги з розпису державного бюджету за територіями, територіальний розподіл за міжбюджетними трансфертами та зміни до них;

– здійснює платежі за дорученнями розпорядників й одержувачів бюджетних коштів відповідно до законодавства, зокрема платежі, пов'язані з виконанням зобов'язань, узятих під місцеві гарантії;

– перераховує міжбюджетні трансферти тощо [105].

Наступний суб'єкт, що опосередковано впливає на бюджетний процес на місцевому рівні, – міжрегіональні територіальні підрозділи Держаудитслужби України, які здійснюють контроль за:

– цільовим, ефективним використанням і збереженням бюджетних ресурсів, необоротних та інших акти;

– досягненням економії бюджетних коштів і результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів;

– цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії;

– достовірністю визначення потреби в бюджетних коштах під час складання планових бюджетних показників і відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми;

- дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного й місцевих бюджетів;
- дотриманням законодавства про закупівлі тощо [104].

Правоохоронні органи, зокрема Бюро економічної безпеки (БЕБ) України, Національна поліція України, Служба безпеки України, що здійснюють боротьбу з правопорушеннями в бюджетній сфері, ми також відносимо до групи суб'єктів, що опосередковано впливають на бюджетний процес на місцевому рівні. Таку позицію схвалюють 71 % респондентів (додаток Б). Запропоновану позицію обґрунтовуємо тим, що зазначені органи створюють відповідні умови правомірності й ефективності бюджетного процесу. Норми чинного законодавства України закріплюють одним із напрямів діяльності правоохоронних органів забезпечення безпеки держави, зокрема в бюджетній сфері, шляхом виявлення, припинення та досудового розслідування економічних правопорушень.

Одним з основних органів, що відіграє вирішальну роль у зазначеній діяльності, є БЕБ України, на яке покладено завдання щодо протидії правопорушенням, які посягають на функціонування економіки держави загалом і на рівні окремих територіальних одиниць. Однією з найбільш значущих груп таких правопорушень є правопорушення, що посягають на діяльність щодо складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів. Відповідно до законодавства БЕБ України забезпечує виявлення зон ризиків у сфері економіки; оцінювання ризиків і загроз економічній безпеці держави; запобігання, виявлення, припинення, розслідування кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави, зокрема в бюджетній сфері; збирання та аналіз інформації про правопорушення, що впливають на економічну безпеку держави, визначення способів запобігання їх виникненню в майбутньому тощо [97].

Отже, запропонована система суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні відображає всю різноманітність цього процесу й важливість ефективної діяльності кожного з окреслених суб'єктів. Лише органічне

поєднання зусиль усіх суб'єктів бюджетного процесу може сприяти забезпеченню досягнення кінцевого результату – створення умов для виконання місцевими органами влади своїх функцій та обов'язків перед громадою, а це своєю чергою сприятиме раціональному використанню і державних фінансових ресурсів.

### **2.3. Нормативно-правове забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні**

Нормативно-правове забезпечення будь-якої сфери діяльності в суспільстві відображає державний погляд на його сутність і зміст, обумовлює офіційні ідеї та погляди щодо неї, зокрема умови та порядок співпраці держави й суспільства в забезпеченні корисних процесів у такій сфері. Саме воно встановлює порядок організації, повноваження та функції сил і засобів, що забезпечують дотримання норм законодавства в певній сфері, а також правове становище структур та осіб, які залучені до цієї діяльності [8, с. 58]. Проте нормативно-правове забезпечення бюджетного процесу вирізняється певною складністю та неоднозначністю. Крім того, усі законодавчі акти України економічної, соціальної, науково-технічної, екологічної, інформаційної, регіональної та іншої спрямованості впливають на бюджетний процес, але визначити з них ті, що пріоритетні для узагальнень та оцінок, доволі складно [130, с. 49].

Нормативно-правове забезпечення бюджетного процесу створює правову основу діяльності всіх суб'єктів, задіяних у ньому, урегульовує відносини в цій сфері. Водночас залишається низка позицій, що визначають необхідність її вдосконалення та конкретизації стосовно бюджетного процесу на місцевому рівні.

Зауважимо, що 2015 року відбулася реформа фінансової децентралізації: Законом України «Про внесення змін до Бюджетного

кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» були внесені відповідні зміни до структури бюджетної системи України, а саме доповнено перелік бюджетів місцевого самоврядування окремою ланкою – бюджетами об'єднаних територіальних громад [99]. У межах цієї реформи проведено докорінні зміни окремих норм БК України, ПК України та інших нормативно-правових актів, що регулюють бюджетний процес на місцевому рівні. Ці зміни наділили місцеві органи влади додатковим обсягом бюджетних повноважень і відповідними джерелами доходів, що необхідні для їх реалізації. Саме зазначена трансформація нормативно-правового забезпечення сприяла забезпеченню фінансування, виконання місцевими органами влади завдань, що постають перед ними, а також стимулювала створення об'єднаних територіальних громад. Було створено правові засади бюджетного процесу на місцевому рівні, а також надано можливості органам місцевого самоврядування розробляти перспективні плани формування спроможних територіальних громад у кожній області України [139, с. 245–246].

Слід ураховувати, що розвиток нормативно-правового забезпечення має відбуватися на основі та в межах державної стратегії національної безпеки та ґрунтуватися на комплексному правовому та фінансово-економічному моніторингу ситуації, що існує на певний проміжок часу всередині країни, передусім з огляду на особливості активної протидії повномасштабному вторгненню РФ в Україну й ті зміни, яких зазнала сьогодні національна економіка, зокрема бюджетна сфера. Саме тому необхідно послідовно докладати зусиль, щоб нові закони та підзаконні нормативно-правові акти врегульовували суспільні відносини відповідно до сучасних особливостей та перспектив розвитку країни, передусім у період повоєнного відновлення. У чинному законодавстві, що регулює діяльність у досліджуваній сфері, виокремлюють типову ієрархічну (вертикальну) структуру, зумовлену відмінністю в правовій силі актів, що видають різні нормотворчі органи [87, с. 6].

Загальні засади бюджетного процесу на місцевому рівні висвітлено в КУ, зокрема, у п. п. 4, 5 ст. 119, відповідно до яких місцеві державні адміністрації забезпечують підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів, а також звіту про виконання відповідних бюджетів та програм [58]. Тобто чітко визначено, хто із суб'єктів відповідальний за бюджетний процес на місцевому рівні в частині підготовки та виконання власне бюджету.

Нормативно-правове регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні також закріплено в БК України, положення якого визначають поняття місцевих бюджетів, бюджетів місцевого самоврядування та бюджетів об'єднаних територіальних громад, рішення про місцевий бюджет, а також відображають загальні підходи до бюджетного процесу на місцевому рівні. Крім того, розділ III «Місцеві бюджети» БК України конкретизує структуру місцевих бюджетів, склад доходів загального фонду бюджетів територіальних громад й обласних бюджетів, особливості формування місцевих бюджетів, склад доходів і видатків бюджетів районів у містах, надходження спеціального фонду місцевих бюджетів, видатки та кредитування місцевих бюджетів, особливості затвердження місцевих бюджетів, конкретизований порядок складання, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів тощо [15]. Також аспекти формування місцевих бюджетів закріплено в ПК України, зокрема перелік податків і зборів, що належать до місцевих, порядок їх встановлення, ознаки платників цих податків і зборів, база оподаткування, порядок їх обчислення та сплати, пільги із зазначених платежів тощо [92].

До системи нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні також належить низка законів України, а саме:

– «Про місцеві державні адміністрації» – закріплює повноваження щодо вирішення питань, пов'язаних із бюджетом і фінансами, зокрема під час підготовки та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовки та

виконання відповідних бюджетів, а також звітів про виконання відповідних бюджетів і програм тощо [112];

– «Про місцеве самоврядування», у якому визначено поняття місцевого бюджету, визначено компетенції рад відповідного рівня щодо розгляду прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього та затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі бюджету; особливості забезпечення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування [111];

– «Про співробітництво територіальних громад» – визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, зокрема на підставі договору про співробітництво, яким орган місцевого самоврядування делегує одному із суб'єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів з метою підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів [121];

– «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким урегульовано відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад, зокрема особливості бюджетного процесу в об'єднаних територіальних громадах, наприклад, обов'язкове розроблення бюджету об'єднаної територіальної громади з огляду на особливості підготовки місцевих бюджетів тощо [100];

– «Про асоціації органів місцевого самоврядування», норми якого передбачають можливість для місцевих органів виконавчої влади проводити з місцевими асоціаціями та регіональними відділеннями всеукраїнських асоціацій консультації щодо показників проєктів обласних бюджетів у частині розподілу інвестиційних субвенцій на соціально-економічний розвиток територій та інші програми між районними бюджетами та бюджетами міст обласного значення; показників проєктів районних бюджетів у частині встановлення планових показників формування бюджетів

сіл, селищ, міст районного значення, а також розподілу міжбюджетних трансфертів між бюджетами сіл, селищ, міст районного значення тощо [95].

Цей перелік законів, які містять норми, що регулюють бюджетний процес на місцевому рівні, не є вичерпним. Проте зазначені вище закони переважно містять норми, реалізація яких безпосередньо впливає на досліджувану проблематику. У низці інших законів містяться норми, що опосередковано можуть впливати на зазначений процес [38, с. 59].

Також до системи нормативно-правового регулювання бюджетного процесу в Україні належить низка інших правових актів виконавчих органів влади. Зокрема, КМУ затвердив низку актів у цій галузі з метою додаткового уточнення законодавчих положень і створення дієвого механізму практичного втілення норм законодавства, а саме: постанови КМУ «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів»; «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів у рамках Програми з відновлення України»; «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ»; «Деякі питання виплати державної соціальної допомоги»; «Про затвердження Порядку покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів»; «Про затвердження порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках»; «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» тощо.

Також слід зазначити про постанову КМУ, що суттєво спростила бюджетний процес у період воєнного стану, – «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану». Зазначений нормативно-правовий акт урегулює особливості прийняття управлінських рішень для забезпечення безперебійного функціонування установ і закладів бюджетної сфери, комунальних підприємств та задоволення життєво необхідних потреб жителів територіальних громад у період воєнного стану, а саме: військові адміністрації населених пунктів, обласні, районні та Київська

міська військові адміністрації приймають за поданням місцевих фінансових органів рішення про внесення змін до рішень про місцеві бюджети; здійснюють без погодження відповідною комісією місцевої ради передачу бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого, перерозподіл видатків бюджету та надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, зокрема резервний фонд бюджету, додаткові дотації та субвенції в межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків (окремо за загальним і спеціальним фондами бюджету) за бюджетною програмою; можуть приймати рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації та з метою відсічі збройної агресії РФ проти України, забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державної незалежності України, її територіальної цілісності тощо [35].

Цікавими з позицій бюджетного процесу на місцевому рівні вбачаються також окремі документи КМУ, що визначають стратегічні напрями діяльності, зокрема в досліджуваній сфері, а саме:

– Національна економічна стратегія на період до 2030 року [103], окремі стратегічні курси якої безпосередньо впливають на бюджетний процес на місцевому рівні, зокрема: забезпечення стійкості публічних фінансів і покращення суверенних рейтингів, для чого має бути забезпечено помірну частку перерозподілу ВВП через бюджет й ефективне використання бюджетних видатків на місцевому рівні для виконання функцій держави та надання публічних сервісів. Досягненню зазначених завдань сприятиме підвищення ефективності управління місцевими видатками, повноцінний перехід на середньострокове бюджетне планування на загальнодержавному та місцевому рівнях, а також розроблення механізму, що забезпечує включення гендерного компоненту до процесу ухвалення не лише

державного бюджету, а й бюджету на місцевому рівні, фінансового й економічного обґрунтування законопроектів;

– Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки [101] визначає загальні підходи до розроблення та реалізації державної регіональної політики на період до 2027 року, спрямованої на досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах і регіонах в інтересах людини, єдності держави тощо. Закріплено, що фінансове забезпечення реалізації зазначеної стратегії здійснюють, зокрема, за рахунок коштів державного бюджету в межах бюджетних програм, що спрямовані на розвиток відповідної сфери в регіонах, субвенцій, інших трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам, коштів місцевих бюджетів тощо;

– Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки [125], метою якої визначено побудову сучасної, стійкої та ефективної системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення збереження фінансової стабільності держави та створення умов для сталого зростання соціально-інклюзивної економіки через підвищення результативності мобілізації та витрачання державних коштів. Одним зі стратегічних завдань для досягнення окресленої мети визначено забезпечення ефективного виконання державного та місцевих бюджетів. Пріоритетним напрямом у межах управління фіскальними ризиками й державними активами визначено створення правової та методологічної бази для запровадження управління фіскальними ризиками місцевих бюджетів і розроблення відповідних заходів для підвищення спроможності органів місцевого самоврядування в умовах розширення їх фінансових повноважень. Залишається неврегульованим питання чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Водночас постає потреба в удосконаленні (перегляді) наявного механізму горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів. Крім того, недостатньою є спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати додаткові

повноваження. Закріплено, що в межах трансформації міжбюджетних відносин і фіскальної децентралізації заходи здійснюються за такими напрямками: чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; збільшення власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму фінансового забезпечення видаткових повноважень, які передає держава на виконання органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади; посилення фінансової прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування тощо.

Ми зазначили лише деякі нормативно-правові акти, ухвалені КМУ, які найзагальніше характеризують особливості регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні. Загалом, відповідно до п. п. 6, 7 ч. 1 ст. 4 БК України, до нормативно-правового забезпечення досліджуваної діяльності також слід віднести нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прогнози місцевих бюджетів і рішення про місцевий бюджет [15]. Зокрема, нормативно-правове забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні передбачено в деяких наказах Міністерства фінансів (Мінфін) України: «Про бюджетну класифікацію», «Про затвердження документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету», «Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів», «Про організацію роботи зі складання Державною казначейською службою України звітності про виконання місцевих бюджетів», «Про затвердження форм документів для надання позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів» тощо [139, с. 65].

Зазначимо, що, крім зазначеної вище постанови КМУ № 252, було прийнято низку інших нормативно-правових актів, які впливають на бюджетний процес на місцевому рівні, а саме: розпорядження КМУ «Про розподіл у 2024 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів у рамках Програми з відновлення України між місцевими бюджетами» від 6 лютого 2024 року № 87-р; наказ Мінфін

України «Про особливості подання бюджетних запитів у період дії воєнного стану» від 21 липня 2022 року № 208; наказ Міністерства молоді та спорту України «Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у молодіжній сфері та сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» від 28 грудня 2023 року № 7782 тощо.

Одним із документів, що БК України відносить до бюджетного законодавства (тобто до нормативно-правових актів, що регулюють суспільні правовідносини в бюджетній сфері), є прогнози місцевих бюджетів. Відповідно до законодавства прогноз місцевого бюджету – це документ середньострокового бюджетного планування, що визначає показники місцевого бюджету на середньостроковий період і є основою для складання проєкту місцевого бюджету. Його щороку складає місцевий фінансовий орган спільно з іншими головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до завдань і пріоритетів, визначених у прогнозних і програмних документах економічного та соціального розвитку України й відповідної території, з огляду на Бюджетну декларацію [15]. Показники прогнозу місцевого бюджету, схваленого в році, що передує плановому, враховують у проєкті місцевого бюджету на плановий бюджетний рік. Проте в умовах активного протистояння повномасштабному вторгненню РФ враховувати прогнозні показники минулого року не цілком доцільно, адже ситуація в національній економіці дуже швидко змінюється, часто – стрімкими темпами, інколи навіть неконтрольовано. Тому під час дії воєнного стану необхідно переглянути зазначене положення та передбачити врахування прогнозних показників, сформованих на плановий період.

Наступним джерелом нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні є рішення про місцевий бюджет. Відповідно до п. 45 ч. 1 ст. 2 БК України, рішення про місцевий бюджет – нормативно-правовий акт Верховної Ради АРК чи відповідної місцевої ради, виданий в установленому порядку, що затверджує місцевий бюджет і визначає

повноваження відповідно Ради міністрів АРК, місцевої державної адміністрації або виконавчого органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду [15]. Як нормативно-правовий акт рішення про місцевий бюджет проходить такі стадії: підготовка проєкту нормативно-правового акта; офіційне внесення проєкту нормативно-правового акта до представницького органу місцевого самоврядування; проходження проєкту нормативно-правового акта в представницькому органі місцевого самоврядування; промульгація нормативно-правового акта; офіційне оприлюднення [7, с. 62].

Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалює відповідна місцева рада на підставі офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання дохідної частини або обсяг залишку коштів відповідного бюджету. Після набрання чинності законом про Державний бюджет України органам місцевого самоврядування заборонено приймати рішення, що призводять до виникнення додаткових витрат місцевих бюджетів, без визначення джерел коштів для забезпечення цих витрат. До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період заборонено здійснювати капітальні видатки й надавати кредити з бюджету, а також здійснювати місцеві запозичення та надавати місцеві гарантії. З одного боку, це вимушений крок, спрямований на економію бюджетних коштів, забезпечення їх цільового та ефективного використання. З іншого боку, така норма стимулює органи місцевого самоврядування приймати відповідні рішення вчасно [55, с. 185].

Отже, у цій системі нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні кожна з визначених складових посідає своє місце в системі, а їх сукупність створює умови ефективності бюджетного процесу. Проте це можливо лише за умови, що кожен елемент нормативно-правового забезпечення відповідає чинному законодавству, створений з огляду на сучасну ситуацію в суспільстві та в інтересах суспільства.

Водночас під час аналізу нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні слід акцентувати на тих проблемах, що є в досліджуваній сфері діяльності. Зокрема, Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки [124] зосереджує увагу на тому, що значна частина територіальних громад не спроможна самостійно виконувати весь обсяг власних і делегованих повноважень у фінансовій сфері, передбачених законодавством. Причиною є загальна нестійкість системи міжбюджетних взаємовідносин, яка не виконує покладених на неї основних завдань: забезпечення балансу доходів і видатків місцевих бюджетів на короткостроковому періоді, здійснення фінансового вирівнювання в середньостроковому періоді, сприяння сталому довгостроковому розвитку громад у довгостроковій перспективі.

Також ми поділяємо думку, що є низка проблемних питань нормативно-правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні, а саме: надмірна централізація фінансових ресурсів на державному рівні, що знижує розмір місцевих бюджетів і призводить до того, що органи місцевої влади не мають спроможності проводити відповідну політику в межах своєї компетенції; практика формування місцевих бюджетів, у якій зберігається механізм централізованого відрахування з доходів, що генерують бюджет, унаслідок чого підтримують недостатній рівень автономії органів місцевого самоврядування в бюджетному процесі; незабезпеченість повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих їм державою, достатнім обсягом бюджетних коштів; непередбачуваність державної бюджетної політики, унаслідок чого немає перспектив розвитку місцевого самоврядування [162, с. 103].

Особливість нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні полягає в тому, що:

– неоптимальним залишається перелік видаткових повноважень місцевих бюджетів, зокрема не впорядковано переліки й обсяги видатків на

виконання делегованих і власних повноважень, неефективним є механізм розрахунку видатків на виконання делегованих повноважень;

– недостатньою є фінансова спроможність органів місцевого самоврядування, що в умовах обмеженості доступу до фінансових ринків призводить до жорстких бюджетних обмежень під час здійснення власних повноважень, стримує інвестиційний розвиток громад;

– наявний інструментарій бюджетної політики органів місцевого самоврядування не забезпечує можливостей щодо оперативного управління бюджетними коштами, оптимізації мережі бюджетних установ, запровадження середньострокового бюджетного планування, розрахунку реальних обсягів і вартості публічних послуг, вільного доступу до позикових капіталів;

– немає належної фінансової прозорості та звітування органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами, а також механізми незалежного зовнішнього аудиту та громадського нагляду за управлінням місцевими фінансами й комунальним майном [124].

Нині науковці, які досліджують проблематику вдосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні, дійшли висновку, що з моменту введення на території України воєнного стану зазначене законодавство зазнало певних змін. Це дало змогу адаптувати бюджетний процес до особливостей суспільних процесів, що відбуваються за таких надзвичайно особливих і складних умов, у яких сьогодні знаходиться держава. Нормативно-правове забезпечення бюджетного процесу зазнало таких змін:

– рішення про внесення змін до місцевого бюджету приймають виконавчі комітети відповідних місцевих рад, місцеві державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації або військові адміністрації за поданням місцевих фінансових органів без ухвалення відповідного рішення Верховною Радою АРК, відповідною місцевою радою, що надає можливості органам

місцевого самоврядування до оперативного реагування на ті фінансові виклики, що є нагальними;

– перерозподіл видатків бюджету та надання кредитів із бюджету за бюджетними програмами, зокрема резервний фонд бюджету, додаткові дотації та субвенції в межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків здійснюють без погодження відповідною комісією місцевої ради;

– передача коштів між місцевими бюджетами можлива без укладання договору, що також усуває окремі бюрократичні перешкоди перед органами місцевого самоврядування;

– проекти місцевих бюджетів затверджують рішеннями виконавчих комітетів відповідних місцевих рад чи розпорядженнями місцевих державних адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій;

– під час дії правового режиму воєнного стану перерахування реверсної дотації до державного бюджету з місцевих бюджетів територій, на яких введено воєнний стан, ДКС України не здійснює;

– визначена пріоритетність здійснення видатків органами казначейства – першочергово фінансують видатки на оборону;

– перерахування міжбюджетних трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам населених пунктів на тимчасово неконтрольованій території казначейство не здійснює [108].

Отже, інформація, викладена в підрозділі, засвідчує, що після введення воєнного стану в Україні відбулося спрощення окремих процедур у межах бюджетного процесу. Такий підхід виявляється виправданим, адже спрощення, яке було запроваджено, дає змогу оперативно та своєчасно реагувати на потреби фінансового забезпечення заходів територіальної оборони, захисту безпеки населення та функціонування бюджетної сфери, комунальних підприємств у період воєнного стану. Крім того, зазначені зміни створюють умови для оптимізації виконання місцевих бюджетів і

забезпечення фінансування місцевих бюджетів в умовах воєнного стану [24, с. 225]. Водночас, на думку 68 % респондентів, запровадження спрощення окремих процедур у межах бюджетного процесу, зокрема на місцевому рівні, створюють умови виникнення певних загроз, наприклад, корупційного характеру (додаток Б).

## **Висновки до розділу 2**

1. Проаналізовано структурно-функціональні компоненти бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні, до яких віднесено: мету бюджетного процесу; завдання, що ставлять перед суб'єктами бюджетного процесу на місцевому рівні; принципи формування та реалізації бюджетного процесу; функції суб'єктів бюджетного процесу в реалізації завдань, на виконання яких спрямовано бюджетний процес; управлінські дії суб'єктів бюджетного процесу.

Мету бюджетного процесу на місцевому рівні було визначено з огляду на мету, притаманну кожній з його стадій. Доведено, що на етапі складання, схвалення, подання на розгляд прогнозу місцевого бюджету, прийняття рішення щодо нього, а також на етапі складання проєктів бюджетів мета спільна – створення завершеного економічно обґрунтованого проєкту місцевого бюджету, який відповідає запланованим стратегічним завданням економічного розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці. Метою стадії розгляду проєкту та прийняття рішення про місцевий бюджет є ухвалення безпосередньо рішення про місцевий бюджет на відповідний період. На стадії виконання бюджету, зокрема внесення змін до рішення про місцевий бюджет, метою є дотримання та виконання показників щодо доходів і витрат, які було заплановано. Метою стадії підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету та прийняття рішення щодо нього визначено своєчасне надання об'єктивної актуальної інформації про виконання

місцевого бюджету, оцінка ефективності його формування та виконання, виявлення неефективних або неактуальних видатків і підвищення ефективності фінансування кожної сфери.

За результатами дослідження низки нормативно-правових актів і наукових джерел було сформульовано завдання, що ставлять перед суб'єктами бюджетного процесу на місцевому рівні, зокрема: забезпечення своєчасного та повного надходження до місцевого бюджету фінансових ресурсів; складання прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди; формування конкретного, спрямованого на розвиток окремого регіону проєкту місцевого бюджету; окреслення доходів місцевого бюджету за певними джерелами формування тощо. З огляду на низку завдань, окреслених у розділі, можна окреслити перелік заходів, спрямованих на досягнення мети бюджетного процесу, визначеної для кожної його стадії.

Принципи запропоновано класифікувати на дві групи: загальні, що властиві бюджетному процесу як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевого бюджету (єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового застосування бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, гласності, публічності та прозорості) і специфічні, що притаманні саме бюджетному процесу на місцевому рівні (самовідтворення, удосконалення інституціонального забезпечення, комплементарна раціональність, відповідальність, оптимальність розвитку інституційного середовища, соціальна орієнтованість інститутів тощо).

Серед функцій суб'єктів бюджетного процесу як однієї зі складових структурно-функціональної моделі бюджетного процесу на місцевому рівні виокремлено фінансову, розподільчу, контрольну, планово-аналітичну, комунікаційну, визначення оптимальних механізмів бюджетного забезпечення для досягнення цільових параметрів економічного та соціального розвитку відповідної територіальної громади; реалізація перерозподілу бюджетних ресурсів задля забезпечення необхідних темпів і

пропорцій розвитку місцевого господарства та зростання рівня добробуту громади; формування раціональних механізмів мобілізації бюджетних ресурсів, бюджетного забезпечення та регулювання; акумуляції доходів.

Серед управлінських дій суб'єктів бюджетного процесу було виокремлено проведення сесій міської ради, підготовка, затвердження та виконання фінансових рішень місцевого бюджету; координація діяльності всіх розпорядників бюджетних коштів; здійснення бюджетного контролю та своєчасне прийняття коригувальних і превентивних заходів.

Усі визначені структурно-функціональні компоненти бюджетного процесу на місцевому рівні мають гармонійну систему й здатні забезпечити ефективність бюджетного процесу та виконання місцевою громадою всіх завдань, які постають перед нею.

2. Проаналізовано систему суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні, до якої включено дві групи суб'єктів: суб'єкти, які безпосередньо впливають на бюджетний процес, і суб'єкти, які опосередковано впливають на бюджетний процес. Серед суб'єктів, які безпосередньо впливають на бюджетний процес, виокремлено такі: держава, яка є безпосереднім учасником бюджетного процесу, в особі уповноважених органів, задіяних у його унормуванні; уповноважені органи держави та місцевого самоврядування, які є суб'єктами управління бюджетною системою на місцевому рівні; органи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями, до яких входять розпорядники бюджетних коштів будь-якого рівня; одержувачі бюджетних коштів; органи грошово-кредитного регулювання. Проте зазначено, що недоцільно розглядати окремим суб'єктом уповноважені органи, що здійснюють унормування бюджетного процесу, адже це стосується значно ширшого обсягу суспільних відносин за досліджувані.

До суб'єктів, які опосередковано впливають на бюджетний процес, входять такі: платники податків і зборів; суб'єкти контролю за дотриманням

бюджетного законодавства; правоохоронні органи, що здійснюють боротьбу з правопорушеннями в бюджетній сфері.

Така система суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні відображає всю різноманітність цього процесу та важливість ефективної діяльності кожного з них. Адже виключно органічне поєднання зусиль усіх суб'єктів бюджетного процесу може сприяти забезпеченню досягненню кінцевого результату – створення умов для виконання місцевими органами влади своїх функцій та обов'язків перед громадою.

3. Нормативно-правове забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні створює правову основу діяльності всіх суб'єктів, задіяних у ньому, урегульовує відносини в цій сфері. Під час реформи фінансової децентралізації було докорінно змінено деякі норми БК України, ПК України та інших нормативно-правових актів, що регулюють бюджетний процес на місцевому рівні. Ці зміни наділили місцеві органи влади додатковим обсягом бюджетних повноважень і відповідними джерелами доходів, що необхідні для їх реалізації. Зазначена трансформація нормативно-правового забезпечення сприяла виконанню місцевими органами влади завдань, що постають перед ними, а також стимулювали створення об'єднаних територіальних громад.

Нормативно-правове забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні розміщене в широкому колі нормативно-правових актів різної юридичної сили. Після введення в дію воєнного стану на території України було прийнято низку нормативно-правових актів, які містять положення, що окреслюють особливість діяльності в умовах протистояння повномасштабному вторгненню РФ в Україну. Зазначені акти спростили бюджетний процес на місцевому рівні, визначивши певний алгоритм дій для його суб'єктів, що своєю чергою дає змогу оперативно та своєчасно реагувати на потреби фінансового забезпечення заходів територіальної оборони, захисту безпеки населення, функціонування комунальних підприємств, бюджетної сфери в період воєнного стану.

## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Напрями вдосконалення правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні**

В умовах воєнного стану перед муніципальними громадами постають додаткові виклики, такі як нерегульоване розбалансування рівнів розвитку різних громад, проблеми забезпечення стабільного розвитку, відновлення пошкодженої критичної та некритичної інфраструктури, дисбаланс у розмежуванні повноважень між усіма рівнями вертикалі влади, форми підтримки демократичності прийняття рішень [147, с. 21]. Ці виклики безпосередньо пов'язані зі збалансованістю та повнотою реалізації бюджетного процесу на місцевому рівні.

Правове регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні має певні недосконалості, які доцільно розглядати щодо кожного з його етапів. Конкретний перелік етапів бюджетного процесу на місцевому рівні розглянуто в підрозділі 1.2. До етапів належать складання, розгляд, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контроль за дотриманням бюджетного законодавства. Проблемні аспекти стосуються всіх етапів, а деякі з них – лише певних.

Зокрема, одним з проблемних питань бюджетного процесу на місцевому рівні на будь-якому з його етапів є необізнаність суспільства про бюджет і фінансову діяльність (на цьому акцентували 59 % опитаних, додаток Б), адже результати обговорення, прийняття бюджетів і результатів їх виконання на місцевому рівні недостатньо активно висвітлюють медіа. Справді, інформацію про це публікують на офіційних інтернет-сторінках органів місцевої влади, але суспільство неактивно відстежує ці процеси.

Частково проблему було розв'язано шляхом створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет». Зазначена система створює передумови інформування громадськості з питань складення, розгляду, затвердження, виконання державного та місцевих бюджетів, а також здійснення контролю за їх виконанням, що забезпечують шляхом публікації документів та інформації, пов'язаних зі складенням бюджету, його затвердженням, виконанням і показниками ефективності управління [122]. На інтернет-платформі розміщена інформація щодо питань планування та виконання бюджету на державному й місцевому рівнях, про використання розпорядниками публічних коштів державного та місцевих бюджетів, показники грошового ринку, ринку капіталу та валютного ринку, результати фінансового контролю за використанням бюджетних коштів тощо.

Запровадження зазначеної інформаційно-аналітичної системи дає змогу, крім покращення ступеня обізнаності суспільства в процесах, що відбуваються в бюджетній системі України, автоматизувати бюджетний процес і зменшити в ньому корупційні ризики. Вона забезпечує прозорість бюджетних процесів і процедур на державному й місцевому рівнях, а також дає змогу громадянам контролювати використання коштів розпорядниками, одержувачами бюджетних коштів, державними підприємствами, Пенсійним фондом і Фондом соціального страхування [54]. Отже, за допомогою інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» у будь-який час можна отримати інформацію про показники, що дають змогу забезпечити розуміння громадськістю планів стосовно доходів і витрат, зокрема місцевих бюджетів, для досягнення завдань, актуальних у певний проміжок часу для певної громади.

Попри надзвичайну потужність запровадженої системи в напрямі подолання необізнаності суспільства про місцевий бюджет і фінансову діяльність органів місцевої влади, спостерігається певна недосконалість її практичного втілення. Ідеться про окремі особливості її технічної реалізації: розміщення деяких складових інтерфейсу має певну логіку, яку пересічному

споживачу одразу складно зрозуміти. Тому непоодинокую є ситуація, коли користувач, який намагається ознайомитися з інформацією, що міститься в інформаційно-аналітичній системі «Прозорий бюджет», не досягає бажаного результату внаслідок складності її архітектури.

Крім того, поряд із позитивними аспектами запровадження сучасних цифрових технологій у публічній фінансовій діяльності слід зважати на необхідність забезпечення захисту й безпеки в цифровому середовищі, з огляду на фінансово-правове регулювання цього питання, а також розроблення та запровадження якісно нових і комплексних нормативно-правових актів, що регулюватимуть фінансову діяльність, зокрема органів місцевого самоврядування [141, с. 471].

На етапі виконання місцевого бюджету одна з проблем пов'язана з тим, що ефективне виконання завдань і функцій органами місцевого самоврядування неможливе без економічної основи, важливим елементом якої є доходи місцевих бюджетів. Наповнення місцевих бюджетів частково відбувається за рахунок місцевих податків і зборів (єдиний податок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, плата за землю тощо) і за рахунок розподілу загальнодержавних податків та зборів (податку з доходів фізичних осіб, податку на прибуток, акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, плати за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення). У довоєнний період (2021 рік) надходження місцевих податків і зборів у структурі загальних податкових надходжень становили лише 6,2 %, але в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів місцеві податки і збори становлять близько 26 %. Наводимо дані останнього довоєнного періоду як найбільш релевантного з останніх чотирьох років. Це засвідчує відсутність повноцінної фінансової автономії місцевого самоврядування: попри децентралізацію, місцеві бюджети залежать від місцевих податків лише на чверть (натомість в ЄС цей показник сягає 40 %) [147, с. 23].

З огляду на викладене вище, попри те, що роль місцевих податків і зборів у структурі податкових надходжень є незначною, для місцевих бюджетів надходження від місцевих податків і зборів є достатньо вагомими. Тому надзвичайно важливими є повноваження органів місцевого самоврядування, закріплені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ПК України, що у зв'язку із зовнішніми та внутрішніми фактори, які впливають на розвиток відповідних територій, мають можливість своїми рішеннями встановлювати ставки податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, і за платою за землю в діапазоні від «0» до максимально встановлених Кодексом розмірів надавати пільги зі сплати цих податків для окремих категорій платників, а також самостійно приймати рішення щодо доцільності запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, на своїй території [81].

Однак у цьому процесі наявний суттєвий недолік, а саме відсутність в органів місцевого самоврядування повноважень втручатися в процес адміністрування бюджетоутворювальних податків. Адже адміністрування податків знаходиться у сфері повноважень податкових органів. Але якщо місцеве самоврядування було б наділене достатнім обсягом повноважень і мало в розпорядженні відповідні ресурси, то адміністрування податків було б значно ефективнішим. Це пов'язано з наявністю безпосереднього інтересу в підвищенні доходів власної громади, обізнаністю з місцевими особливостями та наявністю можливостей для ефективнішої комунікації з платниками податків до місцевого бюджету.

Тому слушно зазначено в Національній стратегії доходів до 2030 року, що формування значної частини власних доходів місцевих бюджетів безпосередньо залежить від того, наскільки ефективно органи місцевого самоврядування організовують заходи зі справляння місцевих податків і зборів, що обумовлено такими чинниками:

– не всі наявні майнові об'єкти підпадають під оподаткування у зв'язку з невідображенням таких об'єктів у відповідних державних реєстрах, які є

єдиним джерелом інформації щодо бази оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, і плати за землю;

– адміністрування майнових податків є доволі затратним, але недостатньо ефективним з позицій наповнення зведеного бюджету і є вагомим лише виключно для відповідного місцевого бюджету. У зв'язку з цим, адміністрування місцевих майнових податків податковими органами відбувається за залишковим принципом, тобто недостатньо ефективно, що дестимулює органи місцевого самоврядування;

– органи місцевого самоврядування не мають законних можливостей впливати на покращення процесів адміністрування місцевих майнових податків, зібрана ними інформація за законодавством не є підставою для початку перевірки фактично власника або користувача майна, що не було належно оподатковано [81].

З огляду на ці недоліки в процесі формування місцевого бюджету, вбачаємо за доцільне впровадження низки заходів. Зокрема, слід посилити значення органів місцевого самоврядування у справлянні податків і зборів, що надходять до бюджету відповідної громади, це можливо шляхом розширення їхніх повноважень, а також надання їм доступу до податкової інформації щодо об'єктів і суб'єктів оподаткування місцевими податками. Нашу пропозицію поділяють 64 % опитаних (додаток Б). Крім того, необхідно підвищити юридичну значущість інформації, яку можуть отримувати органи місцевого самоврядування з метою організації контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також створити передумови для забезпечення наповнення та актуалізації даних державних реєстрів, де міститься інформація про речові права на майно.

На етапі виконання бюджетів на місцевому рівні привертає увагу відсутність цифровізації процесу аналізу виконання доходів і видатків за минулі та поточний роки, створення матриці граничних обсягів видатків (або лімітів) для головних розпорядників бюджетних коштів. Зазначене поглиблює проблеми в бюджетному плануванні, адже зв'язок між дефіцитом

коштів (доходи – видатки) тісно пов’язаний з непередбаченістю надання субвенцій з державного бюджету на виконання делегованих повноважень та інфраструктурних субвенцій. Нестабільність в асигнуваннях субвенцій ускладнює планування бюджету громади та спричиняє додаткові фінансові складнощі [147, с. 24].

Узагальнення поглядів на сучасну практику формування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів дає змогу стверджувати, що нагальною є необхідність: удосконалення планів і стратегій розвитку територій у контексті посилення кореляції між визначеними завданнями та напрямками здійснення видатків місцевих бюджетів; оптимізування видатків через значну їх частку на соціальне спрямування в напрямі дотримання фінансових нормативів, посилення фінансового менеджменту бюджетних установ і збільшення капітальних витрат [20, с. 67]. Перспективи оптимізування видаткової частини місцевих бюджетів ускладнені переданням додаткових повноважень на здійснення видатків на місцевий рівень, що порушує збалансованість бюджету та створює загрози для реалізації запланованих завдань реформи децентралізації. Подальший розвиток програмно-цільового методу бюджетування та використання методів обмеження підвищення бюджетних видатків сприятимуть оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів у контексті забезпечення якості надання суспільних благ і послуг громадянам та забезпечення сталого розвитку підвідомчої території [33, с. 989].

Також серед проблем, пов’язаних із виконанням дохідної та видаткової частин бюджету, актуальними є (додаток Б):

– важливість оптимальності розподілу повноважень і відповідальності між різними рівнями влади у формуванні фінансів територіальних громад (43 % опитаних);

– активізація законодавчого забезпечення ефективного управління виконанням дохідної частини місцевих бюджетів і раціональності їх використання (38 %);

– забезпечення збалансованості дохідної та видаткової частин бюджету (34 %);

– дотримання оптимального розподілу повноважень відповідних головних розпорядників і розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, забезпечення фінансової автономії та самостійності місцевих бюджетів (47 %);

– оптимізація структури надходжень до місцевого бюджету та їх забезпечення за рахунок підвищення ефективності й активізації діяльності підприємств різних форм власності (42 %).

У межах відкритості та прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні слід акцентувати на такій проблематиці, як особливий порядок звітування в період воєнного стану. Ідеться про норми, розміщені в Прикінцевих і перехідних положеннях БК України. Відповідно до ч. 1 п. 22 зазначеного розділу, вимоги ч. 5 ст. 28 БК України не застосовують. Зокрема, розпорядники коштів місцевих бюджетів мають право не оприлюднювати результати оцінювання ефективності бюджетних програм за відповідний бюджетний період, а також не оприлюднювати звіти про виконання паспортів бюджетних програм. Ця норма фактично звільняє органи місцевої влади від звітування перед громадою щодо операцій з бюджетними коштами.

Крім того, у розрізі звітування громаді про бюджет є також низка проблем організаційного характеру. З огляду на те, що дія положень БК України поширюється на всі органи місцевого самоврядування, вони не можуть урахувати особливості організації діяльності всіх територіальних громад. Тому в БК України не визначено деталей та подробиць процесу публічного звітування, зокрема: платформи, на якій має бути розміщено інформацію; суб'єкт, який має звітувати, його права; регламент процедури звітування; випадки застосування презентації під час публічного звітування; вичерпний перелік та обсяг оприлюдненої інформації (додатки, пояснення тощо); механізм реалізації результатів публічного звітування тощо. Отже, форма та рівень публічного звітування про бюджет залежать від волі

керівника органу місцевого самоврядування та кваліфікації відповідних посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування, що здійснюють підготовку організаційно та змістово такого звіту [90].

Водночас, на наш погляд, звіт про бюджет має бути уніфікований, таку позицію поділяють 72 % респондентів, щоб представники різних громад мали доступ до інформації в рівному обсязі (додаток Б). Тому цей процес має бути унормований шляхом передбачення особливого порядку такого звітування. Наприклад, це може бути Бюджетний регламент з планом заходів щодо бюджетного процесу або окремий Порядок ухвалення на місцевому рівні Порядку публічного звітування про результати виконання бюджету. Реалізація зазначеної пропозиції дасть змогу визначити уніфіковані правила процедури публічного звітування, що своєю чергою стане передумовою створення майданчикowego діалогу, який передбачатиме живе спілкування у визначеному форматі, що враховує особливості певної громади [90].

Низка проблемних питань, які потребують оптимального врегулювання, є також на етапі контролю за дотриманням бюджетного законодавства, передусім на місцевому рівні. Причиною бюджетних порушень (не йдеться про кримінальні правопорушення), які виявляються в процесі контролю, найчастіше є невідповідність між затвердженими прогнозами Мінфін України та показниками місцевих фінансових органів. Більшість проблем спостерігаються на етапі планування бюджетних показників. Щорічні розбіжності виявляються під час розрахунку прогнозних показників, затверджених Мінфін України та місцевими фінансовими органами щодо видатків бюджету [93, с. 287].

Дотримання бюджетного законодавства на місцевому рівні переважно контролюють обласні державні адміністрації, обласні ради та комісії, а також голови (ради) села, міста, об'єднаної територіальної громади, депутати місцевих рад, громадські організації, політичні партії. Проте зазначені суб'єкти в умовах сьогодення не виконують основної профілактичної функції, виконують роль реєстратора правопорушень, а такі форми

контролю, як аудит і ревізія, майже не актуальні й неефективні. Перевірки та ревізії не цілком забезпечують необхідні умови фінансової дисципліни, оскільки зосереджені на фінансово-господарських операціях попередніх звітних періодів організації, діяльність яких підлягає перевірці [93, с. 288].

Ще одна проблема пов'язана з повноваженнями органів місцевого самоврядування у сфері контролю. Зокрема, місцеві державні адміністрації в межах, визначених КУ і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням шкоди, заподіяної державі. А виконавчим органам сільських, селищних, міських рад делеговані повноваження щодо здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності [94]. Тобто виконавчі органи сільських, селищних, міських рад і місцеві державні адміністрації не наділені повноваженнями стосовно координації контролюючих органів щодо забезпечення ними виконання бюджету за доходами. А це своєю чергою суттєво знижує ефективність контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Ще одним проблемним аспектом на етапі контролю за дотриманням бюджетного законодавства на місцевому рівні є відсутність системності перевірки достовірності інформації (49 % опитаних, (додаток Б)), яку надають головні розпорядники бюджетних коштів у фінансових і бюджетних звітах, що підвищує ймовірність того, що цифри, подані у звітах, не відповідають реальній ситуації. Хоча бюджетна звітність протягом року та річна бюджетна звітність чітко визначені законодавством, постають проблеми, пов'язані з аудитом органів місцевого самоврядування, а Рахункова палата України не дає висновку щодо консолідованої річної фінансової звітності Уряду [34, с. 16]. Справді, річний фінансовий звіт Держаудитслужби України не дає чіткої відповіді на питання, наскільки

точно річний фінансовий звіт відображає фінансове становище розпорядника бюджетних коштів відповідного рівня, не деталізує стан рахунків, зокрема загальні та спеціальні залишки коштів. З огляду на зазначене, вбачається за доцільне запровадити зміни до порядку контрольних перевірок Держаудитслужби України в напрямі більшої деталізації звітних відомостей. Це зміцнить аудиторський потенціал Рахункової палати, інтегрує його можливості в аудит і систему внутрішнього контролю бюджетного процесу на місцевому рівні, а також забезпечить надійність фінансових звітів основних видаткових підрозділів.

Слід зазначити, що здійснення контрольних заходів у вигляді перевірки місцевих бюджетів охоплює проблеми бюджетного процесу на етапах його формування та процедури, які не можуть бути віднесені до формування бюджету відповідного рівня (наприклад, виділення землі замість продажу через торги; здавання в оренду майнових комплексів, будівель і споруд з подальшою приватизацією; продаж будівель та споруд без одночасного продажу тощо) [93, с. 288].

Іншим проблемним аспектом на цьому етапі є недоліки в організації обміну інформацією між суб'єктами, що задіяні в контролі бюджетного процесу на місцевому рівні, зокрема Мінфін України, територіальними підрозділами Держаудитслужби України, ДПС України, ДКС України, органами місцевого самоврядування, місцевими фінансовими управліннями, а віднедавна – Рахунковою палатою [179, с. 335].

2021 року було затверджено Порядок обміну інформацією між органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, та органами місцевого самоврядування [109]. Постанова спрямована на забезпечення результативного планування дохідної частини місцевих бюджетів за джерелами надходжень і належного виконання затверджених показників за доходами; створення ефективної системи контролю за надходженнями податків, зборів та інших платежів до місцевих бюджетів. Відповідно до норм цього акта, інформаційний обмін реалізують через застосування

інформаційно-аналітичної системи управління виконанням і плануванням місцевих бюджетів «LOGICA». Її адміністратором є Мінфін України, яке забезпечує інформаційну безпеку відповідно до законодавства у сфері захисту державних інформаційних ресурсів. І хоча впровадження цієї системи уможливило трансформацію та підвищення рівня автоматизації бюджетних процесів щодо місцевих бюджетів, деякі її елементи потребують удосконалення.

У контексті автоматизації процесу обміну інформацією щодо бюджетного процесу на місцевому рівні акцентуємо на важливості наповнення інформаційних баз відомостями про об'єкти оподаткування місцевими податками та зборами, зокрема шляхом перенесення архівної інформації з паперових носіїв про зареєстровані до 1 січня 2013 року права власності на майно. Проблеми фінансової автономії місцевого самоврядування та наповнення місцевих бюджетів безпосередньо залежать від належного законодавчого регулювання такої фінансової самостійності бюджетів місцевого самоврядування. Це насамперед полягає в наданні органам місцевого самоврядування відповідних повноважень з адміністрування на власній території місцевих податків і зборів, перевірки даних, наповнення державних реєстрів, які містять інформацію про речові права на майно, що є підставою для нарахування місцевих податків і зборів, зменшення кількості випадків незаконного ухилення від їх сплати, що дасть змогу забезпечити потреби місцевого розвитку. Від належного та своєчасного здійснення зазначених дій та заходів безпосередньо залежать фінансова самостійність місцевих бюджетів, ефективність діяльності органів місцевого самоврядування [81].

Низка проблемних питань правового регулювання бюджетного процесу спостерігається і в процесі імплементації міжнародних норм до національного законодавства. Зокрема, сформовано інституційні та процедурні засади приведення національного законодавства у відповідність із *acquis* ЄС, проте постають проблеми зі своєчасним транспонуванням.

Наприклад, із законодавства було вилучено вимогу щодо консультацій з громадськістю та аналізу регуляторного впливу законодавства, яке транспонує норми ЄС, а це може негативно вплинути на якість відповідного законодавства. Водночас Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, який відповідає за координацію та моніторинг процесу адаптації законодавства до *acquis* ЄС, регулярно надає висновки щодо відповідності *acquis*, але своєчасне транспонування не забезпечено. Згідно з оцінкою Програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту), що є одним із найпрестижніших аналітичних центрів ЄС, рівень виконання законодавчих зобов'язань щодо адаптації до *acquis* ЄС становив 11 % 2021 року та 7 % 2022 року. За даними урядової системи моніторингу «Пульс Угоди», яка враховує також зобов'язання незаконотдавчого характеру, загальний рівень виконання в межах плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію становив 60 % 2021 року, 42 % – 2022 року [34, с. 39].

З огляду на низку окреслених вище проблем, що притаманні бюджетному процесу на всіх його етапах, вбачається за доцільне запровадження таких заходів:

- посилення ролі органів місцевого самоврядування в адмініструванні місцевих податків і зборів шляхом надання їм ширшої автономії та ресурсів, перегляд порядку цієї діяльності з метою оптимізації та зниження витрат;

- зобов'язання органів місцевого самоврядування щодо наповнення інформаційних баз Міністерства юстиції України інформацією про зареєстровані об'єкти та власників нерухомого майна, перенесеною з паперових носіїв, що міститься в архівах зазначених органів;

- законодавче закріплення обов'язку Міністерства юстиції України щодо актуалізації даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно на підставі наданої органами місцевого самоврядування інформації про зареєстровані об'єкти та власників нерухомого майна;

– законодавче закріплення права органів місцевого самоврядування щодо доступу до інформаційних баз ДПС України щодо об'єктів і суб'єктів оподаткування місцевими податками та зборами, зареєстрованими на території відповідних місцевих громад;

– встановлення законодавчих підстав для проведення перевірки контролюючими органами на підставі зібраної органами місцевого самоврядування інформації щодо власників або користувачів нерухомого майна, яке не було належно оподатковано [81];

– збільшення фінансової автономії місцевого самоврядування.

Сучасні дослідники зауважують, що спостерігається серйозна бюджетна криза серед територіальних громад, незалежно від їх географічного розташування або впливу воєнних дій та російської окупації. Істотне падіння доходів (не менше ніж на 50 % від довоєнних планів) спостерігається в більшості громад, що знаходяться поза зоною бойових дій. Найбільше постраждали надходження з податку на доходи фізичних осіб, акцизів і земельного податку. Відсутність доступу до позикових ресурсів і міжнародних грантів у інфраструктурні чи громадські проекти (дозволу на їх залучення законодавчо немає для сільських громад) змушує муніципалітети шукати тимчасові рішення, такі як скорочення видатків чи звернення по допомогу до вищих органів влади. Довгострокові наслідки цих «класичних» рішень можуть бути вкрай негативними, зокрема це може призвести до відтоку кадрів і погіршення якості публічних послуг у сферах освіти, медицини та житлово-комунального господарства [147, с. 25].

Отже, проблемами бюджетного процесу на місцевому рівні, які потребують подолання на загальнодержавному рівні, стають хронічний брак фінансових ресурсів місцевих бюджетів, значний ступінь залежності їх від міжбюджетних трансфертів, нестійкість джерел доходів, вплив політичних факторів, динаміка фінансово-економічних показників державного розвитку тощо. Визначальний вплив на сучасну структуру податкових надходжень на місцевому рівні мали зміни в законодавстві, що регулює суспільні відносини

в бюджетній сфері. Наприклад, відповідно до прийнятих змін у ПК України, введено збір за першу реєстрацію транспортного засобу, який замінив податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, а з 2015 року було запроваджено транспортний податок із включенням останнього до складу місцевих податків [139, с. 180]. Запроваджувані кроки з боку держави дають змогу регулювати обсяги надходжень місцевих бюджетів з огляду на актуальну ситуацію, що склалася в країні в певний проміжок часу. Надзвичайно актуальним це виявляється в період повномасштабного вторгнення рф в Україну.

### **3.2. Гармонізація інституційного забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні зі стандартами Європейського Союзу**

Бюджетний процес у сучасній Україні – надзвичайно складний з непередбачуваною результативністю. Здебільшого це пов'язано зі станом національної економіки й українського суспільства загалом, у якому опинилися на четвертому році опору збройній агресії рф. З огляду на прагнення України налаштувати життя найвищих стандартів і в умовах інтеграційних процесів у ЄС, слід урахувувати стандарти ЄС у всіх сферах суспільних правовідносин, зокрема під час організації бюджетного процесу. За результатами аналізу стандартів бюджетного процесу в країнах ЄС найкращі практики важливо екстраполювати в національну практику бюджетного процесу на місцевому рівні. Членство в ЄС зобов'язує країни дотримуватися загальноприйнятих правил і норм. Різноманітність економічних умов та історично сформованих національних пріоритетів кожної країни – члена ЄС спонукає до пошуку компромісу між європейськими директивами та національним бюджетним процесом. Хоча національний бюджетний процес має бути узгодженим із нормами загального права ЄС, він все ж таки зберігає певну міру індивідуальності,

ґрунтуючись на внутрішніх економічних і соціальних пріоритетах кожної країни [28, с. 77]. Одним з важливих аспектів на цьому шляху є розуміння шляхів гармонізації саме інституційного забезпечення бюджетного процесу.

Інституції в бюджетному процесі – чітко структуровані формування, тобто реальні об'єкти системи бюджетних відносин, що мають відповідне організаційне та нормативно-правове забезпечення й діяльність яких спрямовується на планування та використання державних фінансових ресурсів і реалізується шляхом складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за виконанням бюджету [18]. Система інституційного забезпечення бюджетного процесу передбачає сукупність взаємозалежних підсистем: інституційного забезпечення складання проєкту бюджету, його прийняття та виконання, а також контролю за виконанням бюджету, тобто із сукупності інститутів та інституцій, які відображають стійкі, адекватні суспільному ладу зв'язки між його підсистемами (стадіями) [12, с. 105, 106].

Інститути формування бюджетного процесу поділяються на базові та похідні, а інституції регулювання бюджетного процесу – на структурні й інфраструктурні. Базові (громадянське суспільство, державне регулювання економіки, державотворення, довіра в суспільстві, лобізм і політична боротьба, місцеве самоврядування) відображають сформовані в державі суспільно-економічні, політичні відносини, норми, стандарти розвитку, регламенти, які неминуче призводять до системних змін у структурі бюджетних відносин в Україні. На основі базових вибудовуються похідні інститути бюджетного процесу: оподаткування, державне кредитування та управління державним боргом, міжбюджетні відносини, бюджетне планування, бюджетний контроль, бюджетна збалансованість тощо [12, с. 109].

Інституції (структурні й інфраструктурні) – це суб'єкти реалізації бюджетних відносин. Структурні інституції представлені тими учасниками, які в законодавчому порядку створюють і наділяють правами регулятивного

впливу виключно в бюджетній сфері (Рахункова палата, Комітет ВРУ з питань бюджету, Держаудитслужба України, ДКС України). Інфраструктурні інституції бюджетного процесу в Україні виконують окремі, законодавчо врегульовані функції на різних стадіях реалізації бюджетного процесу (Президент України, ВРУ, КМУ, НБ України, Мінфін України, Фонд державного майна України (ФДМУ), недержавні аудиторські компанії). Отже, питання гармонізації інституційного забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні зі стандартами ЄС будемо розглядати в аспекті як інститутів, так й інституцій.

Бюджетний процес ЄС визначають як процес акумулювання доходів і здійснення видатків фінансових коштів Союзного бюджету, що забезпечує його функціонування, збалансування рівня економічного зростання держав-членів. Бюджетна політика ЄС формує принципи, форми та методи впорядкування, удосконалення його бюджетних відносин і Союзного бюджету [44, с. 198], тобто загальні підходи до бюджетного процесу.

Бюджетний процес в країнах – членах ЄС урегульовує низка нормативно-правових актів, зокрема: Договір про функціонування ЄС (ДФЄС), Регламент Європейського Парламенту (ЄП) та Ради № 966/2012 від 25 жовтня 2012 року про фінансову політику, що застосовується до загального бюджету Союзу й припиняє дію Регламенту Ради № 1605/2002, Рішення Ради № 2007/436 (ЄС, Євроатом) від 7 червня 2007 року про систему власних ресурсів, Регламент Ради (ЄС, Євроатом) від 2 грудня 2013 року № 1311/2013, що встановлює багаторічний фінансовий рамковий план ЄС на 2014–2020 роки, міжінституційна угода між ЄП, Радою та Європейською комісією про бюджетну дисципліну й належне бюджетне управління від 2 грудня 2013 року та Міжінституційна угода між ЄП, Європейською радою та Європейською комісією.

Щорічна бюджетна процедура ЄС передбачає низку етапів:

– у лютому Рада та ЄП ухвалюють керівні принципи;

- у березні Рада та ЄП зустрічаються, щоб представити свої пріоритети й узгодити основні дати;
- до кінця травня Комісія складає проєкт бюджету та подає його на розгляд Ради і ЄП;
- у липні Рада визначає свою позицію;
- у вересні Рада ухвалює свою позицію та надсилає її до ЄП;
- протягом 42 днів ЄП з моменту отримання позиції Ради або затверджує позицію Ради, або приймає поправки;
- у жовтні, якщо Рада не погоджується з поправками ЄП, скликають Погоджувальний комітет, який має 21 день для узгодження спільного тексту. Погоджувальний комітет має вирішувати до винесення проєкту бюджету на сесійне голосування питання, що є спірними між Радою та Парламентом.

Комісія представляє лист із поправками, щоб оновити бюджет на наступний рік. Якщо Погоджувальний комітет узгоджує спільний текст, Рада та ЄП мають ще 14 днів на його затвердження. Після цього відбувається ухвалення річного бюджету. Якщо Рада та ЄП не досягають згоди, Комісія має представити новий проєкт бюджету. Якщо річний бюджет не прийнятий на початку нового року, застосовують «систему попередніх дванадцяти»: на кожен місяць виділяють 1/12 частину бюджету попереднього року.

Невіддільною складовою бюджетного процесу ЄС є виконання бюджету його інституціями та державами-членами. Згідно зі ст. 317ДФЄС, головна інституція, на яку покладено відповідальність за належне виконання бюджету ЄС, – це Європейська комісія. Вона щоквартально надає ЄП й Раді звіти про виконання бюджету. Щороку Комісія подає до ЄП та Ради звітність про хід виконання бюджету попереднього фінансового року та звіт щодо активів і пасивів ЄС. У своїй роботі Комісія керується принципами ефективного фінансового управління та нормами фінансового регламенту, ухваленого відповідно до ст. 322ДФЄС. Держави-члени співпрацюють з Європейською комісією щодо забезпечення асигнувань за дотриманням принципів належного управління фінансами [57, с. 52–53].

Отже, у деяких аспектах бюджетного процесу ЄС відіграють ключову роль держави-члени, зокрема:

– під час формування бюджету – держави-члени беруть участь у підготовці багаторічної фінансової рамки, яка визначає пріоритети фінансування на наступні роки. Це передбачає обговорення між державами-членами, які проєкти та політики мають бути профінансовані;

– під час переговорів і погодження – коли Комісія пропонує проєкт бюджету, держави-члени беруть участь у переговорах у Раді ЄС. Вони можуть вносити зміни, обговорювати та погоджувати фінансові внески й витрати;

– у межах внесків до бюджету – кожна держава-член має зобов'язання щодо фінансування бюджету ЄС. Внески розраховують на основі різних показників, зокрема таких, як валовий національний продукт;

– у процесі контролю за виконанням бюджету – держави-члени контролюють виконання бюджету через національні органи та можуть висловлювати свої занепокоєння щодо витрат або реалізації проєктів;

– під час взаємодії з іншими інститутами ЄС – держави співпрацюють з ЄП, який також відіграє важливу роль у затвердженні бюджету, і Комісією, яка є виконавчим органом.

Зважаючи на викладене, ми поділяємо думку, що на всіх етапах бюджетного процесу важливими учасниками є держави-члени, які забезпечують баланс між національними інтересами та спільними завданнями ЄС [128]. Водночас є низка правових норм ЄС, які встановлюють мінімальні вимоги до законодавства держав – членів ЄС, яких необхідно дотримуватися для ефективної боротьби із шахрайством і корупцією щодо бюджетних коштів Спільноти. Такими нормами є Конвенція щодо захисту фінансових інтересів Європейських спільнот [126], Конвенція щодо боротьби з корупцією серед посадовців Європейських спільнот і держав – членів ЄС [169], а також ДФЄС. Зокрема, ст. 325 ДФЄС регулює питання боротьби із шахрайством і будь-якою іншою протиправною діяльністю, пов'язаною із

зазіханням на фінансові інтереси ЄС. Такі протиправні діяння можуть призводити до ненадходження коштів до бюджету ЄС або їх неправомірного використання. Держави-члени координують свою діяльність, спрямовану на захист фінансових інтересів ЄС проти шахрайства. Із цією метою спільно із Комісією вони організують співробітництво компетентних органів. Крім того, 1999 року створено Європейське управління з питань запобігання зловживанням і шахрайству, основне завдання якого – захист фінансових інтересів ЄС. Управління щороку подає звіт до ЄП, Ради, Європейської комісії та Рахункової палати про випадки шахрайства у фінансовій сфері ЄС [57, с. 53].

Ефективному використанню бюджетних коштів ЄС та організації моніторингу й контролю за їх використанням сприяє наявність регламентів, спрямованих на гармонізацію національних і регіональних правил бухгалтерської звітності. З цією метою в ЄС упроваджено Європейську систему національних і регіональних рахунків (European system of national and regional accounts). Вона визначає правила бухгалтерського обліку так, щоб системи національних економік країн – членів ЄС були описані в показниках, що підлягають зіставленню та наднаціональному контролю. Система ґрунтується на Регламенті Ради 2223/96 [170]. Поправки до фінансових перспектив, пов'язані з розширенням ЄС чи певними форс-мажорними обставинами (рецесія, загрози безпеці тощо), приймають рішеннями Парламенту і Ради. Також рішеннями інституцій ЄС приймають правила та процедури внутрішньої організації інституцій [11].

На основі систематизації результатів аналізу законодавства ЄС, національних нормативно-правових актів і наукових досліджень було визначено, що гармонізація законодавства у сфері місцевих бюджетів в умовах євроінтеграції має ґрунтуватися на таких принципах: принцип верховенства права, який передбачає пріоритет прав і свобод людини під час розроблення та реалізації бюджетної політики; принцип прозорості, який забезпечує відкритість бюджетного процесу для громадськості; принцип

підзвітності, який передбачає відповідальність органів влади за використання бюджетних коштів; принцип ефективності, що вимагає досягнення максимальних результатів за мінімальних витрат; принцип участі, який забезпечує залучення громадськості до бюджетного процесу. Ці принципи чітко корелюють з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування [171, с. 38].

Бюджетний процес ЄС ґрунтується на низці принципів [44, с. 199; 60, с. 136], до яких належать:

– принцип щорічності – з одного боку, розроблення бюджету відбувається строком на один рік, а з іншого – операції за зобов'язаннями й платежами бюджету мають бути закінчені протягом поточного року;

– принципи єдності та бюджетної точності – доходи й видатки ЄС мають бути зведені в одному документі з метою ефективного обліку та контролю за витрачанням загальних коштів. Практика бюджетних відносин ЄС змінилася відповідно до цих принципів, забезпечивши на сучасному етапі об'єднання всіх статей доходів і видатків в один бюджет;

– принцип ефективного фінансового управління – урахування закономірностей функціонування економіки з метою досягнення ефективності формування та використання ресурсів бюджету ЄС. Він поєднує три основні принципи фіскальної культури: економію, ефективність і дієвість. Принцип економії передбачає, що ресурси, які використовують інституції для реалізації своєї діяльності, повинні надходити вчасно, у належних обсягах і необхідної якості та за найнижчою ціною. Принцип ефективності стосується пошуку оптимального співвідношення між залученими ресурсами й отриманими результатами, а принцип дієвості передбачає забезпечення вимірності встановлених завдань кінцевими результатами. Відповідно до принципу дієвості завжди має бути забезпечено можливість підтвердження досягнення поставлених завдань шляхом вдалого вибору зрозумілих і чітких індикаторів;

– принцип цільового характеру видатків (специфікації витрат) – окремі суми асигнувань мають певне призначення та обґрунтування;

– принцип універсальності – доходи бюджету не закріплюються за окремими статтями видатків. Усі видатки та доходи цілком включають до бюджету ЄС без жодної прив'язки один до одного. Передбачено погашення всіх бюджетних витрат за рахунок бюджетних доходів, що ґрунтується на двох правилах: бюджетний дохід не має бути закріплений за окремими статтями витрат, усі витрати й усі доходи мають бути введені цілком у бюджет без співвідношення між собою;

– принцип обліку як єдиної одиниці – бюджет виконують, обліковують і складають у єдиній грошовій одиниці – євро;

– принцип рівноваги – доходи мають відповідати видаткам бюджету. Тобто не допускається дефіцитність бюджету, а також заборонено здійснювати позики для покриття видатків. У випадку виникнення дефіциту (що є винятком із правил у європейській практиці) його розмір зараховують у видаткову частину бюджету наступного року. Бюджет зводиться з профіцитом, його активне сальдо переноситься в дохід бюджету наступного року;

– принцип прозорості – гарантується надання точної, повної та чіткої інформації про виконання і складання бюджету.

Частину цих принципів уже втілено в бюджетному процесі України, а саме: прозорості та періодичності (щорічності). Деякі принципи хоча й не виокремлені в наукових джерелах, однак притаманні національному бюджетному процесу, зокрема, принцип єдності та бюджетної точності реалізують шляхом прийняття єдиного документа – Закону України «Про Державний бюджет України на ... рік»; принцип обліку як єдиної одиниці – бюджет виконують, обліковують і складають у єдиній грошовій одиниці – гривні; цільового характеру видатків – усі асигнування мають цільове призначення та відповідне обґрунтування.

Зауважимо, що національному бюджетному процесу також притаманні інші принципи, що не відображені в бюджетному процесі ЄС. Ідеться про принципи:

– плановості – діяльність представницьких і виконавчих органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування, розподілу й використання централізованого грошового фонду, тобто бюджету, здійснюють на основі прогнозних показників соціально-економічного розвитку Української держави з метою фінансового забезпечення зобов'язань;

– строковості – бюджетний процес є логічно побудованою системою стадій, а кожна стадія бюджетного процесу має нормативно встановлені часові межі для здійснення певних дій;

– розподілу повноважень – кожен з учасників бюджетного процесу наділений відповідними бюджетними повноваженнями, які притаманні лише йому і які не повинні дублюватися;

– відповідальності учасників бюджетного процесу – за порушення законності та фінансової дисципліни кожен учасник бюджетного процесу повинен нести відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу [142].

Водночас деякі принципи бюджетного процесу ЄС, на нашу думку, слід імплементувати до бюджетного процесу України, а саме: принцип рівноваги, який не реалізують, адже Державний бюджет приймають переважно з дефіцитом, тому, відповідно, і місцеві бюджети приймають з певним дефіцитом; ефективного фінансового управління, адже низькою є ймовірність, що закономірності функціонування економіки враховують під час прогнозування ефективності формування та використання ресурсів бюджету.

Доповнення перелічених вище принципів бюджетного процесу в Україні тими, яких дотримуються в ЄС, дасть змогу гармонізувати досліджуваний процес і наблизити його до вимог ЄС. Таку позицію

поділяють 78 % респондентів (додаток Б). А це своєю чергою сприятиме підвищенню ефективності бюджетного процесу та виконання владою своїх функцій як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевого самоврядування.

Країни – члени ЄС запроваджують певні заходи, що оптимізують бюджетний процес в окремій країні, з огляду на документи, прийняті в ЄС. Велика Британія до Brexit (вихід з членів ЄС) на початку 2020 року, перебуваючи серед країн – членів ЄС, запровадила систему жорстокого контролю за дотриманням державних стандартів у бюджетному процесі, який забезпечували так звані громадський бухгалтер як внутрішній контролер і представник держави на кожній території як зовнішній контролер. Залежно від розмірів муніципальних інститутів формувалися звітні документи, зокрема муніципалітети з населенням понад десять тисяч людей повинні були надавати фінансові звіти за одинадцятьма фінансовими показниками, щорічний фінансовий звіт про діяльність усіх муніципальних компаній; найменші муніципалітети повинні були звітувати за шістьма фінансовими показниками й надавати характеристику боргу станом на кінець року. Такі показники охоплювали: поточні витрати, прямі податкові доходи, капітальні витрати, боргове навантаження, субсидії, частку витрат на зарплату й нарахування на неї в структурі поточних витрат з розрахунку на душу населення. Застосування ідентичних показників дало змогу порівнювати між собою фінансові результати діяльності регіональних і муніципальних органів влади [23, с. 48]. Проте навіть після 31 січня 2020 року, коли Велика Британія вийшла з ЄС, окреслені вище заходи жорсткого контролю правової площини бюджетного процесу діють досі.

Зазначений підхід вважаємо за доцільне імплементувати в національну систему. Адже запровадження британської моделі подвійного контролю в Україні надзвичайно актуальне в умовах воєнного стану, коли зростають обсяги бюджетних видатків, а ризики нецільового використання коштів і корупції посилюються через послаблення окремих контрольних механізмів.

Наявність як внутрішнього контролера в особі бухгалтера – представника місцевої громади, так і зовнішнього (державного аудитора) забезпечить ефективне використання обмежених фінансових ресурсів для оборонних потреб і підтримки критичної інфраструктури, дотримання єдиних національних стандартів за збереження оперативності прийняття рішень місцевою владою. Така система посилить прозорість витрачання як внутрішніх бюджетних коштів, так і міжнародної фінансової допомоги, що критично важливо для підтримки довіри партнерів та громадян до держави у воєнний період та під час післявоєнного відновлення національної економіки.

Законодавство Німеччини визначає, що у віданні федерального уряду знаходяться питання адміністрування митних зборів, фіскальних монополій, акцизних платежів, що регламентовані федеральним законодавством, а також податків, уведених директивами ЄС. Повноваження з адміністрування решти податків закріплені за органами влади земель, причому в разі зарахування надходжень цих податків до федерального бюджету органи влади суб'єктів федерації співпрацюють з агентами федерального уряду. У разі зарахування податкових надходжень до муніципальних бюджетів, поширеною практикою є повна або часткова передача повноважень з їх адміністрування органам влади муніципалітетів [10, с. 445].

В Італії основними дохідними джерелами регіональних і місцевих бюджетів є податкові надходження, цільові та нецільові гранти бюджетів вищої ланки й позикові кошти. Органи влади регіонів мають право змінювати ставки деяких національних податків у встановлених межах. Більшість доходів бюджетів субнаціонального рівня в Італії становлять кошти, які передають у вигляді грантів із бюджетів вищої ланки. Під час розподілу витратних зобов'язань рівнів бюджетної системи з бюджетів регіонів здійснюють фінансування послуг медичних установ, планування містобудування, водопостачання, дорожнього будівництва та внутрішньорегіонального пасажирського транспорту. Можливою є передача

частини витратних повноважень органами влади регіонів на нижчі рівні бюджетної системи, що відбувається переважно у випадках витрат, пов'язаних із фінансуванням житлово-комунального господарства або суспільних робіт. Бюджети провінцій здійснюють витрати з фінансування будівництва й утримання державних автомобільних доріг регіонального значення, фінансування освітніх установ і культурних закладів регіонального значення. Головні витрати бюджетів муніципалітетів – утримання місцевих підрозділів поліції, системи соціального забезпечення, будівництво й утримання будівель для органів юстиції та освітніх установ, будівництво, ремонт і прибирання муніципальних вулиць, забезпечення населення муніципалітету газом й електроенергією [10, с. 449–450].

Бюджетний процес у країнах – членах ЄС вирізняється певними відмінностями, що залежать від структурного підґрунтя бюджетної системи, яке зумовлене державним устроєм країни. Ефективний бюджетний процес у федеративних державах потребує тривалого часу та відбувається в умовах жорсткої боротьби різних груп, що захищають інтереси окремих територій. В унітарних державах формування оптимальної мобілізації та витрачання бюджетних коштів, забезпечення соціальної справедливості може бути здійснено за умови чіткого визначення завдань суспільного розвитку та шляхів їх реалізації. З огляду на умови розвитку та зміцнення місцевого самоврядування в Європі, навіть в унітарних країнах, поширеними є принципи бюджетного федералізму. Як в унітарних, так і у федеративних державах доходи й видатки розмежовані між рівнями бюджетної системи відповідно до розподілу повноважень між різними ланками влади. Безперечно перевагу має розподіл доходів між бюджетами, порівняно з розщепленням податкових надходжень [10, с. 452].

Слушною є думка, що інтеграційні зусилля України в напрямі ЄС є ключовим елементом її зовнішньополітичної стратегії. У цьому контексті гармонізація національного законодавства із законодавством ЄС видається не тільки необхідним, а й неминучим завданням [28, с. 80].

Відповідно до законодавства ЄС бюджетний процес має забезпечувати реалізацію таких завдань:

- вирівнювати «вертикальні диспропорції» – усунути невідповідність між обсягом витратних зобов'язань регіональних органів влади та величиною закріплених за бюджетами певного рівня дохідних надходжень;

- згладжувати «горизонтальні диспропорції» – зближувати рівні бюджетних витрат фінансово забезпечених і недостатньо забезпечених територій;

- спонукати територіальні органи влади до мобілізації додаткових бюджетних доходів за рахунок розвитку;

- орієнтувати бюджетну політику територіальної влади на виконання завдань, зумовлених загальнодержавними пріоритетами [10, с. 454];

- підтримувати валютну стабільність;

- забезпечувати високі темпи економічного зростання;

- вирівнювати рівні соціального й культурного розвитку всіх країн-учасників;

- стимулювати розроблення та впровадження нових технологій [4, с. 25].

Крім того, не менш актуальними завданнями, спрямованими на підвищення ефективності бюджетного процесу, є недопущення понаднормативних розмірів дефіциту державного бюджету й державного боргу, стимулювання інноваційних процесів, подолання рецесійних виявів в економіці держав – членів ЄС [44, с. 203].

У жовтні 1985 року країни – учасниці Ради Європи підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, яка закріпила фінансове підґрунтя. Рада Європи має хоча й іншу роль, ніж ЄС, але вони взаємодоповнювальні. Центральне місце в хартії посідають принципи організації місцевих фінансів, що є тими засадами, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні. Центральне місце в хартії відведено спроможності місцевої влади регулювати й управляти державними справами

в межах їхньої компетенції в інтересах місцевих жителів. Така спроможність гарантована відповідними фінансовими ресурсами, без яких вона не може бути реалізована на практиці. У ст. 9 Хартії задекларовано, що місцева влада має право на власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а їхній обсяг має відповідати функціям, наданим їй Конституцією або Законом. Законодавство зарубіжних країн визначає різні джерела їх мобілізації: від справляння місцевих податків і зборів, відрахувань від загальнодержавних податків чи надбавок до них до надходження адміністративних штрафів, плати за послуги місцевих органів влади, муніципальних запозичень, доходів від власності й добровільних внесків [78, с. 368]. Отже, частина фінансових ресурсів органів місцевої влади формується за рахунок місцевих податків і зборів, обсяг яких ці органи мають встановлювати в межах закону. Місцеві податки та збори є платою за певні послуги, що надають органи влади населенню. Кошти, залучені за допомогою цих податків, використовують для задоволення різноманітних місцевих потреб [10, с. 440].

Фінансові системи, що становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, згідно з Хартією, мають бути пристосовані до можливого підвищення вартості виконуваних ними послуг, тобто мати диверсифікований та підвищувальний характер. Це положення набуває особливого значення в умовах зміни дії економічних факторів, як-то зростання інфляції, скорочення обсягу інвестицій, зниження темпів виробництва. Якщо фінансові важелі, що забезпечують надходження коштів у розпорядження органів місцевого самоврядування, не будуть достатньо гнучкими та різноманітними, це може поставити під загрозу в певних випадках реальне здійснення повноважень [78, с. 370].

Наявність істотних розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій в зарубіжних країнах зумовила застосування процедур фінансового вирівнювання й аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування та фінансового тягаря, який

вони повинні нести. Фінансова допомога держави органам місцевого самоврядування може бути в різних формах і не повинна бути призначена для фінансування конкретних проєктів. Адже вимога щодо цільового використання одержаних від держави коштів обмежує свободу органів місцевого самоврядування в реалізації власної політики [77, с. 521–525].

Положення Хартії засвідчують, що достатнє і стабільне фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування – найпрагматичніший крок на шляху до матеріалізації гарантій суверенітету й побудови демократичної системи влади. Ратифікувавши спільно з понад 30 країнами Європейську хартію місцевого самоврядування, що характеризує концепції самоврядування, його конституційні основи та сфери компетенції, умови здійснення функцій на місцевому рівні, адміністративний нагляд за діяльністю місцевих влад, Україна відкрила нову сторінку на шляху до побудови вільної, демократичної та економічно розвинутої держави [77, с. 526].

Підсумовуючи викладене, вважаємо слушною думку, що серед напрямів можливого використання досвіду ЄС в контексті вдосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні можна віднести:

- чітке розмежування повноважень між органами державної влади й управління стосовно проведення бюджетного процесу з метою уникнення дублювання функцій та повноважень між ними, а також запровадження дієвого контролю за виконанням цих повноважень;

- удосконалення бюджетного планування на основі програмно-цільового методу формування бюджету як однієї з прогресивних форм одночасного контролю за використанням бюджетних коштів і забезпечення виконання функцій державою;

- проведення відкритих конкурсних процедур державних закупівель, забезпечення прозорих тендерів і здійснення контролю за цими процесами не лише контролюючими органами державної влади, а й громадськістю;

– забезпечення прозорості та відкритості в процесі виконання бюджету, а також оприлюднення звітів про виконання бюджетів за підсумками відповідного року в медіа з метою дотримання принципів побудови бюджетної системи та здійснення бюджетного процесу зокрема [166, с. 164].

### **3.3. Протидія порушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні**

Ефективність бюджетного процесу на місцевому рівні безпосередньо залежить від рівня протидії правопорушенням, що вчиняють у цій сфері, на чому акцентують 81 % респондентів (додаток Б). На переконання науковців, протидія порушенням у бюджетному процесі передбачає діяльність уповноважених суб'єктів щодо формування державної політики в цій сфері (з визначенням координаційного механізму), попередження (виявлення та нейтралізація причин та умов), виявлення і припинення бюджетних деліктів, застосування заходів відповідальності й усунення негативних наслідків їх учинення [25, с. 74]. Тобто це багатокomпонентний процес, що охоплює діяльність певного кола суб'єктів – органів державної влади (вищих органів державної влади, правоохоронних органів, органів фінансового контролю, судів та інших), органів місцевого самоврядування, розпорядників бюджетних коштів, громадськості в межах їх повноважень, спрямовану проти порушень бюджетного законодавства [39, с. 163]. Кожен із суб'єктів характеризується власними повноваженнями, формами та методами діяльності, однак у них спільна мета, що полягає в протидії порушенням бюджетного процесу. Зазначена діяльність охоплює як профілактику цих порушень, так і реагування на їх вчинення. Значна частина дій щодо реагування на вчинення порушення бюджетного законодавства або відбувається в межах процедур фінансового контролю, або тісно з ними пов'язана [80, с. 53].

Науковці визначають такі заходи протидії порушенням у бюджетному процесі:

- фінансово-контрольна діяльність як форма реагування на вчинене порушення;
- виявлення причин та умов досліджуваних порушень;
- профілактична діяльність;
- діяльність щодо формування державної політики в цій сфері та правового забезпечення профілактики порушень бюджетного законодавства й реагування на їх вчинення [80, с. 54].

Під час окреслення особливостей протидії порушенням у бюджетному процесі слід керуватися законодавчим визначенням бюджетного процесу як регламентованого бюджетним законодавством процесу складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Одним із ключових напрямів зазначеної діяльності, за результатами якої можна виявити протиправні наміри в досліджуваній сфері ще на початковому етапі вчинення правопорушення, є фінансово-контрольна діяльність. Вона спрямована на забезпечення ефективного та результативного управління бюджетними коштами й здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу його учасниками відповідно до законодавства з метою забезпечення:

- оцінки управління бюджетними коштами;
- правильності ведення бухгалтерського обліку й достовірності фінансової та бюджетної звітності;
- досягнення економії бюджетних коштів, їх цільового використання, ефективності й результативності в діяльності розпорядників бюджетних коштів шляхом прийняття обґрунтованих управлінських рішень;
- проведення аналізу й оцінювання стану фінансової та господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів;

– запобігання порушенням бюджетного законодавства та забезпечення інтересів держави й територіальних громад у процесі управління об'єктами державної та комунальної власності;

– обґрунтованості планування надходжень і витрат бюджету [15].

Тобто фінансово-контрольна діяльність як форма реагування на вчинене порушення в бюджетному процесі полягає в контролі уповноважених суб'єктів за своєчасністю й точністю фінансового планування, обґрунтованістю та повнотою надходжень, руху державних фінансових ресурсів, правильністю й ефективністю їх використання [42, с. 33]. Чинне законодавство [114; 119] закріплює різновиди фінансово-контрольної діяльності в бюджетному процесі, зокрема на місцевому рівні, а саме:

– державний фінансовий аудит, який полягає в перевірці й аналізі уповноваженим суб'єктом фактичної ситуації щодо законного й ефективного використання комунальних коштів і майна, інших активів, правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю;

– інспектування у формі ревізії, що полягає в документальній та фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи, яка повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб;

– контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель шляхом проведення моніторингу закупівлі, що полягає в аналізі дотримання замовником законодавства у сфері публічних закупівель під час проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та протягом його дії.

Фінансово-контрольну діяльність здійснюють уповноважені суб'єкти, які залучені до публічних фінансових правовідносин і володіють владними

повноваженнями, що включають відповідний спектр прав й обов'язків під час реалізації контрольних заходів.

Науковці [71, с. 40; 144, с. 626] виокремлюють три групи суб'єктів фінансово-контрольної діяльності:

– органи загальної компетенції – Президент України, ВРУ, КМУ, органи місцевого самоврядування, які не мають основним завданням здійснення фінансового контролю, а здійснюють державне управління на підвідомчій території; бюджетно-фінансові комісії, комітети, робочі групи, створені для опрацювання певних питань, пов'язаних із державними фінансами, тощо;

– органи галузевої компетенції – міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури, а отже, керують певною галуззю, місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

– органи спеціальної та міжгалузевої компетенції – Мінфін України, Держаудитслужба України, ДПС України, ДКС України, ФДМУ, НБ України тощо; Рахункова палата України та Рахункова палата Верховної Ради АРК як органи міжгалузевої компетенції та органи місцевого самоврядування.

Зазначені суб'єкти об'єднані в групи з огляду на обсяг повноважень щодо контролю бюджетного процесу, зокрема на місцевому рівні. Найактивнішу участь у фінансово-контрольній діяльності беруть суб'єкти, що віднесені до третьої групи. Зокрема, Мінфін України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як щодо державного бюджету, так і місцевих бюджетів, а також забезпечує реалізацію єдиної державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, координує та спрямовує діяльність органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства [15]. Місцеві фінансові органи своєю чергою здійснюють контроль за дотриманням бюджетного

законодавства на кожній стадії бюджетного процесу виключно щодо місцевих бюджетів.

Мінфін України в межах фінансово-контрольної діяльності щодо бюджетного процесу, зокрема на місцевому рівні:

- проводить оцінку відповідності бюджетному законодавству бюджетних запитів, паспортів бюджетних програм, проєктів зведених кошторисів для складення розпису державного бюджету;

- проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, на предмет його відповідності Бюджетній декларації, а також ефективності використання бюджетних коштів;

- здійснює координацію та спрямування діяльності органів виконавчої влади, уповноважених на проведення контролю за дотриманням бюджетного законодавства, тощо [106].

Також фінансово-контрольну діяльність у бюджетному процесі здійснює ДКС України, а саме:

- здійснює контроль за веденням бухгалтерського обліку всіх надходжень і витрат місцевих бюджетів, складанням, поданням фінансової та бюджетної звітності;

- контролює бюджетні повноваження під час зарахування надходжень бюджету;

- здійснює контроль за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів показникам розпису бюджету;

- здійснює контроль за відповідністю взятих бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми;

- контролює відповідність платежів взятим бюджетним зобов'язанням і відповідним бюджетним асигнуванням [15].

Крім того, ДКС України в межах досліджуваної проблематики здійснює контроль за:

- дотриманням правил за операціями з бюджетними коштами в іноземній валюті;

- дотриманням порядку проведення лотерей з використанням електронних систем прийняття сплати за участь у лотереї в режимі реального часу;

- дотриманням розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель у частині наявності документів шляхом їх перегляду в електронній системі закупівель тощо [105].

Держаудитслужба України як основний суб'єкт фінансово-контрольної діяльності здійснює її шляхом проведення державного фінансового аудиту, перевірки закупівель, інспектування (ревізії), моніторингу закупівель [104]. Зміст зазначених заходів закріплено в БК України й окреслено вище.

ДПС України також долучена до фінансово-контрольної діяльності в бюджетному процесі, зокрема здійснює:

- контроль за дотриманням вимог податкового законодавства, законодавства щодо адміністрування єдиного внеску й інших платежів;

- контроль за правомірністю бюджетного відшкодування податку на додану вартість;

- податковий контроль за встановленням відповідності умов контрольованих операцій принципу «витягнутої руки»;

- контроль за дотриманням виконавчими комітетами сільських, селищних рад і рад об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, порядку прийняття та обліку податків і зборів від платників податків, своєчасністю та повнотою перерахування зазначених сум до бюджету;

- контроль своєчасності подання платниками податків (платниками єдиного внеску) передбаченої законом звітності (декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків, зборів,

платежів), своєчасність, достовірність, повноту нарахування та сплати податків, зборів, платежів, єдиного внеску;

– роботу й контроль за проведенням роботи з розстрочення, відстрочення та реструктуризації грошових зобов'язань або податкового боргу, а також недоїмки зі сплати єдиного внеску тощо [107].

ФДМУ також бере участь у фінансово-контрольній діяльності, проте лише в частині контролю сплати дивідендів до Державного бюджету України господарськими товариствами, що належать до сфери його управління та контролю за надходженням до Державного бюджету України плати за оренду державного майна [127].

НБ України хоч і не є суб'єктом безпосередньої фінансово-контрольної діяльності, на відміну від Держаудитслужби України, ДКС України й органів місцевого самоврядування, проте відіграє системоутворювальну функцію. Зокрема, він формує власне середовище, що забезпечує бюджетний процес на місцевому рівні, надійність платіжної та банківської системи, контролює суб'єктів, що безпосередньо обслуговують місцеві бюджети. На операційному рівні забезпечує функціонування системи електронних платежів, через яку проходять усі розрахунки органів місцевого самоврядування. З огляду на те, що будь-які операції з бюджетними коштами залишають відповідний слід у платіжній інфраструктурі НБ України, можна стверджувати, що це є елементом фінансово-контрольної діяльності.

Рахункова палата наділена широкими повноваженнями у сфері фінансово-контрольної діяльності, що здійснює шляхом проведення:

– фінансового аудиту (перевірка, аналіз та оцінювання правильності ведення, повноти обліку й достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичної ситуації щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства під час здійснення операцій з бюджетними коштами);

– аудиту ефективності (встановлення фактичної ситуації та здійснення оцінки щодо своєчасності й повноти бюджетних надходжень,

продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками й одержувачами, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів);

– аудиту відповідності (перевірка законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень, відповідності діяльності об'єктів контролю законодавству та найкращим практикам у відповідній сфері);

– експертизи;

– аналізу й інших контрольних заходів [120].

Рахункова палата здійснює фінансово-контрольну діяльність переважно на рівні бюджетного процесу на рівні держави. Щодо бюджетного процесу на місцевому рівні Рахункова палата здійснює фінансовий аудит, аудит ефективності й аудит відповідності щодо надходжень, закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, використання коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначаються функціями держави й передані на виконання АРК та місцевому самоврядуванню, зокрема заходи фінансового контролю щодо:

– законності, повноти нарахування, своєчасності сплати й зарахування до місцевих бюджетів закріплених за ними загальнодержавних податків і зборів або їх частки;

– правильності визначення та розподілу, своєчасності й повноти перерахування трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами, законності й ефективності використання таких трансфертів розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів за видатками місцевих бюджетів;

– законності й ефективності використання коштів місцевих бюджетів у частині видатків, які визначають функціями держави й передані на виконання АРК і місцевому самоврядуванню [120].

Органи місцевого самоврядування здійснюють фінансово-контрольну діяльність щодо:

- дотримання зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності;
- використання прибутків підприємств, установ й організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;
- виконання районних та обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів і з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм [111].

Наступними заходами протидії порушенням у бюджетному процесі є виявлення їх причин та умов, що може відбуватися як у межах здійснення заходів фінансово-контрольної діяльності, так і в процесі розслідування кримінальних проваджень, оперативно-розшукової діяльності, здійснення заходів фінансового моніторингу тощо. Тому можна стверджувати, що коло суб'єктів виявлення причин й умов порушень бюджетного процесу ширше, порівняно з колом суб'єктів фінансово-контрольної діяльності в досліджуваній сфері, адже ними є й правоохоронні органи, суди, органи зі спеціальним статусом тощо.

Профілактична діяльність втілюється після проведення фінансово-контрольних заходів і виявлення за їх результатами порушень законодавства. Профілактика виявляється в здійсненні таких кроків:

- усна рекомендація керівникам суб'єктів, що задіяні в бюджетному процесі, невідкладно вжити заходів для усунення виявлених порушень і запобігання надалі;
- надсилання письмової вимоги щодо усунення виявлених фінансово-контрольними заходами порушень законодавства;
- порушення перед відповідними державними органами питання про визнання недійсними договорів, укладених із порушенням законодавства;
- звернення до суду в інтересах держави щодо усунення виявлених порушень законодавства з питань збереження та використання активів, а

також стягнення в дохід держави коштів, одержаних за незаконними договорами, без встановлених законом підстав або з порушенням вимог законодавства тощо [110].

Кількість суб'єктів, задіяних у протидії порушенням бюджетного процесу, зокрема на місцевому рівні, і необхідність комплексного впливу на це обумовили обов'язковість їх взаємодії. Ефективності профілактичної діяльності сприятиме саме налагодження взаємного інформування, використання контрольних повноважень здебільшого органів Держаудитслужби та головних розпорядників бюджетних коштів, належне реагування суб'єктів нормотворення тощо [80, с. 53]. Проте, стверджують дослідники, в Україні немає цілісної системи органів фінансового контролю, системи їх взаємодії між собою, а також майже не напрацьовано нормативного підґрунтя для врегулювання взаємодії органів фінансового контролю з органами фінансового розслідування. Тому вкрай важливим видається нормативне врегулювання взаємодії органів фінансового контролю з органами фінансового розслідування та іншими суб'єктами, що здійснюють протидію правопорушенням бюджетного процесу. Наприклад, прийняття нормативного акта «Порядок взаємодії між Державною аудиторською службою України та Державним бюро розслідувань з питань проведення, реалізації результатів деяких заходів державного фінансового контролю та залучення спеціаліста» [148].

Діяльність щодо формування державної політики в цій сфері та правового забезпечення протидії порушенням бюджетного процесу й реагування на їх вчинення відбувається на загальносоціальному рівні, на якому напрацьовують стратегічні й тактичні напрями протидії порушенням бюджетного законодавства шляхом прийняття законів ВРУ, інших нормативно-правових актів Президентом України, КМУ, центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями [80, с. 55]. Створення правового забезпечення протидії порушенням бюджетного процесу, забезпечення

належного функціонування громадянського суспільства, правопорядку й стабільності – основне завдання органів державної влади. Нормотворча діяльність у досліджуваній сфері – певна реакція держави в особі органів державної влади на ті суспільні відносини, які потребують відповідного правового регулювання [45, с. 110] бюджетного процесу на місцевому рівні. Тому нормотворчість органів державної влади відіграє провідну роль у правовому регулюванні протидії порушенням бюджетного процесу на місцевому рівні, на чому акцентували 92 % респондентів (додаток Б), передбачає активну їхню діяльність щодо створення, зміни, удосконалення та скасування правових норм або закріплення їх у відомчих правових актах.

### **Висновки до розділу 3**

1. Проаналізовано напрями вдосконалення правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні, визначено проблемні з них. По-перше, це необізнаність суспільства про бюджет і фінансову діяльність, адже результати обговорення, прийняття бюджетів і результатів їх виконання на місцевому рівні недостатньо активно висвітлюють у медіа. Проблему частково було розв'язано шляхом створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет»: на інтернет-платформі розміщено інформацію щодо питань планування та виконання бюджету на державному й місцевому рівнях, про використання розпорядниками публічних коштів державного та місцевих бюджетів, показники грошового ринку, ринку капіталу й валютного ринку, результати фінансового контролю за використанням бюджетних коштів тощо. Констатовано недосконалість її практичного втілення, адже є певні особливості її технічної реалізації, що обумовлюють ситуації, коли користувач, який намагається ознайомитися з інформацією, що міститься в

інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет», не досягає бажаного результату внаслідок складності її архітектури.

На етапі виконання місцевого бюджету одна з проблем пов'язана з тим, що ефективна реалізація завдань і функцій органами місцевого самоврядування неможлива без економічної основи, важливим елементом якої є доходи місцевих бюджетів. Суттєвим недоліком є відсутність в органів місцевого самоврядування повноважень втручатися в процес адміністрування бюджетоутворювальних податків. Наділення місцевого самоврядування достатнім обсягом повноважень і правомочності розпоряджатися відповідними ресурсами сприятиме підвищенню ефективності адміністрування місцевих податків.

На етапі виконання бюджетів на місцевому рівні особливим є порядок звітування в період воєнного стану: розпорядники коштів місцевих бюджетів мають право не оприлюднювати результати оцінювання ефективності бюджетних програм за відповідний бюджетний період, а також не оприлюднювати звіти про виконання паспортів бюджетних програм. Ця норма фактично звільняє органи місцевої влади від звітування перед громадою щодо операцій з бюджетними коштами. Вбачається за необхідне передбачити уніфікацію звіту про бюджет, щоб представники різних громад мали доступ до інформації в рівному обсязі.

2. Окреслено основні аспекти гармонізації інституційного забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні зі стандартами ЄС в аспекті як інститутів, так й інституцій. Визначено основні етапи щорічної бюджетної процедури ЄС: ухвалення керівних принципів; зустріч Ради та ЄП з метою представлення одне одному своїх пріоритетів й узгодження основних дат; складання Комісією проєкту бюджету та подання його на розгляд Ради та ЄП; оголошення Радою своєї позиції щодо проєкту; ухвалення Радою своєї позиції та надсилання її до ЄП; затвердження ЄП позиції Ради або внесення відповідних поправок; якщо Рада не погоджується з поправками ЄП, скликають Погоджувальний комітет, який має вирішувати

до винесення проєкту бюджету на сесійне голосування питання, що є спірними між Радою і ЄП; голосування проєкту бюджету.

У бюджетному процесі ЄС ключову роль відграють держави-члени, зокрема: під час формування бюджету; у межах переговорів і погодження; під час внесків до бюджету; у процесі контролю за виконанням бюджету – держави-члени контролюють виконання бюджету через національні органи й можуть висловлювати свої занепокоєння щодо витрат або реалізації проєктів; під час взаємодії з іншими інститутами ЄС.

Визначено низку принципів, на яких ґрунтується бюджетний процес ЄС, до яких відносяться: принцип щорічності; принципи єдності та бюджетної точності; принцип ефективного фінансового управління; принцип цільового характеру видатків (специфікації витрат); принцип універсальності; принцип обліку як єдиної одиниці; принцип рівноваги; принцип прозорості. Доведено, що частину з них уже втілено в бюджетному процесі України, а саме: прозорості та періодичності (щорічності); єдності та бюджетної точності; принцип обліку як єдиної одиниці; цільового характеру видатків.

Запропоновано імплементацію окремих принципів бюджетного процесу ЄС до бюджетного процесу в Україні, а саме: принципу рівноваги й ефективного фінансового управління. Доповнення перелічених вище принципів бюджетного процесу в Україні тими, яких дотримуються в ЄС, дасть змогу гармонізувати досліджуваний процес і наблизити його до вимог ЄС, що сприятиме підвищенню ефективності бюджетного процесу та виконання владою своїх функцій, зокрема на рівні місцевого самоврядування.

3. Проаналізовано особливості протидії порушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні як діяльності певного кола суб'єктів у межах їх повноважень, спрямованої проти порушень бюджетного законодавства. Було розглянуто особливості діяльності окремих органів у межах фінансово-контрольної діяльності; під час виявлення причин та умов

досліджуваних порушень; у процесі профілактичної діяльності, а також діяльності щодо формування державної політики в цій сфері та її правового забезпечення. Різновидами фінансово-контрольної діяльності в бюджетному процесі на місцевому рівні визначено державний фінансовий аудит, інспектування (ревізію), контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель шляхом проведення моніторингу закупівлі. Органами, які найактивніше залучені до протидії порушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні, визначено Мінфін України, Держаудитслужбу України, ДПС України, ДКС України, ФДМУ, НБ України, Рахункову палату, органи місцевого самоврядування.

Виявлення причин й умов порушень у бюджетному процесі на місцевому рівні відбувається як під час здійснення заходів фінансово-контрольної діяльності, так і в процесі розслідування кримінальних проваджень, оперативно-розшукової діяльності, здійснення заходів фінансового моніторингу тощо. Коло суб'єктів виявлення причин й умов порушень бюджетного процесу ширше, порівняно з колом суб'єктів фінансово-контрольної діяльності в досліджуваній сфері, адже ними є і правоохоронні органи, суди, органи зі спеціальним статусом та ін.

Після проведення фінансово-контрольних заходів і виявлення за їх результатами порушень законодавства втілюють заходи профілактичної діяльності, а саме: усна рекомендація керівникам суб'єктів, що задіяні в бюджетному процесі; надсилання письмової вимоги щодо усунення виявлених порушень законодавства; порушення перед відповідними державними органами питання про визнання недійсними договорів тощо.

Діяльність щодо формування державної політики у сфері протидії порушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні та її правового забезпечення відбувається на загальносоціальному рівні шляхом прийняття законів і підзаконних нормативно-правових актів. У цьому процесі провідну роль відіграє активна діяльність органів державної влади щодо створення,

зміни, удосконалення та скасування правових норм або закріплення їх у відомчих правових актах.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає в розробленні засад правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні, з огляду на особливості воєнного стану та післявоєнного відновлення країни, а також на підставі узагальнення позитивного національного та зарубіжного досвіду визначення ефективних кроків щодо імплементації найкращих світових практик з оптимізації бюджетного процесу. За результатами дослідження сформульовано низку нових теоретичних і практичних положень, зокрема:

1. Бюджетну політику часто ототожнюють з управлінням податками та державними витратами, спрямованими на регулювання економічної активності, що значно обмежує глибинний зміст цього поняття і не враховує його унікальні особливості як комплексного та специфічного явища в економічній системі. Вона вирізняється певною дуальністю, поєднуючи об'єктивні (функціонує і впливає на національну економіку через реальні економічні процеси, що визначаються об'єктивними економічними відносинами) і суб'єктивні (розроблення та реалізація заходів безпосередньо залежать від компетентності суб'єктів, що відповідають за цей напрям) сторони.

Бюджетна політика невіддільна від процесів функціонування та розвитку державного механізму. З одного боку, держава є організатором і координаційним центром бюджетних відносин, а з іншого – активним учасником цього процесу. Важлива передумова вдосконалення моделі бюджетної політики – комплексний аналіз чинників, що впливають на її зміст. Проте низку таких чинників не враховує держава в повному обсязі, що засвідчують результати опитування 63 % респондентів, і це спричиняє гостру критику бюджетної політики. Під час її розроблення та реалізації врахувати всі потенційно негативні фактори вкрай складно, оскільки в цій сфері перетинаються інтереси різних соціальних груп населення, що часто є

суперечливими чи навіть антагоністичними. Крім того, сучасна ситуація ускладнюється умовами, у яких знаходиться нині Україна, – ідеться про вплив війни та подальші виклики, пов'язані з етапами післявоєнного відновлення країни.

2. У межах дослідження особливостей становлення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні запропоновано розширити його періодизацію, сформовану в науці, до чотирьох етапів: I етап (1991–2001) – сформовано три концепції перспективного розвитку бюджетної системи України: оподаткування обсягів реалізації за системою диференційованих ставок залежно від сфери й виду діяльності; наявність податку на прибуток за єдиною ставкою на рівні 30–35 % з пільгами для інвестиційної діяльності; зниження ставки за податком на додану вартість до 20 % і чітким розмежуванням податків на загальнодержавні й місцеві; аналогічна з попередньою концепцією з акцентом на значні пріоритети для виробників продукції та товарів. 1993 року було започатковано розвиток бюджетної системи згідно з другою концепцією. II етап (2001–2010) – спостерігалася втрата динамізму якісного розвитку бюджетної системи, що створило ризики для макроекономічної стабільності та появу нового документа – бюджетного запиту, показники якого стали основою складання проєктів місцевих бюджетів. III етап (2010–2013) – розпочалося формування бюджету територіальної громади, прийнято Податковий кодекс України, а також напрацьовано алгоритм включення бюджетного запиту до пропозиції проєкту місцевого бюджету виключно у випадку підтвердження його доцільності результатами відповідного аналітичного дослідження. IV етап (з 2014 року донині) – початок фіскальної децентралізації, трансформації бюджетної системи й бюджетного процесу. Розроблено та прийнято систему нормативно-правових актів, що врегульовують порядок формування та використання бюджетних коштів відповідних бюджетів місцевого рівня.

3. За результатами вивчення зарубіжного досвіду формування бюджетного процесу на місцевому рівні встановлено низку особливостей,

зокрема передовою практикою європейських країн є поділ місцевих бюджетів на два самостійні функціональні види: місцевий поточний (адміністративний) бюджет, доходи якого формуються за рахунок місцевих податків і зборів, платежів, загальних субсидій, що надає державна влада, й інших доходів; місцевий бюджет розвитку (інвестиційний бюджет), доходи якого формуються за рахунок банківських кредитів, муніципальних (комунальних) позик, інвестиційних субсидій, що надає державна влада, й інших джерел. У структурі місцевого поточного бюджету ключовим є превалювання оподаткування доходів фізичних осіб у структурі податкових надходжень; основні бюджетоутворювальні податки мають статус місцевих; податкові надходження, порівняно з валовим внутрішнім продуктом, вирізняються значним обсягом надходжень.

Сучасні глобальні тенденції в досліджуваній сфері означені посиленням ролі децентралізації в організації системи місцевих фінансів, а також трансформацією бюджетного процесу на локальному рівні. Водночас кожна розвинена країна прагне створити такий бюджетний процес на місцевому рівні, який буде максимально ефективним у її власних умовах і водночас відповідатиме міжнародним нормативно-правовим вимогам. Тому бюджетний процес кожної держави має відмітні риси, які відображають особливості регулювання економіки країни, структуру внутрішнього виробництва, механізми впливу на розвиток фінансової системи й інші аспекти, що відображають унікальні умови, у яких відбуваються всі економічні процеси, і які детермінують різноманітні результати.

4. У процесі визначення структурно-функціональних компонентів бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні було сформульовано їх систему, до якої увійшли: мета бюджетного процесу на місцевому рівні; завдання, що ставлять перед суб'єктами бюджетного процесу на місцевому рівні; принципи формування та реалізації бюджетного процесу; функції суб'єктів бюджетного процесу в реалізації завдань, на виконання яких він спрямований; управлінські дії суб'єктів бюджетного процесу на місцевому

рівні. Мета бюджетного процесу на різних його стадіях відрізняється, зокрема, на стадії складання, схвалення, подання на розгляд прогнозу місцевого бюджету й прийняття рішення щодо нього, а також його проекту, вона полягає в підготовці комплексного, економічно обґрунтованого проекту місцевого бюджету на відповідний бюджетний період, який буде подано на розгляд і затвердження місцевою радою; оптимальний розподіл бюджетних видатків й оцінка відповідності результату запланованим стратегічним завданням економічного розвитку. Метою стадії розгляду проекту та прийняття рішення про місцевий бюджет є ухвалення безпосередньо рішення про місцевий бюджет на відповідний період; стадії виконання бюджету, зокрема внесення змін до рішення про місцевий бюджет, – забезпечення своєчасного та повного надходження передбачених бюджетом доходів, безперебійного фінансування запланованих витрат, законного, цільового й ефективного витрачання бюджетних коштів; стадії підготовки та розгляду звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього – надання повної, достовірної, достатньої, неупередженої та своєчасної інформації про виконання місцевого бюджету, оцінювання ефективності формування та виконання місцевого бюджету, доцільності використання фінансових ресурсів, а також ступеня реалізації завдань, на фінансування яких вони були спрямовані, виявлення неефективних або неактуальних видатків і підвищення ефективності фінансування кожної сфери.

Завдання, що ставлять перед суб'єктами бюджетного процесу на місцевому рівні, чітко визначено в галузевих нормативно-правових актах, вони конкретно окреслюють перелік заходів, спрямованих на досягнення мети бюджетного процесу, визначеної для кожної його стадії.

Серед принципів формування та реалізації бюджетного процесу виокремлено дві групи: загальні, що притаманні бюджетному процесу як на державному, так і на місцевому рівнях (єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності, результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості,

неупередженості, гласності, публічності, прозорості, законності, плановості, цілеспрямованості, системності, взаємоузгодженості, транспарентності), і специфічні, що притаманні саме бюджетному процесу на місцевому рівні (самовідтворення, удосконалення інституціонального забезпечення, комплементарна раціональність, відповідальність, оптимальність розвитку інституційного середовища, соціальна орієнтованість інститутів тощо).

Визначено низку функцій суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні, серед яких: фінансова, розподільча, контрольна, планово-аналітична, комунікаційна, вибору раціональних шляхів бюджетного забезпечення, здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів, встановлення раціональних форм мобілізації бюджетних ресурсів, бюджетного забезпечення, бюджетного регулювання, мобілізації доходів, розподільча, регуляторна, стабілізаційна, забезпечення самостійності.

5. Запропоновано класифікувати суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні на суб'єктів, які безпосередньо впливають на бюджетний процес (держава, уповноважені органи держави та місцевого самоврядування, розпорядники й одержувачі бюджетних коштів, органи грошово-кредитного регулювання) і суб'єктів, які опосередковано впливають на бюджетний процес (платники податків та зборів, суб'єкти контролю за дотриманням бюджетного законодавства, правоохоронні органи). Серед суб'єктів першої групи провідну роль у бюджетному процесі на місцевому рівні відіграють місцеві державні адміністрації, які самостійно управляють місцевими фінансами в межах наділеної законом компетенції, формують бюджет, визначають напрями витрачання бюджетних коштів з метою розвитку місцевих громад. В умовах воєнного стану схожу роль відіграють військово-цивільні адміністрації, що мають повноваження щодо формування та затвердження місцевих бюджетів, внесення змін до них, а також розподілу коштів, отриманих із державного бюджету, і забезпечувати належне виконання місцевих бюджетів. До цієї групи віднесено органи й посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями, – розпорядники (головні

розпорядники та розпорядники нижчого рівня) й одержувачі бюджетних коштів, перші з яких можуть набувати статусу відповідального виконавця бюджетних програм. Головний розпорядник набуває статусу відповідального виконавця за бюджетними програмами, виконання яких забезпечує його апарат, а розпорядник нижчого рівня – за бюджетними програмами, виконання яких забезпечено в системі головного розпорядника.

До другої групи ввійшли органи та підрозділи Державної податкової служби, Державної казначейської служби, Державної аудиторської служби України, правоохоронні органи (Бюро економічної безпеки України, Національна поліція України, Служба безпеки України тощо), платники податків і зборів.

Доведено, що органічне поєднання зусиль усіх суб'єктів бюджетного процесу сприятиме забезпеченню досягнення кінцевого результату – створення умов для виконання місцевими органами влади своїх функцій та обов'язків перед громадою, а отже, раціональному використанню і державних фінансових ресурсів.

6. За результатами аналізу нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні встановлено, що загальні засади визначено в Конституції України, деталізовано – у Бюджетному та Податковому кодексах України, низці законів України («Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування», «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування» тощо), у яких містяться норми, реалізація яких безпосередньо впливає на досліджувану проблематику, постанови й інші нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, норми яких додатково конкретизують законодавчі положення та створюють дієвий механізм утілення в життя положень, що містяться в законах. До бюджетного законодавства, що регулює бюджетний процес на місцевому рівні, належать прогнози місцевих бюджетів, що є основою для складання проєкту місцевого

бюджету, визначають показники місцевого бюджету на середньостроковий період. Доведено недоцільність в умовах дії воєнного стану врахування в проєкті місцевого бюджету на плановий бюджетний рік показників прогнозу місцевого бюджету, схваленого в році, що передусє плановому, запропоновано в особливий період урахувувати прогнозні показники, сформовані на плановий період. Також джерелом нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні є рішення про місцевий бюджет, що безпосередньо містять показники формування та виконання місцевих бюджетів.

Після введення воєнного стану в Україні відбулося спрощення окремих процедур у межах бюджетного процесу, зокрема на місцевому рівні. Зазначений процес респонденти оцінюють подвійно. З одного боку, його вважають доцільним, оскільки запроваджене спрощення забезпечує швидке та своєчасне реагування на фінансові потреби, пов'язані з організацією територіальної оборони, гарантуванням безпеки населення, а також підтримкою функціонування бюджетної сфери та комунальних підприємств у період воєнного стану. З іншого боку, зауважують 68 % опитаних, спрощені процедури створюють умови виникнення певних загроз, передусім корупційного характеру.

7. Запропоновано напрями вдосконалення правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні, з огляду на особливості позитивних міжнародних практик, воєнного стану та думки респондентів. Одним із напрямів визначено запровадження заходів щодо активізації обізнаності суспільства про бюджет і фінансову діяльність на місцевому рівні, зокрема про результати обговорення, прийняття бюджетів і результати їх виконання, удосконалення використання сучасних цифрових технологій у публічній фінансовій діяльності. Наступний напрям вдосконалення на етапі виконання місцевих бюджетів полягає в наданні повноважень органам місцевого самоврядування втручатися в процес адміністрування бюджетоутворювальних податків, що підвищить ефективність зазначеної

діяльності на місцевому рівні. Адже органи місцевого самоврядування безпосередньо зацікавлені в збільшенні доходів власної громади на тлі їх обізнаності з місцевими особливостями та наявністю можливостей для ефективнішої комунікації з платниками податків до місцевого бюджету. У зазначеному напрямі було виокремлено низку кроків: посилення значення органів місцевого самоврядування в справлянні податків і зборів, що надходять до бюджету відповідної громади, шляхом розширення їхніх повноважень та надання їм доступу до податкової інформації, щодо об'єктів і суб'єктів оподаткування місцевими податками, що засвідчили 64 % респондентів; запровадження цифрових інструментів для аналізу виконання дохідної та видаткової частин бюджету за попередні та поточний бюджетні роки, створення матриці максимальних обсягів видатків (або лімітних показників) для головних розпорядників бюджетних коштів; уніфікування форми та рівня публічного звітування органів місцевого самоврядування про місцевий бюджет (72 % опитаних); зміна підходів щодо неоприлюднення результатів оцінювання ефективності бюджетних програм і звітів про виконання паспортів бюджетних програм під час воєнного стану. На етапі контролю одним із проблемних питань є відсутність повноважень у виконавчих органів сільських, селищних, міських рад і місцевих державних адміністрацій, координації контролюючих органів щодо забезпечення ними виконання бюджету за доходами та відсутність системності перевірки достовірності інформації (49 % опитаних), що надають головні розпорядники бюджетних коштів у фінансових і бюджетних звітах.

8. Особливості гармонізації інституційного забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні зі стандартами Європейського Союзу розглянуто в розрізі структурних інституцій (Рахункова палата, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України) й інфраструктурних інституцій (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Міністерство фінансів України, Фонд

державного майна України, недержавні аудиторські компанії). З огляду на позитивну практику країн – членів Європейського Союзу, вбачається за доцільне визнати важливу роль органів місцевого самоврядування на всіх етапах бюджетного процесу, що дасть змогу забезпечити баланс між інтересами громад і спільними завданнями національної політики розвитку суспільства й виконання державою своїх функцій. У процесі формування фінансових звітів має бути враховано розмір територіальних громад, для чого слід передбачити, що ті, які мають більшу кількість населення, подаватимуть розширені фінансові звіти (з більшою кількістю показників), порівняно з тими, населення яких значно менше.

Акцентовано, що наявні регламенти Європейського Союзу та їх імплементація до національного законодавства сприяють узгодженню національних і регіональних стандартів бухгалтерської звітності, ефективному використанню бюджетних коштів, організації їхнього моніторингу й контролю.

9. Під час встановлення специфіки протидії порушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні її розглянуто як діяльність органів державної влади (вищих органів державної влади, правоохоронних органів, органів фінансового контролю, судів та інших), органів місцевого самоврядування, розпорядників бюджетних коштів, громадськості в межах їхніх повноважень, що спрямована проти порушень бюджетного законодавства та передбачає як профілактику цих порушень, так і реагування на їх вчинення. Одним із ключових напрямів зазначеної діяльності визнано фінансово-контрольну діяльність у формі державного фінансового аудиту, інспектування у формі ревізії, контроль за дотриманням законодавства у сфері закупівель шляхом проведення моніторингу закупівлі. Узагальнено фінансово-контрольну діяльність, що спрямована на моніторинг уповноваженими суб'єктами своєчасності й точності фінансових планів, обґрунтованості та повноти надходжень і руху державних фінансових ресурсів, а також правильності й ефективності їхнього використання.

У межах здійснення зазначеної діяльності протиправні наміри, що виникають в особи, яка бере участь у бюджетному процесі на місцевому рівні, можна виявити ще на початку неправомірної діяльності.

Важливими заходами протидії порушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні є виявлення їхніх причин та умов. Це може відбуватися як у процесі фінансово-контрольної діяльності, так і під час розслідування кримінальних проваджень, оперативно-розшукової діяльності, здійснення заходів фінансового моніторингу тощо. До виявлення причин та умов порушень бюджетного процесу залучено значно ширше коло суб'єктів, порівняно із фінансово-контрольною діяльністю. До розширеного кола суб'єктів поряд з органами загальної, галузевої, спеціальної та міжгалузевої компетенції ввійшли також правоохоронні органи, суди, органи зі спеціальним статусом та ін. Значущим напрямом протидії є профілактика, конкретні заходи якої розробляють після проведення фінансово-контрольних та інших заходів і виявлення за їх результатами порушень законодавства. З огляду на значну кількість суб'єктів, задіяних у протидії порушенням бюджетного процесу на місцевому рівні, і надважливість комплексного підходу до досліджуваної проблематики, обов'язковою умовою її ефективності є взаємодія зазначених суб'єктів. Цьому сприятимуть налагодження та активізація взаємного інформування органів фінансового контролю, головних розпорядників і правоохоронних органів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2024 рік. *Децентралізація* : [сайт]. URL: <https://decentralization.ua/news/19387>
2. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України». *Національний інститут стратегічних досліджень* : [сайт]. URL: <https://niss.gov.ua/publikatsiyi/poslannya-prezydenta-ukrayiny/analitichna-dopovid-do-shchorichnoho-poslannya-1>
3. Андрущенко В. Л. Чи існує проблема множинності податків. *Бюджетно податкова політика та регіональний розвиток України* : матеріали Міжнар. наук. практ. конф. (Ірпінь, 22 трав. 2015 р.). Ірпінь : НУДПСУ, 2015. С. 18–20.
4. Андрущенко В. Л., Варналій З. С., Прокопенко І. А., Тучак Т. В. Податкові системи зарубіжних держав : навч. посіб. Київ : Кондор, 2012. 222 с.
5. Базика С. К. Бюджетне планування як інструмент фінансового стратегічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 18. С. 114–118.
6. Базилевич В. Д., Баластрик Л. О. Державні фінанси : навч. посіб. Київ : Атіка, 2002. 368 с.
7. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Одеса, 2006. 221 с.
8. Барташук К. В. Актуальні питання нормативно-правового забезпечення бюджетної безпеки в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 4 (106). Т. 1. С. 57–62.
9. Беседін В. Податкові заходи нейтралізації негативних наслідків фінансово-економічної кризи. *Фінанси України*. 2009. № 4. С. 180–187.

10. Бондарук Т. Г. Місцеві фінанси : навч. посіб. Київ : Інформ.-аналіт. агентство, 2013. 529 с.
11. Бояр А. О. Правова структура бюджетної системи Європейського Союзу. *Економіка: проблеми теорії та практики*. 2009. Вип. 256. Т. 2. URL: <https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/15706/3/31776.pdf>
12. Бугай Т. Система інституційного забезпечення бюджетного процесу в Україні. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2015. № 2. С. 103–118.
13. Бюджетна система України : навч. посіб. / [С. І. Юрій, Й. М. Бескид, В. Г. Дем'янишин та ін.]; під ред. С. І. Юрія, Й. М. Бескида. Київ : НІОС, 2000. 400 с.
14. Бюджетна система : навч. посіб. / [Н. І. Климаш, К. В. Багацька, Н. І. Дем'яненко та ін.]; за заг. ред. Т. А. Говорушко. Львів : Магнолія 2006, 2014. 296 с.
15. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
16. Вакалюк Т. А. Структурно-функціональна модель хмароорієнтованого навчального середовища для підготовки бакалаврів інформатики. *Інформаційні технології і засоби навчання*. 2017. Т. 59. № 3. С. 51–61.
17. Валуйський І. А. Трансформація бюджетної політики України у кризовий період : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Дніпро, 2018. 251 с.
18. Варналій З. С., Бугай Т. В., Онищенко С. В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення : монографія. Полтава : ПолтНТУ, 2014. 271 с.
19. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України : підручник. Київ : Центр навч. літ., 2004. 544 с.
20. Васильєва Н. В. Особливості програмно-цільового планування видатків місцевих бюджетів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 14. С. 65–67.

21. Ватаманюк-Зелінська У. З., Ситник Н. С., Стасишин А. В., Круглякова В. В. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. Львів : Магнолія, 2021. 511 с.
22. Вахненко Г. П. Реформування системи між бюджетних відносин в Україні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2003. № 9. С. 3–9.
23. Гаврилова Л. В. Формування бюджету в країнах із розвинутою економікою. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 46–51.
24. Гарбінська-Руденко А. В., Волинець В. В., Чорноіван Я. С. Актуальні законодавчі зміни у виконанні місцевих бюджетів в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 222–226.
25. Герман О. В. Суб'єкти протидії порушенням бюджетного законодавства. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 81. С. 68–76.
26. Гетманець О. Фінансова безпека як об'єкт правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 218–223.
27. Гетманець О. П. Бюджет як фінансово-правова форма забезпечення діяльності Національної поліції України. *Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України* : зб. тез доп. учасників Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 11 квіт. 2019 р.). Харків : ХНУВС, 2019. С. 78–79.
28. Головай Н., Бей С. Гармонізація податкової політики України в умовах євроінтеграції: виклики, можливості та перспективи. *Empirio*. 2024. Т. 1. Вип. 2. С. 76–83.
29. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
30. Дем'янишин В. Бюджетна політика держави: концептуальні засади, ефективність, розвиток стратегії і тактики. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2011. Вип. 2. С. 7–20.
31. Дем'янишин В. Сучасна парадигма бюджетного механізму держави. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2018. Вип. 40. Ч. 1. С. 140–150.

32. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики. *Світ фінансів*. 2007. Вип. 1 (10). С. 19–34.
33. Дем'янюк А. В. Проблеми та перспективи оптимізації видатків місцевих бюджетів України в умовах реформи децентралізації. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 19. С. 986–990.
34. Державне управління в Україні: оцінювання на відповідність принципам державного управління / Моніторингові звіти Програми SIGMA. Грудень, 2023. 219 с. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82\\_%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8\\_SIGMA\\_\(%D1%83%D0%BA%D1%80\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82_%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B8_SIGMA_(%D1%83%D0%BA%D1%80).pdf)
35. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 11 берез. 2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>
36. Дегтяр О. А. Інформаційно-комунікативна діяльність в державному управлінні як інструмент інтенсифікації соціального партнерства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=623>
37. Дедушев І. В. Бюджетна політика: зміст та особливості. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 02. С. 265–270. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.45>
38. Дедушев І. В. Законодавче забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні. *Інноваційні тенденції сьогодення в сфері природничих, гуманітарних та точних наук* : зб. наук. пр. з матеріалами IV Міжнар. наук. конф. (Дніпро, 12 квіт. 2024 р.). Вінниця, 2024. С. 58–60.
39. Дедушев І. В. Організаційні засади протидії порушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні. *Успіхи і досягнення у науці*. 2026. № 2 (24). С. 154–165.
40. Дедушев І. В. Правове регулювання діяльності суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні. *Наука і техніка сьогодні*.

*Серія «Право»*. 2024. № 6. С. 111–123. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6\(34\)-111-123](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6(34)-111-123)

41. Дєдушєв І. В. Формування бюджетного процесу на місцевому рівні: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2023. № 79. С. 55–63. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.8>

42. Дмитренко Г. В. Організація і здійснення державного контролю в Україні (фінансово-економічні аспекти) : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2011. 480 с.

43. Дубина М., Гончаренко Ю., Кальченко О. Упровадження та реалізація системи середньотермінового бюджетного планування в Україні: досвід Німеччини. *Галицький економічний вісник*. 2020. № 5 (66). С. 78–92.

44. Дудченко В. Ю. Бюджетна політика Європейського Союзу. *Проблеми інноваційного розвитку економіки України*. 2014. Ч. 1. С. 196–203.

45. Дуліба Є. В. Фіскальна функція держави: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 360 с.

46. Дяченко С. А. Правове регулювання бюджетної децентралізації в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 10. С. 37–46.

47. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. / за заг. ред. С. В. Мочерного. Львів : Світ, 2005. Т. 1. 616 с.

48. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурьміна. Київ : Формат, 2010. 820 с.

49. Європейське право: право Європейського Союзу : підручник : у 2 кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова. Київ : Ін Юре, 2015. Кн. 2 : Матеріальне право Європейського Союзу. 456 с.

50. Желтобрюх І. Л. Розсуд в податковому правозастосуванні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2016. 201 с.

51. Жибер Т. В. Бюджетний процес та його оптимізація в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01. Київ, 2005. 223 с.

52. Завадський Й. С., Осовська Т. О., Юшкевич О. О. Економічний словник. Київ : Кондор, 2006. 356 с.
53. Засади формування бюджетної політики держави : монографія / [М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков та ін.]; за наук. ред. М. М. Єрмошенка. Київ : НАУ, 2003. 284 с.
54. *Інформаційно-аналітична система «Прозорий бюджет»* : [сайт]. URL: <https://edata.gov.ua/>
55. Кириленко О. П., Малиняк Б. С., Письменний В. В., Русін В. М. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади : навч. посіб. Київ, 2015. 397 с.
56. Клівіденко Л. М., Мацедонська Н. В. Світовий досвід бюджетної децентралізації та шляхи його впровадження в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2017. Вип. 1 (06). С. 124–129.
57. Конончук І. Бюджетний процес Європейського Союзу. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 1 (11). С. 50–54.
58. 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#Text>
59. Кравець С. В., Мединська Т. В. Становлення і тенденції розвитку податкової системи України. *Актуальні проблеми сьогодення у сфері фінансів, обліку та аудиту* : тези доп. інтернет-конф. (Хмельницький, 28–29 трав. 2020 р.). Хмельницький, 2020. С. 67–70.
60. Кремень О. І. Фінанси : навч. посіб. Київ : Центр навч. літ., 2016. 412 с.
61. Кузькін Є. Ю. Організаційно-економічне забезпечення формування фіскальних повноважень та відповідальності об'єднаних територіальних громад України. *Актуальні проблеми економіки*. 2019. № 1 (211). С. 72–81.
62. Кульницький М. В. Проблеми бюджетного реформування в Україні. *Фінанси України*. 2002. № 7. С. 25–29.

63. Курінний Є. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 43–51.
64. Кухарська Г. З. Бюджетна політика як інструмент розвитку економіки. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 7. С. 77–81.
65. Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика : навч.-метод. посіб. Київ : КНЕУ, 2002. 256 с.
66. Лаврук О. В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67–68. С. 254–263.
67. Лапіка А. О. Адміністративні процедури реалізації повноважень місцевих державних адміністрацій в галузі бюджету та фінансів. *Юридична наука*. 2020. № 2 (104). С. 212–224.
68. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія. Київ : ДННУ АФУ, 2009. 600 с.
69. Лисяк Л. В. Зміцнення бюджетного потенціалу місцевих бюджетів України в умовах фінансової децентралізації. *Проблеми економіки*. 2018. № 1 (35). С. 294–299.
70. Лободіна З., Дем'янишин В., Кізима Т., Савчук С. Сучасні тенденції розвитку та наслідки трансформації бюджетної системи України в контексті реформування управління публічними фінансами. *Вісник економіки*. 2021. № 4. С. 38–56.
71. Маланчук Т. В. Органи галузевої компетенції як суб'єкти адміністративно-правового регулювання торговельної діяльності (роздрібної торгівлі). *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2013. № 2 (9). С. 39–43.
72. Малярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів. *Вісник ТАНГ*. 2012. № 1. С. 23–27.

73. Марункевич А. М., Сидорович М. Я. Сучасні боргові проблеми економічно розвинутих країн та їх вплив на світову фінансову систему. *Світ фінансів*. 2010. № 4. С. 219–228.
74. Мейш А. В., Ільченко О. М. Бюджетна політика України як основа макроекономічної стабільності. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2019. № 3. С. 122–127.
75. Методологічні пояснення. *Державна служба статистики України* : [сайт]. URL: [https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/vvp/metod\\_vvp.htm](https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/vvp/metod_vvp.htm)
76. *Міністерство фінансів України* : [сайт]. URL: <http://minfin.gov.ua>
77. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. О. Б. Жихор, О. П. Кириленко. Київ : УБС НБУ, 2015. 579 с.
78. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. 2-ге вид., доповн. і переробл. Тернопіль : Екон. думка ТНЕУ, 2014. 448 с.
79. Молдован О. Ризики фіскальної політики в 2010 році: чинники та механізми подолання : аналіт. записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/riziki-fiskalnoi-politiki-v-2010-roci-chinniki-ta-mekhanizmi-podolannya>
80. Назар Ю. С. Протидія порушенням бюджетного законодавства : монографія. Львів : СПОЛОМ, 2021. 453 с.
81. Національна Стратегія доходів до 2030 року. *Міністерство фінансів України* : [сайт]. URL: <https://mof.gov.ua/uk/>
82. Нездойминога О. Є. Особливості формування бюджету територіальної громади. *Економіка і суспільство*. 2017. № 11. С. 443–449.
83. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання : аналіт. доп. / Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2010. 35 с.
84. Овсіюк О. Л. Особливості податково-бюджетної політики України в сучасних умовах. *Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету*. 2016. Вип. 7 (29). С. 114–119.

85. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія і практика : монографія. Київ : КНТЕУ, 2003. 580 с.
86. Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія) : навч. посіб. 2-ге вид., доповн. і переробл. Київ : КНЕУ, 2001. 240 с.
87. Ортинський В. Аналіз нормативно-правової основи забезпечення економічної безпеки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2016. № 855. С. 4–12.
88. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. Київ : Знання-Прес, 2002. 495 с.
89. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія. Донецьк : Юго-Восток ЛТД, 2005. 642 с.
90. Підзвітність у бюджетному процесі: як вдало презентувати інформацію про виконання бюджету в громаді. *Громадське партнерство «За прозорі місцеві бюджети»* : [сайт]. URL: <https://probudget.org.ua/news/pidzvitnist-u-byudzhetnomu-procesi-yak-vdalo-prezentuvati-informaciyu-pro-vikonannya-byudzhetu-v-gromadi/>
91. Підхомний О. М., Журба О. Ю. Зарубіжний досвід формування та функціонування системи місцевих фінансів та його використання в Україні. *Молодий вчений*. Серія «Економічні науки». 2017. № 11 (51). С. 1265–1270.
92. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
93. Попович С. Контроль за використанням державних коштів. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2023. № 3. С. 285–290.
94. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та приведення окремих його положень у відповідність із законами України». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43916>

95. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>

96. Про бюджетну політику Міністерства оборони України на 2022 рік : наказ Міністерства оборони України від 31 січ. 2022 р. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0030322-22#Text>

97. Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28 січ. 2021 р. № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>

98. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лют. 2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

99. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 10 лют. 2015 р. № 176-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176-19#Text>

100. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

101. 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>

102. Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі : наказ Міністерства фінансів України від 14 груд. 2001 р. № 574. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/postanovi>

103. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 3 берез. 2021 р. № 179. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>

104. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 3 лют. 2016 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF#Text>

105. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 15 квіт. 2015 р. № 215. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF#Text>

106. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>

107. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 6 берез. 2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>

108. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів : наказ Міністерства фінансів України від 23 серп. 2012 р. № 938. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12#Tex>

109. Про затвердження Порядку обміну інформацією між органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, та органами місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 16 черв. 2021 р. № 627. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/627-2021-%D0%BF#Text>

110. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2004 р. № 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#Text>

111. 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>

112. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

113. Про місцеві податки і збори : декрет Кабінету Міністрів України від 20 трав. 1993 р. № 56-93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-93#Text>

114. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#Text>

115. Про основні напрями бюджетної політики Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України на 2017 рік : наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 3 січ. 2017 р. № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0001519-17#Text>

116. Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб : Закон України від 9 січ. 2025 р. № 4196-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-20#Text>

117. Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 31 жовт. 2008 р. № 639-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/639-17#Text>

118. 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>

119. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

120. Про Рахункову палату : Закон України від 2 листоп. 2015 р. № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text>

121. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

122. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лют. 2016 р. № 92-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D1%80#Text>

123. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 черв. 2017 р. № 411-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/411-2017-%D1%80#Text>

124. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лют. 2017 р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/142-2017-%D1%80#Text>

125. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 груд. 2021 р. № 1805-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-2021-%D1%80#Text>

126. Про укладення Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських співтовариств : акт Ради Європейського Союзу від 26 лип. 1995 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/konventsija-pro-zaxist-fin-interesiv-ec.pdf>

127. Про Фонд державного майна України : Закон України від 9 груд. 2011 р. № 4107-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text>

128. Путівник бюджетного процесу від 14 жовт. 2024 р. *Дослідницька служба Верховної Ради України* : [сайт]. URL: [https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry\\_policy/Guide\\_lg-indst/74675.html](https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/Guide_lg-indst/74675.html)

129. Раделицький Ю. О. Місцеві бюджети в умовах децентралізації: теоретичні аспекти. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 5 (133). С. 147–153.

130. Радзівіл К. С. До питання правового забезпечення фінансової безпеки держави. *Юридичний вісник*. 2011. № 4 (21). С. 49–52.

131. Разуваєва Д. В. Вітчизняний та зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів. *Управління розвитком*. 2014. № 10. С. 69–71.

132. Рекова Н. Ю., Веріга Г. В., Чистюхіна Ю. А. Трансформація місцевих фінансів постконфліктних територій на засадах фіскальної децентралізації : монографія. Краматорськ : ДДМА, 2017. 300 с.

133. Реформа децентралізації. *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

134. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) від 1 черв. 2016 р. № 2-рп/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16#Text>

135. Романенко Є. О. Правовий статус отримувачів бюджетних коштів. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 156–159.

136. Романенко О. Р. Фінанси : підручник. Київ : Центр навч. літ., 2006. 312 с.

137. Руденко Ю. М., Токар В. В. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2010. 348 с.

138. Савастєєва О. М. Модель забезпечення регіонального розвитку в умовах децентралізації. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2019. № 1 (69). Ч. 2. С. 47–53.

139. Савастєєва О. М. Організація бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах фінансової децентралізації: теорія, методологія, практика : монографія. Чернігів : ЧНТУ, 2019. 360 с.

140. Сегеда Л. М. Центральний банк як базовий регулятор грошово-кредитної сфери. *Сучасні тенденції розвитку банківських систем в умовах подолання наслідків світової фінансової кризи* : зб. тез доп. Всеукр. наук. інтернет-конф. (Тернопіль, 31 трав. 2011 р.). Тернопіль : Вектор, 2011. С. 28–30.

141. Сідор М. І. Вплив цифровізації на бюджетну систему України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 467–471.
142. Сідор М. І. Принципи бюджетного процесу в Україні. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. (Одеса, 20–21 квіт. 2012 р.) : у 2 т. Одеса : Фенікс, 2012. Т. 2. С. 79–81.
143. Сідор М. І., Боднарук Ю. В. Зміст та структура бюджетного процесу в Україні. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Вип. 2. С. 101–111.
144. Сливка М. М. Поняття державного фінансового контролю та правовий статус суб'єктів його забезпечення. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 10. С. 624–627.
145. Словник сучасної економічної теорії Макмілана / за ред. Д. І. Пирса ; пер. з англ. Київ : Арт Ек, 2000. 640 с.
146. Словник української мови: академічний словник. URL: <http://sum.in.ua/s/polityka>
147. Ступницький О. І., Швець І. Ю. Відновлення України: фінансові ресурси і інструменти відбудови та розвитку територіальних громад : дослідження. Київ, 2023. 111 с.
148. Тарасюк А. В. До питання про взаємодію органів фінансового контролю із органами фінансового розслідування. *Академічні візії*. 2022. Вип. 14. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7515805>
149. Тихонова О. В. Фінансова безпека України: кримінально-правові та кримінологічні основи : монографія. Дніпропетровськ : Середняк Т. К., 2015. 484 с.
150. Товкун Л. В. Бюджетний процес: значення та перспективи розвитку в сучасних умовах. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 45. Т. 2. С. 48–52.
151. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / за наук. ред. В. Федосова. Київ : КНЕУ, 2002. 387 с.

152. Філімошкіна І., Панченко М. Напрями вдосконалення бюджетного процесу в Україні. *Ринок цінних паперів України*. 2013. № 11–12. С. 31–38.
153. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В. І. Шинкарука. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
154. Фінансово-економічний словник / [кол. авт.: О. С. Юнін, О. О. Круглова, М. О. Савельєва та ін.]. Дніпро : Біла К. О., 2018. 164 с.
155. Фоменко Ю. О. Правове регулювання бюджетного процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2019. 237 с.
156. Формування і функціонування бюджетної системи України : монографія / [С. О. Булгакова, О. Т. Колодій, Л. В. Єрмошенко та ін.] ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. Київ : Книга, 2003. 344 с.
157. Харитонюк О. Т. Особливості бюджетно-податкової системи України у післякризовий період. *Економічна думка*. 2015. № 11. С. 27–32.
158. Чірків А., Кушнір В. Особливості місцевого самоврядування Франції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 176–180.
159. Чугунов В. І. Бюджетне планування як складова соціально-економічного розвитку країни. *Ефективна економіка*. 2020. № 12. URL: [http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/12\\_2020/210.pdf](http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/12_2020/210.pdf)
160. Шаповал В. М. Конституція Французької Республіки. Київ : Москаленко О. М., 2018. 56 с.
161. Шевчук І. А. Перспективи розвитку податково-бюджетної політики України в умовах євроінтеграції. *Молодий вчений*. 2016. № 11. С. 7–11.
162. Шевчук О., Федішин О. Фінансово-правовий аспект державного бюджету та його роль у бюджетній системі України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2 (18). С. 100–105.
163. Що має знати депутат місцевої ради : навч. посіб. / авт. кол.: А. Странніков, Л. Грицак, О. Солонтай. Київ : ІПО, 2011. Кн. 3. Бюджет і бюджетний процес на рівні місцевого самоврядування в Україні. 160 с.

164. Юрій С. І., Стоян В. І., Даневич О. С. Казначейська система : підручник. 2-ге вид., змін. й доповн. Тернопіль : Карт-бланш, 2006. 818 с.
165. Юрій С. М. Податкова система України: становлення та розвиток. *Економічний форум*. 2014. № 3. С. 286–292.
166. Якібчук О. Д. Світовий досвід організації бюджетного процесу. *Актуальні питання фінансової теорії та практики* : зб. матеріалів Третньої заочно-дистан. наук. конф. студентів і молодих вчених (Тернопіль, 30 трав. 2017 р.). Тернопіль : THEU, 2017. С. 160–164.
167. Bahl R., Bird R. Subnational taxes in developing countries: The way forward. *Public Budgeting & Finance*. 2008. No. 28 (4). P. 1–25.
168. Claeys P., Afonso P. The Dynamic Behaviour of Budget Components and Output. *ECB Working Paper*. 2007. No. 775. 31 p.
169. Convention drawn up on the basis of Article K. 3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0625%2801%29>
170. Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system of national and regional accounts in the Community. *Official Journal*. 1996. L 310. P. 1–469. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R2223:EN:HTML>
171. Diedushev I., Morhun N. The balance between unification and adaptation in legislative harmonisation: A case study of institutional support for the budget process at the local level. *Law Journal of the National Academy of Internal Affairs*. 2025. No. 15 (1). P. 27-47. DOI: 10.63341/naia-chasopis/1.2025.27
172. Fatás A., Mihov I. The Euro and Fiscal Policy. Working Paper 14722. *National Bureau of Economic Research*. University of Chicago Press, 2010. P. 287–324.

173. Friedrich C. *Man and His Government*. New York : McGraw-Hill, 1963. 737 p.

174. Mankiw N. G., Weinzierl M. *An Exploration of Optimal Stabilization Policy*. Harvard Business School, 2011. P. 11–113.

175. Menguy S. A dynamic rule applied to the threshold imposed on the European budgetary deficits. *Journal of Policy Modeling*. 2007. Vol. 30. No. 6. P. 1093–1105.

176. Sherwood M. *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU. Member States*. Discussion Paper 021. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2015. 30 p.

177. *Stability and Growth Pact* : Council of the European Union of 17 June 1997. *Official Journal*. 1997. C 236. P. 0001–0002.

178. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union* : Council of the European Union. *Europe documents*. 2012. No. 2557. P. 1–7.

179. Voznyak H. V., Yehorycheva S. B., Grzebyk M., Pelekhatyy A. O. Budgetary Control at the Local Level under Financial Decentralization in Ukraine: Problems and their Solutions. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2019. No. 3 (30). P. 328–339.

## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### Анкета

**вивчення думки службових осіб фінансових органів міських рад (міст Києва, Біла Церква, Бориспіль, Бровари, Вінниця, Полтава, Черкаси), органів Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби України, Національної поліції України, Бюро економічної безпеки України з питань правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні**

#### **Шановні колеги!**

Пропонуємо відповісти на низку запитань, які стосуються актуальних питань правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні. Просимо відповісти на запитання, об'єктивність Ваших відповідей допоможе розробити рекомендації, які, на нашу думку, будуть корисними й у Вашій роботі.

Від Вашого особистого ставлення, сумлінності та щирості залежатиме якість проведення опитування.

Результати анонімного анкетування буде використано в узагальненому вигляді з науково-практичною метою.

Уважно прочитайте запитання та оберіть варіант відповіді, поставивши позначку.

Будемо вдячні за правдиві відповіді!

Заздалегідь дякуємо за допомогу в дослідженні!

#### **1. Рівень Вашої освіти:**

- вища освіта
- незакінчена вища освіта
- середня спеціальна освіта
- повна загальна середня освіта

неповна загальна середня освіта

**2. Ваш вік:**

до 25 років

26–30 років

31–35 років

36–40 років

понад 40 років

**3. Ваш стаж роботи:**

до 1 року

від 1 до 3 років

від 3 до 5 років

від 5 до 10 років

понад 10 років

**4. Чи цілком держава враховує чинники, які впливають на зміст бюджетної політики на місцевому рівні:**

так

ні

**5. Які найпоширеніші деструктивні наслідки особливостей нормативно-правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні:**

щорічне непрогнозоване здійснення видатків місцевих бюджетів

неефективне управління фінансовими ресурсами

інше

**6. Чи ускладнює чітке регулювання бюджетного процесу в його ключових галузях відсутність деталізації повноважень органів місцевого самоврядування в досліджуваній сфері в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»:**

так

ні

**7.** Чи впливає опосередковано на бюджетний процес на місцевому рівні діяльність підрозділів Державної податкової служби України, Державної казначейської служби України та Державної аудиторської служби України:

так

ні

**8.** Чи впливає опосередковано на бюджетний процес на місцевому рівні діяльність правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з правопорушеннями в бюджетній сфері:

так

ні

**9.** Чи вважаєте Ви, що на бюджетний процес опосередковано впливають платники податків і зборів:

так

ні

**10.** Чи вважаєте передумовою до виникнення загроз корупційного характеру спрощення окремих процедур у межах бюджетного процесу, що відбулося після введення воєнного стану в Україні:

так

ні

**11.** Чи вважаєте одним з проблемних питань бюджетного процесу на місцевому рівні необізнаність суспільства про бюджет і фінансову діяльність:

так

ні

**12.** Чи вважаєте за можливе посилення ролі органів місцевого самоврядування в справлянні податків і зборів, що надходять до бюджету відповідної громади, шляхом розширення їх повноважень, а також надання їм доступу до податкової інформації щодо об'єктів і суб'єктів оподаткування місцевими податками:

- так
- ні

**13.** Які шляхи розв'язання проблем, пов'язаних із виконанням дохідної та видаткової частин бюджету, вважаєте актуальними:

- оптимальність розподілу повноважень і відповідальності між різними рівнями влади у формуванні фінансів територіальних громад
- активізація законодавчого забезпечення ефективного управління виконанням дохідної частини місцевих бюджетів і раціональності їх використання
- забезпечення збалансованості дохідної та видаткової частин бюджету
- дотримання оптимального розподілу повноважень відповідних головних розпорядників і розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та забезпечення фінансової автономії, самостійності місцевих бюджетів
- оптимізація структури надходжень до місцевого бюджету та їх забезпечення за рахунок підвищення ефективності й активізації діяльності підприємств різних форм власності

**14.** Чи вважаєте Ви важливою уніфікованість звіту про бюджет, щоб представники різних громад мали доступ до інформації в рівному обсязі:

- так
- ні

**15.** Чи вважаєте проблемним аспектом на етапі контролю дотримання бюджетного законодавства на місцевому рівні відсутність системності перевірки достовірності інформації:

так

ні

**16.** Чи дасть змогу доповнення чинних принципів бюджетного процесу в Україні тими, яких дотримуються в ЄС, гармонізувати досліджуваний процес і наблизити його до вимог ЄС:

так

ні

**17.** Чи залежить ефективність бюджетного процесу на місцевому рівні від рівня протидії правопорушенням, що вчиняють у досліджуваній сфері?

так

ні

**18.** Чи визнаєте провідну роль у правовому регулюванні протидії порушенням бюджетного процесу на місцевому рівні нормотворчість органів державної влади:

так

ні

## Додаток Б

**Зведені дані**  
**результатів анкетування 811 службових осіб фінансових органів міських рад (міст Києва, Біла Церква, Бориспіль, Бровари, Вінниця, Полтава, Черкаси), органів Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби України, Національної поліції України, Бюро економічної безпеки України з питань правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні**

№ з/п	Питання	Кількість респондентів	Питома вага у %
1.	<b>Рівень Вашої освіти:</b>		
	вища освіта	696	85
	незакінчена вища освіта	78	10
	середня спеціальна освіта	37	5
	повна загальна середня освіта	–	0
	неповна загальна середня освіта	–	0
2.	<b>Ваш вік:</b>		
	до 25 років	49	6
	26–30 років	320	39
	31–35 років	294	36
	36–40 років	81	10
	понад 40 років	67	9
3.	<b>Ваш стаж роботи:</b>		
	до 1 року	25	3
	від 1 до 3 років	36	4
	від 3 до 5 років	261	33
	понад 5 років	489	60
4.	<b>Чи повністю держава враховує чинники, які впливають на зміст бюджетної політики на місцевому рівні:</b>		
	так	300	37
	ні	511	63
5.	<b>Які найпоширеніші деструктивні наслідки особливостей нормативно-правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні:</b>		
	щорічне непрогнозоване здійснення видатків місцевих бюджетів	349	43
	неефективне управління фінансовими ресурсами	462	57
	інше	260	32

## Продовження додатка Б

6.	<b>Чи ускладнює чітке регулювання бюджетного процесу в його ключових галузях відсутність деталізації повноважень органів місцевого самоврядування в досліджуваній сфері в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»:</b>		
	так	478	59
	ні	333	41
7.	<b>Чи впливає опосередковано на бюджетний процес на місцевому рівні діяльність підрозділів Державної податкової служби України, Державної казначейської служби України та Державної аудиторської служби України:</b>		
	так	560	69
	ні	251	31
8.	<b>Чи впливає опосередковано на бюджетний процес на місцевому рівні діяльність правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з правопорушеннями в бюджетній сфері:</b>		
	так	576	71
	ні	235	29
9.	<b>Чи вважаєте, що на бюджетний процес опосередковано впливають платники податків і зборів:</b>		
	так	624	77
	ні	187	23
10.	<b>Чи вважаєте передумовою до виникнення загроз корупційного характеру спрощення окремих процедур у межах бюджетного процесу, що відбулося після введення воєнного стану в Україні:</b>		
	так	551	68
	ні	260	32
11.	<b>Чи вважаєте одним з проблемних питань бюджетного процесу на місцевому рівні необізнаність суспільства про бюджет і фінансову діяльність:</b>		
	так	478	59
	ні	333	41
12.	<b>Чи вважаєте за можливе підвищення ролі органів місцевого самоврядування в справлянні податків і зборів, що надходять до бюджету відповідної громади, шляхом розширення їх повноважень, а також надання їм доступу до податкової інформації щодо об'єктів і суб'єктів оподаткування місцевими податками:</b>		
	так	519	64
	ні	292	36

## Продовження додатка Б

13.	<b>Які шляхи розв'язання проблем, пов'язаних з виконанням дохідної та видаткової частин бюджету, вбачаєте актуальними:</b>		
	оптимальність розподілу повноважень і відповідальності між різними рівнями влади у формуванні фінансів територіальних громад	349	43
	активізація законодавчого забезпечення ефективного управління виконанням дохідної частини місцевих бюджетів та раціональності їх використання	308	38
	забезпечення збалансованості дохідної та видаткової частин бюджету	276	34
	дотримання оптимального розподілу повноважень відповідних головних розпорядників і розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, забезпечення фінансової автономії та самостійності місцевих бюджетів	381	47
	оптимізація структури надходжень до місцевого бюджету та їх забезпечення за рахунок підвищення ефективності й активізації діяльності підприємств різних форм власності	341	42
14.	<b>Чи вважаєте Ви важливою уніфікованість звіту про бюджет, щоб представники різних громад мали доступ до інформації в рівному обсязі:</b>		
	так	584	72
	ні	227	28
15.	<b>Чи вважаєте проблемним аспектом на етапі контролю дотримання бюджетного законодавства на місцевому рівні відсутність системності перевірки достовірності інформації:</b>		
	так	397	49
	ні	414	51
16.	<b>Чи дасть змогу доповнення чинних принципів бюджетного процесу в Україні тими, яких дотримуються в ЄС, гармонізувати досліджуваний процес і наблизити його до вимог ЄС:</b>		
	так	633	78
	ні	178	22
17.	<b>Чи залежить ефективність бюджетного процесу на місцевому рівні від рівня протидії правопорушенням, що вчиняють у досліджуваній сфері:</b>		
	так	657	81
	ні	154	19
18.	<b>Чи визнаєте провідну роль у правовому регулюванні протидії порушенням бюджетного процесу на місцевому рівні нормотворчість органів державної влади:</b>		
	так	746	92
	ні	65	8

### Аналітична довідка

**про результати опитування та анкетування службових осіб фінансових органів міських рад (міст Києва, Біла Церква, Бориспіль, Бровари, Вінниця, Полтава, Черкаси), органів Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби України, Національної поліції України, Бюро економічної безпеки України з питань правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні**

Опитування проведено шляхом анонімного анкетування. Загальна кількість респондентів становила 811 осіб.

За віком опитані респонденти розподілилися так: до 25 років – 49 осіб (6 %), 26–30 років – 320 осіб (39 %); 31–35 років – 294 особи (36 %); 36–40 років – 81 особа (10 %); понад 40 років – 67 осіб (9 %).

85 % респондентів мають вищу освіту, незакінчену вищу освіту – 10 %, середню спеціальну освіту – 5 %.

Стаж роботи в 60 % опитаних становить понад 5 років, у 33 % – від 3 до 5 років, у 4 % – від 1 до 3 років, у 3 % – до 1 року.

Переважна більшість опитаних (63 %) вважає, що держава не цілком враховує чинники, які впливають на зміст бюджетної політики на місцевому рівні, що своєю чергою негативно позначається на її ефективності.

Серед найпоширеніших деструктивних наслідків особливостей нормативно-правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні респонденти вважають неефективне управління фінансовими ресурсами та щорічне непрогнозоване здійснення видатків місцевих бюджетів (43 %).

Опитані акцентували на тому, що відсутність деталізації повноважень органів місцевого самоврядування в досліджуваній сфері в Законі України

«Про місцеве самоврядування в Україні» ускладнює чітке регулювання бюджетного процесу в його ключових галузях (59 %).

За результатами опитування з'ясовано, що опитувані засвідчують опосередкований вплив на бюджетний процес на місцевому рівні окремих суб'єктів, зокрема:

– діяльність підрозділів Державної податкової служби, Державної казначейської служби України та Державної аудиторської служби України (69 %);

– діяльність правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з правопорушеннями в бюджетній сфері (71 %);

– поведінка платників податків і зборів (77 %).

Акцентовано на можливості посилення ролі органів місцевого самоврядування в справлянні податків і зборів, що надходять до бюджету відповідної громади, шляхом розширення їхніх повноважень, а також надання їм доступу до податкової інформації, щодо об'єктів і суб'єктів оподаткування місцевими податками (64 %).

Крім того, респонденти визначили, що передумовою виникнення загроз корупційного характеру є спрощення окремих процедур у межах бюджетного процесу, що відбулося після введення воєнного стану в Україні (68 %).

Одним з проблемних питань бюджетного процесу на місцевому рівні визнано необізнаність суспільства про бюджет і фінансову діяльність (59 %). Проблемним аспектом на етапі контролю дотримання бюджетного законодавства на місцевому рівні визначено відсутність системності перевірки достовірності інформації (49 %). Хоча більшість опитуваних мала протилежну позицію.

За результатами опитування окреслено основні шляхи розв'язання проблем, пов'язаних із виконанням дохідної та видаткової частин бюджету, а саме:

– оптимальність розподілу повноважень і відповідальності між різними рівнями влади у формуванні фінансів територіальних громад (43 %);

– активізація законодавчого забезпечення ефективного управління виконанням дохідної частини місцевих бюджетів і раціональності їх використання (38 %);

– забезпечення збалансованості дохідної та видаткової частин бюджету (34 %);

– дотримання оптимального розподілу повноважень відповідних головних розпорядників і розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, забезпечення фінансової автономії та самостійності місцевих бюджетів (47 %);

– оптимізація структури надходжень до місцевого бюджету та їх забезпечення за рахунок підвищення ефективності й активізації діяльності підприємств різних форм власності (42 %).

Респонденти засвідчили важливість наявності уніфікованого звіту про бюджет, щоб представники різних громад мали доступ до інформації в рівному обсязі (72 %).

Водночас респонденти вважають, що доповнення чинних принципів бюджетного процесу в Україні тими, яких дотримуються в ЄС, дасть змогу гармонізувати досліджуваний процес і наблизити його до вимог ЄС (78 %).

Опитувані зазначили, що ефективність бюджетного процесу на місцевому рівні залежить від рівня протидії правопорушенням, що вчиняють у досліджуваний сфері (81 %), а також визнали провідну роль нормотворчості органів державної влади в правовому регулюванні протидії порушенням бюджетного процесу на місцевому рівні (92 %).

*Аналіз підготовлено* \_\_\_\_\_

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*в яких висвітлено основні наукові результати дисертації:*

1. Дедушев І. В. Бюджетна політика: зміст та особливості. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 2. С. 265–270. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.45>
2. Дедушев І. В. Формування бюджетного процесу на місцевому рівні: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2023. № 79. С. 55–63. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.8>
3. Дедушев І. В. Правове регулювання діяльності суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні. *Наука і техніка сьогодні. Серія «Право»*. 2024. № 6. С. 111–123. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6\(34\)-111-123](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6(34)-111-123)
4. Diedushev I., Morhun N. The balance between unification and adaptation in legislative harmonisation: A case study of institutional support for the budget process at the local level. *Law Journal of the National Academy of Internal Affairs*. 2025. Vol. 15 (1). P. 27–47. DOI: [10.63341/naia-chasopis/1.2025.27](https://doi.org/10.63341/naia-chasopis/1.2025.27)
5. Дедушев І. В. Організаційні засади протидії порушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні. *Успіхи і досягнення у науці*. 2026. № 2 (24). С. 154–165. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1254-2026-2\(24\)-154-165](https://doi.org/10.52058/3041-1254-2026-2(24)-154-165)

*які засвідчують апробацію результатів дисертації:*

1. Дедушев І. В. Бюджетна політика України: проблеми сьогодення. *Актуальні питання економіки, обліку, управління та права в сучасних умовах*: матеріали Міжнар. наук.-прак. конф. (Полтава, 19 квіт. 2023 р.). Полтава, 2023. С. 59–60.

2. Дедушев І. В. Особливості бюджетного процесу в сучасних умовах. *Стратегія розвитку України: фінансово-економічний та гуманітарний аспекти* : матеріали X Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 20 жовт. 2023 р.). Київ, 2023. С. 277–280.

5. Дедушев І. В. Законодавче забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні. *Інноваційні тенденції сьогодення в сфері природничих, гуманітарних та точних наук* : матеріали IV Міжнар. наук. конф. (Дніпро, 12 квіт. 2024 р.). Вінниця, 2024. С. 58–60.

6. Дедушев І. В. Заходи протидії правопорушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні. *Злочини проти основ національної безпеки України: особливості кваліфікації та методики розслідування* : матеріали круглого столу, проведеного в межах Днів науки на факультеті правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія» (Київ, 28 лют. 2025 р.). Київ, 2025. С. 154–158.

## Акти впровадження



КИЇВСЬКА МІСЬКА РАДА

Постійна комісія Київської міської ради з питань бюджету,  
соціально - економічного розвитку та інвестиційної діяльностівул. Хрещатик, 36, м. Київ, 01001, тел.: (044) 202 70 98, (044) 202 70 43, (044) 202 72 99  
Контактний центр міста Києва: (044) 15 51, e-mail: budget@kmr.gov.ua, сайт: kmr.gov.ua,  
код ЄДРПОУ 22883141

29.07.2025 № 08/280-544 Век

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

Довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
здобувача наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081  
«Право» Національної академії внутрішніх справ  
Дедушева Іллі Володимирович

на тему:

«Правове регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в  
Україні».

Довідка видана в тому, що положення, висновки та практичні пропозиції, які обґрунтовані Дедушевим Іллею Володимировичем в межах дисертаційного дослідження «Правове регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні», знайшли своє відображення в практичній діяльності Постійної комісії Київської міської Ради з питань бюджету, соціально-економічного розвитку та інвестиційної діяльності.

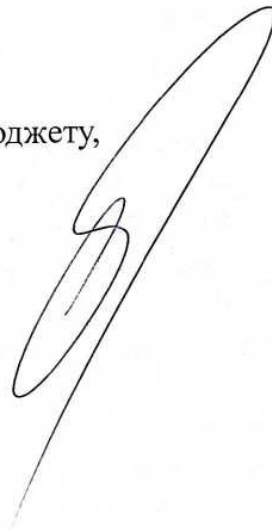
Зокрема, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", Статуту територіальної громади міста Києва, Регламенту Київської міської ради, а також Положення про постійні комісії Київської міської ради, теоретико-методологічні дослідження та практичні пропозиції здобувача Дедушева Іллі Володимировича враховані при підготовці рекомендацій правових висновків щодо профільних проєктів нормативно-правових актів Постійної комісії, а саме, щодо:

- попереднього розгляду проєктів програм соціального та економічного розвитку, міських цільових програм, а також звітів про їх виконання;
- попереднього розгляду прогнозу бюджету міста Києва, проєктів бюджету міста Києва та проєктів про внесення змін та доповнень до бюджету міста Києва, а також звітів про його виконання;
- попереднього розгляду проєктів рішень Київської міської ради щодо землекористування та землевідведення, а також розпорядження об'єктами права комунальної власності територіальної громади міста Києва;
- попереднього розгляду проєктів положень та статутів підприємств, установ та організацій комунальної власності територіальної громади міста Києва.

Представлені положення дисертації, отримані на основі проведеного дослідження, виявили необхідний теоретичний і методологічний рівень та практичну значимість для подальшого застосування в роботі Постійної комісії Київської міської Ради.

Також, заслуговують уваги та мають значимість для подальшого застосування пропозиції автора дисертації щодо напрямів вдосконалення правового регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні та гармонізація інституційного забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні зі стандартами ЄС.

Голова постійної комісії  
Київської міської ради з питань бюджету,  
соціально-економічного розвитку  
та інвестиційної діяльності,  
доктор економічних наук, доцент



Андрій ВІТРЕНКО

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Проректор Національної  
академії внутрішніх справ  
доктор юридичних наук, професор  
полковник поліції

**Сергій ЧЕРНЯВСЬКИЙ**

2025 року

**АКТ**

24 . 11 . 2025

м. Київ

№ 524-01

Впровадження результатів дисертації  
Дедушева Іллі Володимировича  
«Правове регулювання бюджетного  
процесу на місцевому рівні в Україні»  
в освітній процес НАВС

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

– т.в.о.начальника відділу організації освітнього процесу, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника, полковника поліції Корольчука Віктора Володимировича;

– т.в.о. начальника відділу організації наукової діяльності, кандидата юридичних наук старшого лейтенанта поліції Горбенко Дар'ї Андріївни;

– завідувача кафедри оперативно-розшукової діяльності та національної безпеки, кандидата юридичних наук, професора Герасименко Лариси Володимирівни;

– завідувача кафедри економіко-правових дисциплін навчально-наукового інституту права та психології, кандидата економічних наук, доцента Фаїзова Анатолія Вікторовича;

– начальника відділу аспірантури (ад'юнктури) і докторантури, доктора юридичних наук, професора підполковника поліції Тихонової Олени Вікторівни;

– завідувача загальної бібліотеки Гайдар Людмили Георгіївни.

Комісія розглянула й узагальнила матеріали дисертації, поданої на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право», та наукові праці аспіранта заочної форми навчання кафедри оперативно-розшукової діяльності та національної безпеки Національної академії внутрішніх справ Дедушева Іллі Володимировича «Правове регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні».

Проаналізовано основні результати дослідження Дедушева І.В., зокрема наукові праці, в яких опубліковані теоретичні положення дисертації:

Дедушев І.В. Бюджетна політика: зміст та особливості. *Аналітично-порівняльне правознавство. Електронне наукове видання*. 2023. № 02. С. 265-270. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.45>

Дедушев І.В. Формування бюджетного процесу на місцевому рівні:

зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. № 79. С. 55-63. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.8>

Дедушев І.В. Правове регулювання діяльності суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні. *Наука і техніка сьогодні (Серія «Право»)*. 2024. № 6. С. 111-123. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6\(34\)-111-123](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6(34)-111-123)

Дедушев І.В., Моргун Н.С. Баланс між уніфікацією та адаптацією в гармонізації законодавства: кейс інституційного забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2025. Т. 15, № 1. С. 27-47. DOI: 10.63341/naia-chasopis/1.2025.27

Дедушев І.В. Бюджетна політика України: проблеми сьогодення. *Актуальні питання економіки, обліку, управління та права в сучасних умовах: матеріали Міжнар. наук.-прак. конф. (Полтава, 19 квіт.2023 р.)*. Полтава: збірник тез доповідей, 2023. С. 59-60.

Дедушев І.В. Особливості бюджетного процесу в сучасних умовах. *Стратегія розвитку України: фінансово-економічний та гуманітарний аспекти: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, НАСОА, 20 жовт.2023 р.)*. Київ: збірник тез доповідей, 2023. С. 277-280.

Дедушев І.В. Законодавче забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні. *Інноваційні тенденції сьогодення в сфері природничих, гуманітарних та точних наук: матеріали IV Міжнародної наукової конференції (Дніпро, 12 квіт.2024 р.)*. Вінниця, 2024. С. 58-60.

Дедушев І.В. Заходи протидії правопорушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні. *Злочини проти основ національної безпеки України: особливості кваліфікації та методики розслідування: матеріали круглого столу, проведеного в межах Днів науки на факультеті правничих наук Національного університету «Києво-Могилянська академія» (28 лют. 2025 р.)*. Київ: НаУКМА, 2025. С.154-158.

На основі проведеного аналізу комісія зробила висновок, що праці Дедушева І.В. містять науково обґрунтовані теоретичні положення та практичні рекомендації, що дає підстави запровадити їх для використання в освітньому процесі Національної академії внутрішніх справ, зокрема при викладанні навчальних дисциплін «Фінансове право», «Публічні фінанси», «Банківське право», під час підготовки навчально-методичних та дидактичних матеріалів, а також рекомендувати їх до вивчення під час самостійної роботи здобувачів вищої освіти.

**Члени комісії:**

 **Віктор КОРОЛЬЧУК**  
 **Дар'я ГОРБЕНКО**  
 **Лариса ГЕРАСИМЕНКО**  
 **Анатолій ФАЇЗОВ**  
 **Олена ТИХОНОВА**  
 **Людмила ГАЙДАР**

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Проректор  
Національної академії  
внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, професор  
полковник поліції



**Олег ТАРАСЕНКО**

2025 року

**АКТ**

24 . 11 . 2025

м. Київ

№ 525-1/р

Впровадження результатів дисертації  
Дедушева Іллі Володимировича  
«Правове регулювання бюджетного  
процесу на місцевому рівні в Україні»  
в наукову діяльність НАВС

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

- т.в.о. начальника відділу організації наукової діяльності, кандидата юридичних наук старшого лейтенанта поліції Горбенко Дар'ї Андріївни;
- завідувача кафедри оперативно-розшукової діяльності та національної безпеки, кандидата юридичних наук, професора Герасименко Лариси Володимирівни;
- завідувача кафедри економіко-правових дисциплін навчально-наукового інституту права та психології, кандидата економічних наук, доцента Фаїзова Анатолія Вікторовича;
- начальника відділу аспірантури (ад'юнктури) і докторантури, доктора юридичних наук, професора підполковника поліції Тихонової Олени Вікторівни;
- завідувача загальної бібліотеки Гайдар Людмили Георгіївни.

Комісія розглянула й узагальнила матеріали дисертації, поданої на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право», наукові праці аспіранта заочної форми навчання кафедри оперативно-розшукової діяльності та національної безпеки Національної академії внутрішніх справ Дедушева Іллі Володимировича «Правове регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні» та на основі проведеного аналізу зробила висновок, що надана робота містить низку обґрунтованих теоретичних положень та пропозицій, спрямованих на удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні.

Проаналізовано основні результати дослідження Дедушева І.В., зокрема наукові праці, в яких опубліковані теоретичні положення дисертації:

Дедушев І.В. Бюджетна політика: зміст та особливості. *Аналітично-порівняльне правознавство. Електронне наукове видання. 2023. № 02. С. 265-270.*

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.02.45>

Дедушев І.В. Формування бюджетного процесу на місцевому рівні: зарубіжний досвід. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. № 79. С. 55-63. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.8>

Дедушев І.В. Правове регулювання діяльності суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні. *Наука і техніка сьогодні (Серія «Право»)*. 2024. № 6. С. 111-123. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6\(34\)-111-123](https://doi.org/10.52058/2786-6025-2024-6(34)-111-123)

Дедушев І.В., Моргун Н.С. Баланс між уніфікацією та адаптацією в гармонізації законодавства: кейс інституційного забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2025. Т. 15, № 1. С. 27-47. DOI: 10.63341/naia-chasopis/1.2025.27

Дедушев І.В. Бюджетна політика України: проблеми сьогодення. *Актуальні питання економіки, обліку, управління та права в сучасних умовах: матеріали Міжнар. наук.-прак. конф. (Полтава, 19 квіт.2023 р.)*. Полтава: збірник тез доповідей, 2023. С. 59-60.

Дедушев І.В. Особливості бюджетного процесу в сучасних умовах. *Стратегія розвитку України: фінансово-економічний та гуманітарний аспекти: матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, НАСОА, 20 жовт.2023 р.)*. Київ: збірник тез доповідей, 2023. С. 277-280.

Дедушев І.В. Законодавче забезпечення бюджетного процесу на місцевому рівні. *Інноваційні тенденції сьогодення в сфері природничих, гуманітарних та точних наук: матеріали IV Міжнародної наукової конференції (Дніпро, 12 квіт.2024 р.)*. Вінниця, 2024. С. 58-60.

Дедушев І.В. Заходи протидії правопорушенням у бюджетному процесі на місцевому рівні в Україні. *Злочини проти основ національної безпеки України: особливості кваліфікації та методики розслідування: матеріали круглого столу, проведеного в межах Днів науки на факультеті правничих наук Національного університету «Киево-Могилянська академія» (28 лют. 2025 р.)*. Київ: НаУКМА, 2025. С.154-158.

На основі проведеного аналізу комісія зробила висновок про те, що вищезазначені матеріали дисертаційного дослідження Дедушева І.В. застосовуються під час підготовки монографій, підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій, узагальнення аналітичних матеріалів, обґрунтування пропозицій до чинних проектів нормативно-правових актів, підготовка яких потребує проведення відповідних наукових досліджень або містить наукову складову.

**Члени комісії:**

 Дар'я ГОРБЕНКО  
 Дариса ГЕРАСИМЕНКО  
 Анатолій ФАЇЗОВ  
 Олена ТИХОНОВА  
 Людмила ГАЙДАР