

looking for reserves to increase it. We define the category of "value added planning" as a systemic and complex phenomenon, where profit planning is the final link in the plans of all the components of added value, which takes into account the optimization of production, as well as the rational ratio of remuneration to employees and owners of the enterprise.

Key words: *grain product sub-complex, value added, value added planning, profit, wages, depreciation, rent.*

УДК. 336.132.1

DOI 10.31395/2415-8240-2020-97-2-243-262

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

С. А. ПТАШНИК, кандидат економічних наук

Ю. В. УЛЯНИЧ, кандидат економічних наук

О. В. РОЛІНСЬКИЙ, кандидат економічних наук

Уманський національний університет садівництва

Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні визначають нормативну базу та фінансове підґрунтя діяльності органів місцевого самоврядування як вагомій передумови та фундаментальні основи реалізації демократичного принципу народовладдя в державному устрої. Проте розвиток місцевого самоврядування тривалий час відбувався тільки на рівні міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявлялися неспроможними виконувати в повному обсязі надані розширені повноваження, забезпечувати належне виконання на місцевому рівні власних та делегованих державою функцій.

Ключові слова: *бюджет, децентралізація, місцеві бюджети, місцеві податки, об'єднані територіальні громади.*

Постановка проблеми. Проведення адміністративно-територіальної реформи та запровадження змін в територіальній організації влади в Україні забезпечило оновлення системи формування доходів місцевих бюджетів. Оскільки основним завданням фінансової та управлінської децентралізації було створення спроможних та фінансово незалежних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, питання реалізації поставленої мети є актуальним та потребує детального аналізу показників та визначення причин їх значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти розбудови механізму фінансового забезпечення виконання на

місцевому рівні органами влади та самоврядування власних та делегованих державою функцій, формування податкового та бюджетного потенціалів територій розглядалися в роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, таких як Є. Балацький, О. Батанов, Ф. Вейленкурт, А. Варудакіс, Є. Вінокуров, Г. Возняк, Г. Габорі, Ш. Грей, І. Д'яконова, О. Євтушенко, Ю. Іванов, В. Кравців, Е. Конярова, Т. Лейн та інших.

Методика досліджень. Теоретико-методологічну основу дослідження становлять фундаментальні положення зарубіжних та вітчизняних учених проблематики формування державного та місцевих бюджетів, розширення фінансової бази місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Проведення адміністративно-територіальної реформи та запровадження змін в територіальній організації влади в Україні забезпечило оновлення системи формування доходів місцевих бюджетів. Оскільки основним завданням фінансової та управлінської децентралізації було створення спроможних та фінансово незалежних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, питання реалізації поставленої мети є актуальним та потребує детального аналізу показників та визначення причин їх значення. Дослідження системи формування доходів місцевих бюджетів до початку реформи місцевого самоврядування та внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів свідчить про відсутність стимулів до нарощення місцевими органами самоврядування власних доходів та високий рівень залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру. Тому зміни, запроваджені з кінця 2014 року були покликані забезпечити зацікавленість влади на місцевому рівні в примноженні дохідної частини місцевих бюджетів та ефективного використання власного фінансового та економічного потенціалів.

Рівень досягнення фінансової децентралізації можна оцінити аналізом динаміки доходів місцевих бюджетів України, зокрема, порівнянням частки доходів державного та місцевого бюджетів у ВВП (рис. 1). Аналізуючи дані, рис. 1, можна зазначити: за останнє десятиліття частка доходів місцевих бюджетів у ВВП коливалася в межах 13,1–16,1 %. При цьому, з часу реформи бюджетно-податкової системи цей показник повільно зростає, досягнувши у 2019 р. максимуму — 16,1 %. Тенденція зростання доходів місцевих бюджетів як частки ВВП у 2017–2019 рр. зумовлена збільшенням питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів у ВВП (з 5,7 % у 2016 році до 7,7 % у 2019 р.). При цьому, високою впродовж останніх п'яти років була частка міжбюджетних трансфертів в складі доходів місцевих бюджетів (8,0–8,8 % ВВП). Якщо проаналізувати темпи приросту власних доходів та міжбюджетних трансфертів, до реформи спостерігалось швидше зростання надання міжбюджетних трансфертів на локальний рівень, ніж зростали власні доходи місцевих бюджетів. Після реформи, з 2017 р., спостерігається пришвидшення темпів приросту власних доходів до 2018 р. та зниження темпів приросту трансфертів (пояснюється відсутністю субвенцій на підготовку робітничих кадрів), що

оцінювалося як позитивна динаміка та свідчило про дієвість фінансової децентралізації.

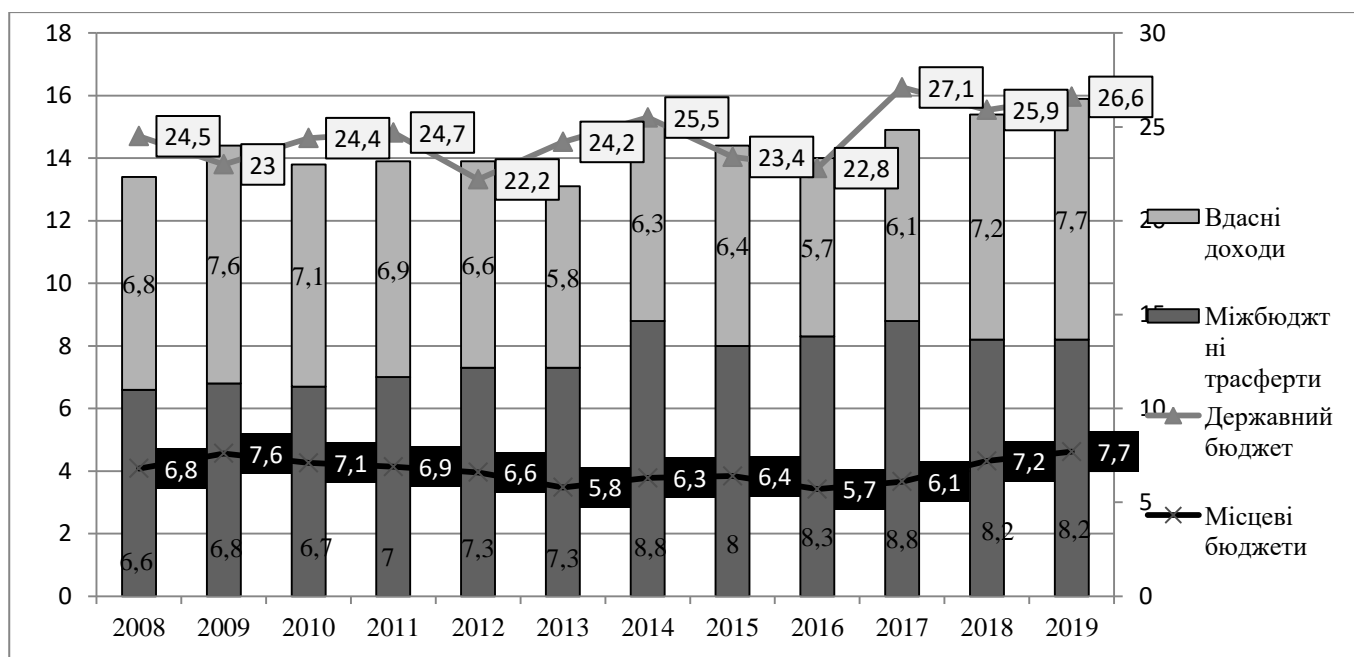
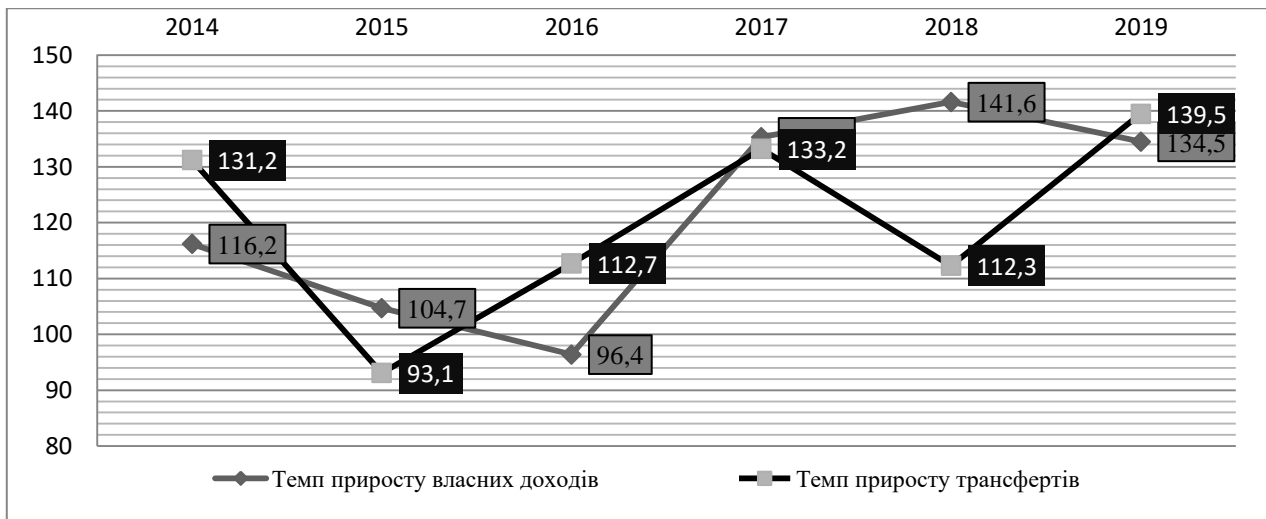


Рис. 1. Динаміка питомої ваги доходів бюджету України у 2008-2019рр., % ВВП

З 2019 року показники приросту власних доходів знижуються, а трансфертів зростають.

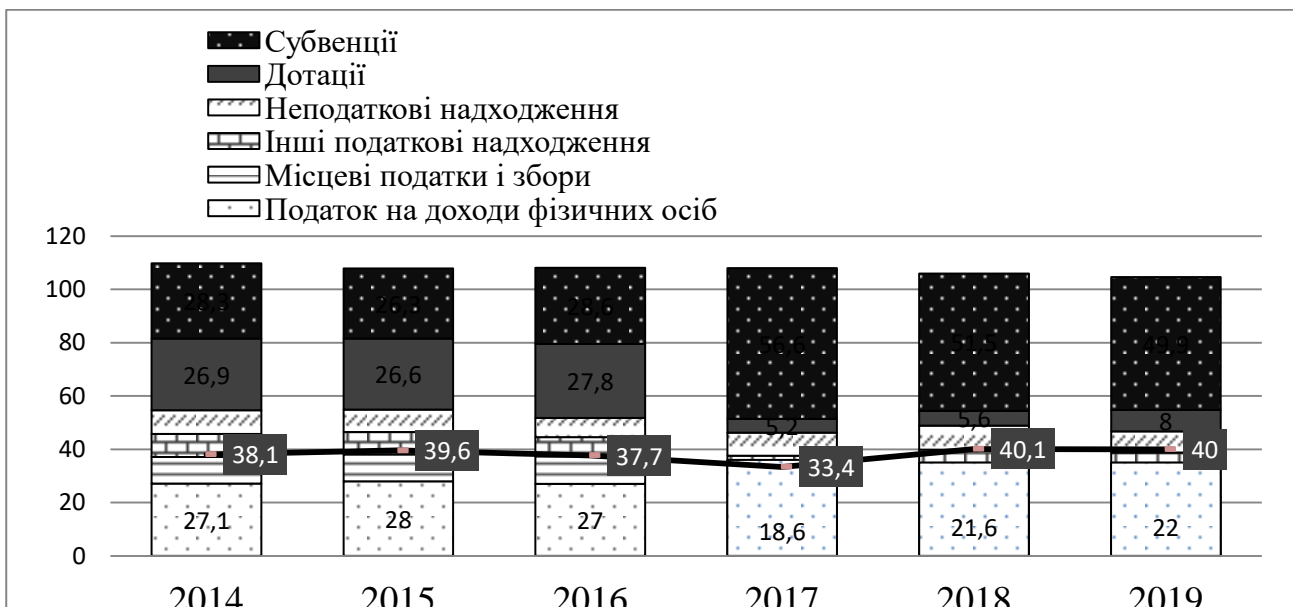
Для порівняння зміни бюджетної спроможності регіонів України та аналізу ефективності використання їх бюджетного потенціалу на рис. 2 наведено доходи місцевих бюджетів України в розрізі областей на одну особу в період до та після початку фінансової децентралізації та внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів. Як бачимо з рис. 2, у 2019 році в порівнянні з 2014 роком зріс рівень диференціації областей за показником питомої ваги власних податків в складі доходів місцевих бюджетів на одну особу — з 0,35 у 2014 р. до 0,40 у 2017 р. Крім того, за даний період знизився середній показник питомої ваги власних доходів: якщо у 2014 році він становив 41,2 %, то у 2017 році — 38,1 %. Такі результати аналізу свідчать про негативну тенденцію зростання залежності доходів місцевих бюджетів у 2017 році від розподілу фінансових ресурсів з центру. Основу власних доходів місцевих бюджетів складають податкові надходження, що видно з рис. 2. Якщо звернути увагу на динаміку частки податків у доходах місцевих бюджетів, спостерігається падіння показника у 2015 році та різке зростання у 2019 році до 40,0 %.

Причиною такого зростання стало скасування субвенції на підготовку робітничих кадрів та зарахуванням до дохідної частини бюджетів об'єднаних територіальних громад податку з доходів фізичних осіб у розмірі 60 % зібраного на території громади платежу у 2016 році та подальше економічне зростання у наступному періоді.



Джерело: побудовано на основі даних Державної казначейської служби України

Рис. 2. Динаміка приросту власних доходів місцевих бюджетів України у 2014-2019 рр.



Джерело: побудовано на основі даних Державної казначейської служби України

Рис. 3. Структура доходів місцевих бюджетів України у 2012-2017 рр.

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів у 2012–2017 рр. дозволяє здійснити такі висновки:

– в результаті реформи бюджетно-податкового законодавства відбулося зниження питомої ваги податку на доходи фізичних осіб у складі доходів місцевих бюджетів з 27,0–28,0 % у 2014–2016 рр. (тобто у період до реформ) до 18,6–22,0 % у 2017–2019 рр. (період після початку реформування). Причиною змін є перерозподіл надходження податку до бюджетів різних рівнів на користь державного бюджету та бюджетів об'єднаних територіальних громад;

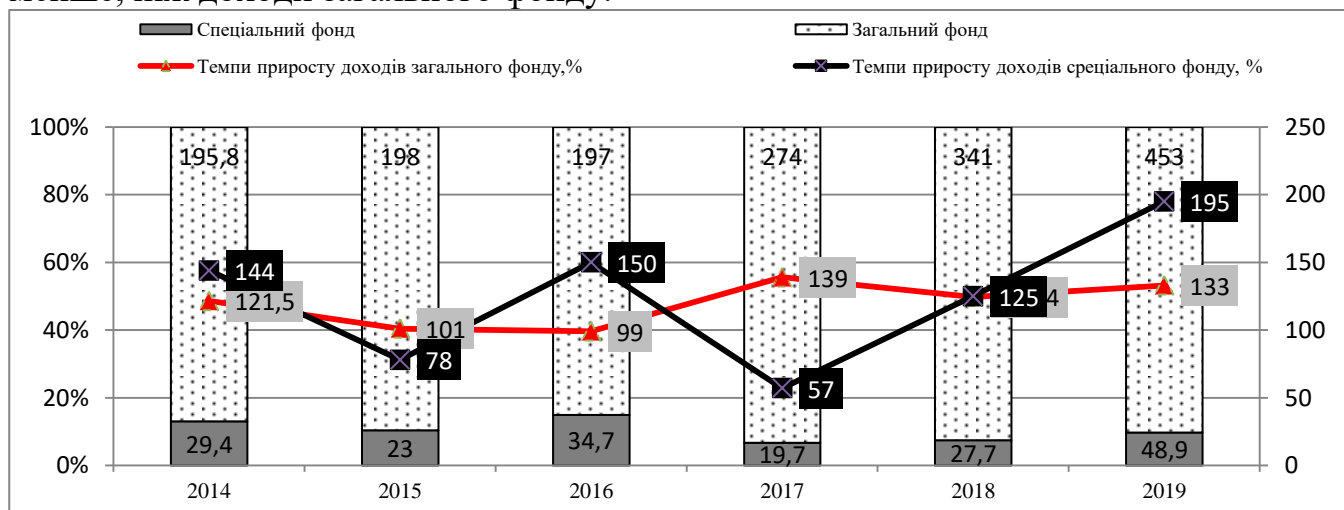
– запроваджено акцизний податок з реалізації підакцизних товарів, частка якого в доходах місцевих бюджетів складає 1,2–2,6 % у 2015–2017 рр.;

– сформовано новий склад місцевих податків та зборів, що забезпечило зростання показника їх питомої ваги — з 2,42–3,48 % у період до реформи до 9,2–11,5 % в період після змін;

– зміни відбулися і в структурі міжбюджетних трансфертів, які надходять до місцевих бюджетів. Так, якщо у 2012–2014 рр. співвідношення дотацій та субвенцій становило приблизно 1:1, то у 2015 році ситуація суттєво змінилася: співвідношення становить в середньому відповідно 1:25.

Причиною змін стало введення в дію нової системи міжбюджетного вирівнювання — горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, та запровадження нових видів субвенцій. Результатом змін є те, що з моменту реформування місцеві бюджети втратили свободу обрання напряму використання міжбюджетних трансфертів, оскільки субвенції мають цільовий характер. Крім того, органи місцевого самоврядування сьогодні опинилися в умовах, коли ефективне використання економічного потенціалу своєї території є обов'язковою умовою існування адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, реформа місцевого самоврядування та фінансова децентралізація спричинила зміну системи місцевих доходів як зі сторони формування доходів місцевих бюджетів, так і зі сторони видаткової частини. Відтак доцільним є визначення особливостей формування і доходів, і видатків бюджету.

Як видно з рис. 4, впродовж 2014–2019 рр. обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів становив 195,8–198,0 млрд грн., обсяг доходів спеціального фонду найбільшим був у 2016 році, дорівнюючи 34,7 млрд грн., що в 5,7 разів менше, ніж доходи загального фонду.



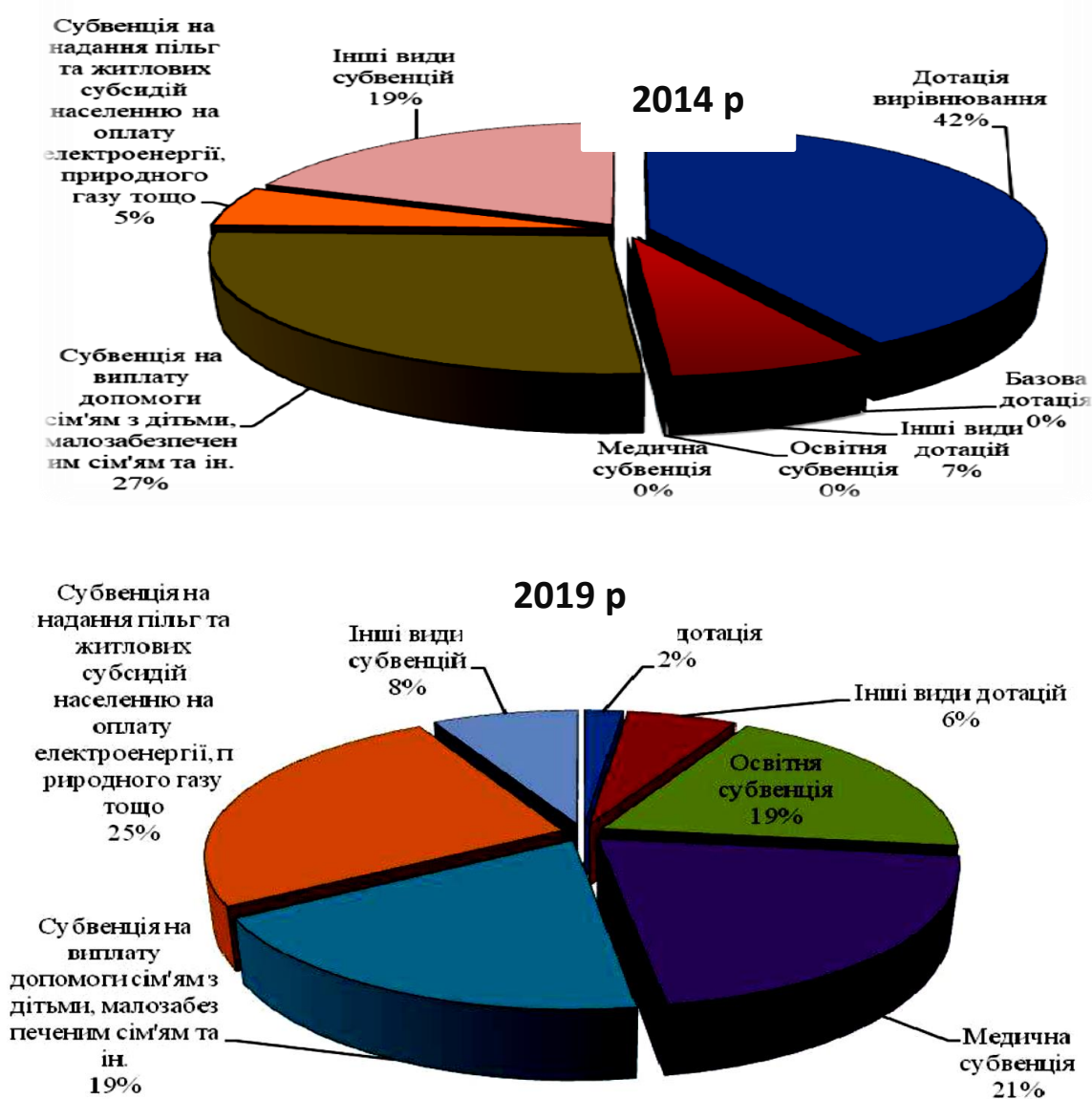
Джерело: побудовано на основі даних Державної казначейської служби України

Рис. 4. Динаміка розподілу доходів місцевих бюджетів України до загального та спеціального фондів

З початком фінансової децентралізації, у 2017–2019 рр., обсяг доходів загального фонду зріс: темп приросту у 2017 році по відношенні до 2016 року становить 139,5 %, у 2018 році (до 2017 року) — 124,2 %, у 2019 — 133,0 %. Натомість обсяги доходів спеціального фонду місцевих бюджетів знизився.

Так, у 2017 році у порівнянні до попереднього року до спецфонду місцевих бюджетів надійшло лише 56,8 % обсягу доходів 2016 року. У 2018 році темп приросту становив 125,4 %, у 2019 — 195,0 %.

Як висновок, аналізуючи систему доходів місцевих бюджетів у 2014–2017 роках, слід зауважити наступне: бюджетно-податкова децентралізація сприяла, по-перше, формуванню більш ефективної податкової бази для наповнення місцевих бюджетів (зокрема, через надання акцизного податку з реалізації підакцизних товарів та формування нових місцевих податків), по-друге, введенню в дію нової системи міжбюджетного вирівнювання — горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, та запровадженню нових видів субвенцій, що дозволяє забезпечити більш якісний розподіл фінансового ресурсу. Попри це, ці зміни сприяли зростанню рівня диференціації фінансової спроможності місцевих бюджетів.



Джерело: побудовано на основі даних Державної казначейської служби України

Рис. 5. Порівняння структури міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів у 2014 та 2019 роках

Якщо у 2016 році дотація вирівнювання сягала 42 %, а інші дотації 7 % усіх міжбюджетних трансфертів, то у 2019 році базова дотація становила лише 2,1 %, інші дотації — 5,1 %. Відтак, можна говорити про зменшення можливості самостійного вирішення органами місцевого самоврядування питань спрямування коштів з наданих трансфертів на відповідні напрямки.

Реалізація реформи децентралізації, яка впродовж двох років триває в Україні, включає комплекс секторальних реформ, зокрема, реформу адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування, а також бюджетно-податкового законодавства. Одним з ключових завдань реформи є добровільне об'єднання територіальних громад та формування спроможних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

Станом на 1 січня 2019 року в Україні було створено 699 ОТГ. Проте функціонувало з них лише 366 ОТГ, 159 з яких було утворено у 2015 році та 2017 — у 2018 році. Аналіз та визначення особливостей розвитку ОТГ буде проводитися за результатами функціонування 159 ОТГ у період 2017–2018 рр., що пов'язане з можливістю оптимального дослідження за рахунок наявних даних.

Впродовж 2017 року було створено перші 159 об'єднаних територіальних громад та проведено вибори до місцевих органів самоврядування, з 1 січня 2016 року вони перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. Відтак, дослідження основних результатів їх функціонування та визначення рівня їх фінансової самостійності та спроможності до забезпечення свого розвитку є особливо важливим для виявлення переваг та можливих ризиків децентралізації.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методики формування спроможних територіальних громад об'єднання громад в ОТГ можливе при дотриманні відповідних вимог на добровільній основі. Проте, в цих законодавчих актах не вказано мінімальної та максимальної кількості жителів чи певних територіальних обмежень формування новоутворених адміністративно-територіальних одиниць. Відтак, було сформовано громади з кількістю жителів від 1633 осіб (Макиївська ОТГ Чернігівської області) до 44 704 осіб (Лиманська ОТГ Донецької області)

З таблиці 1 можна побачити переважання громад з чисельністю жителів 10–15 тис. осіб (23 ОТГ). Проте, існує велика кількість ОТГ з чисельністю жителів до 5 тис. осіб (50 громад) і навіть до 3 тис. жителів (16 ОТГ), що, згідно досліджень та єдиної системи адміністративно-територіальних одиниць Європейського Союзу The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) може бути ознакою фінансової неспроможності громади.

Для дослідження фінансової спроможності громад перш за все необхідно проаналізувати показники власних доходів на одну особу в групах ОТГ. Ці дані наведені на рис. 6.

Табл. 1. Групи об'єднаних територіальних громад за чисельністю населення в громаді

Група з чисельністю	Кількість ОТГ	Питома вага ОТГ групи в загальній чисельності ОТГ України, %	Чисельність населення в групі, тис. осіб	Питома вага населення групи в загальній чисельності населення ОТГ України, %
до 3 тис. осіб	18	11,3	43,3	3,1
3–5 тис. осіб	40	25,2	159,9	11,5
5–10 тис. осіб	56	35,2	393,6	28,3
10–15 тис. осіб	25	15,7	306,2	22,0
15–25 тис. осіб	13	8,2	248,2	17,8
25 тис. і більше осіб	—	4,4	239,3	17,2
Разом	159	100	1390,5	100

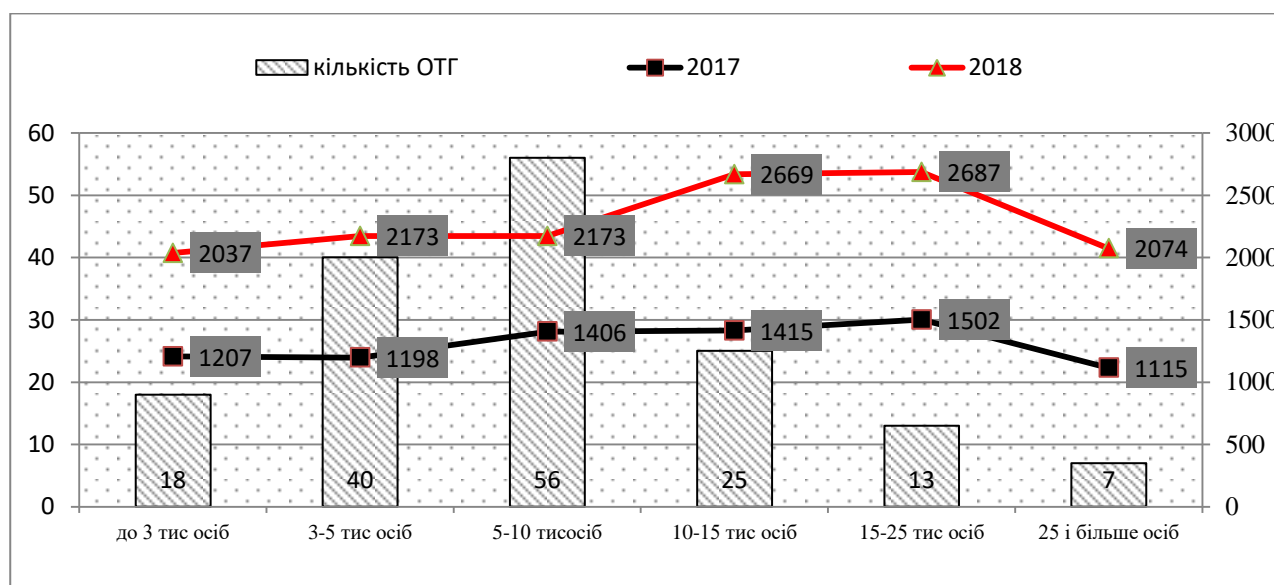


Рис. 6. Динаміка власних доходів бюджетів ОТГ на одну особу в 2017-2018 рр.

Аналізуючи наведені дані, можна зробити такий висновок: найвищі обсяги власних надходжень на одну особу спостерігаються в громадах з чисельністю жителів 10–25 тис. осіб. В громадах з чисельністю жителів 10–15 тис. осіб — 1415,3 грн. на особу у 2017 році та 2669,7 грн. на особу у 2018 році, в громадах з чисельністю жителів 15–25 тис. осіб — у 2017 році 1502,7 грн. та 2687,5 грн. у 2018 році. Натомість, значно нижчими ці показники є в громадах до 10 тис. жителів та громадах з чисельністю жителів більше 25 тис. осіб.

Досліджуючи дані, наведені на рис. 6, слід звернути увагу на питання темпу приросту власних доходів бюджетів ОТГ в розрізі чисельності населення громад. Так, найвищий темп приросту доходів спостерігався в громадах з 10–15 тис. осіб — 188,63 % у 2018 році при порівнянні з попереднім роком; у громадах з 25 тис. і більше жителів — 185,93 %; 3–5 тис. — 181,31 %; 15–25 тис. — 178,85 %; до 3 тис. осіб — 168,71 %. Таким чином, середній рівень приросту власних доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад у 2018 році при порівнянні з 2017 роком становив 176,31 %, в той час як середній приріст доходів місцевих бюджетів України становить 141,6 %, що на 34,71 в.п. менше.

Слід зауважити, що основною причиною такого зростання стало зарахування з 1 січня 2016 року до бюджетів ОТГ 60 % надходжень від податку на додану вартість, зібраних на території громади. Таким чином, до бюджетів ОТГ додатково надійшло 1 744,9 млн. грн. податку на доходи фізичних осіб (рис. 7), що змінило структуру податкових надходжень об'єднаних територіальних громад.

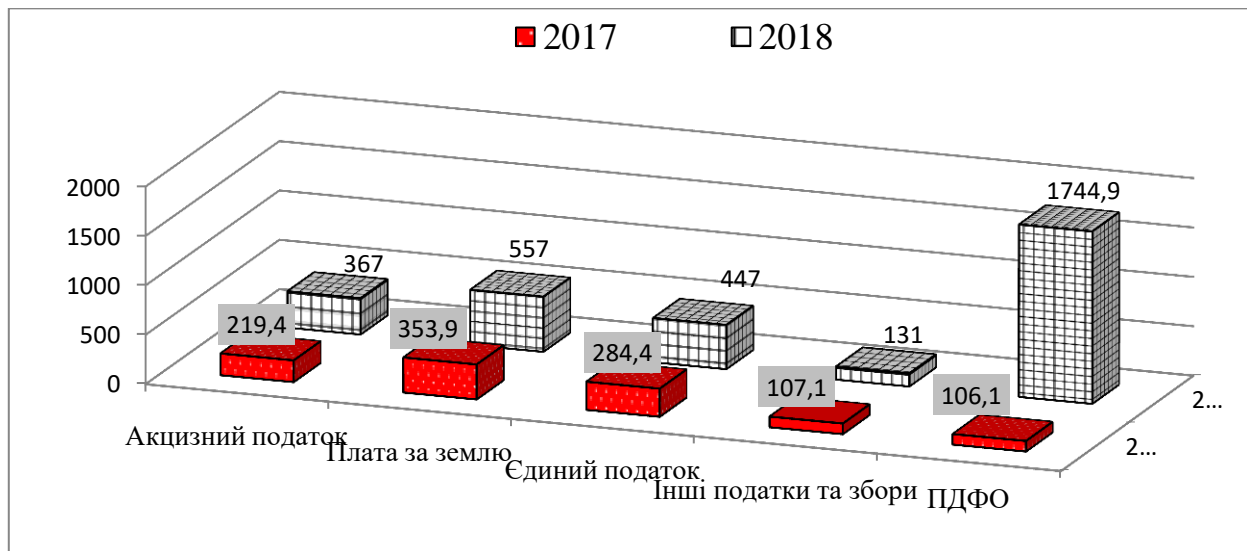


Рис. 7. Динаміка податкових надходжень до бюджетів ОТГ у 2017-2018 рр.

Якщо у 2017 році питома вага ПДФО в податкових доходах бюджетів ОТГ становила 10 %, то у 2018 році вона дорівнює 54 %, забезпечуючи цьому роль бюджетоутворюючого.

З рис. 8 видно: у 2018 році в порівнянні з попереднім роком відбулося зниження рівня диференціації залежності бюджетів ОТГ від дотацій з державного бюджету. У 2017 році найвищий відсоток дотаційності спостерігався у громадах з чисельністю жителів до 3 тис. осіб — 37,2 %. У 2018 році цей показник знизився до 17,5 %, тобто на 19,7 в.п., проте, і в 2018 році він є найвищим серед інших груп громад. Найнижчим цей показник є в громадах з 15–25 тис. осіб (15,2 % у 2016 році) та з 25 тис. осіб і більше (15,3 %). Загалом, з аналізу рис. 8 спостерігається чітка обернено пропорційна залежність

аналізованих чинників: зі зростанням кількості жителів в ОТГ відбувається зниження показника фінансової залежності бюджетів ОТГ від державного бюджету, що ще раз доказує вплив розміру територіальної громади на фінансово-економічні можливості її розвитку.

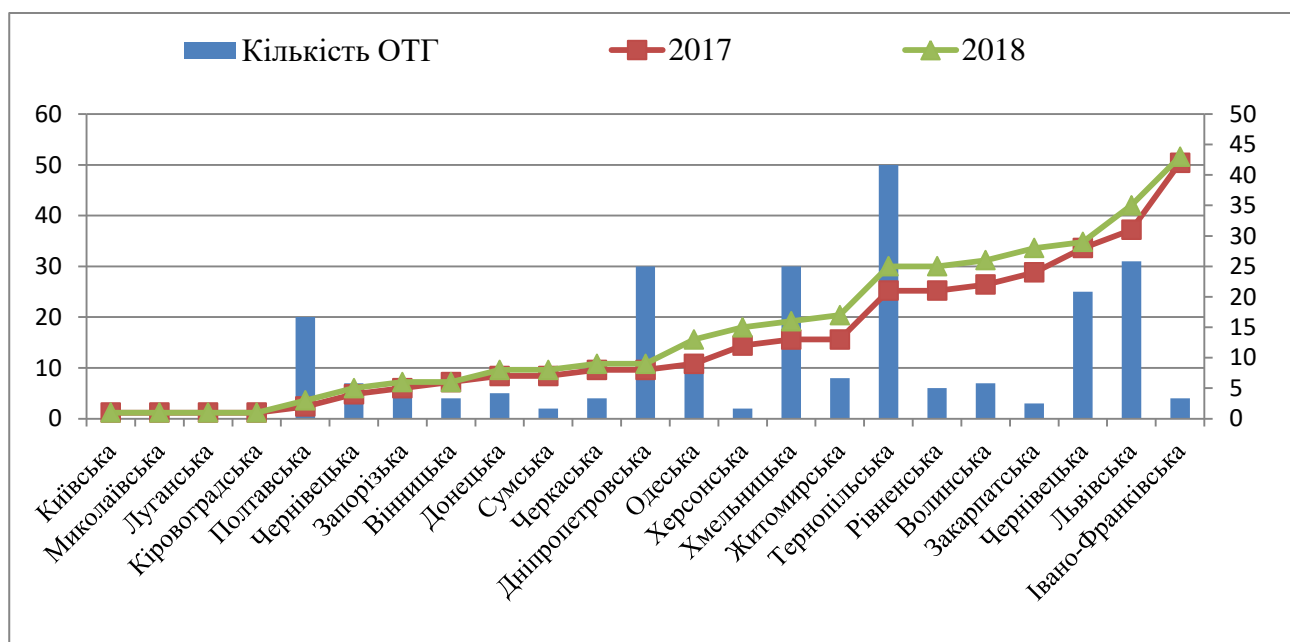


Рис. 8. Динаміка рівня фінансової залежності бюджетів ОТГ від державного бюджету в розрізі областей України у 2017-2018 рр.

В регіональному вимірі (рис. 8) чітко прослідковується високий рівень залежності ОТГ на заході країни. Найвищим рівнем фінансової залежності характеризуються бюджети ОТГ Івано-Франківської області — 42 % у 2018 році, Львівської — 31 %, Чернівецької — 28 % та Закарпатської — 24 %, тобто областей Карпатського регіону, а також Волинської (22 %), Рівненської (21 %) та Тернопільської (21 %).

Причиною таких показників є формування саме в областях Західної України 66 зі 159 ОТГ, тобто 41,5 % усіх об'єднаних територіальних громад і неспроможність до самостійного фінансового забезпечення свого розвитку більшості з них. Проте, якщо звернути увагу на тенденції зростання обсягів міжбюджетних трансфертів та власних доходів за аналізований період (рис. 9), можна побачити, що у 2018 р. в порівнянні з 2017 р. спостерігається зростання обсягів і власних доходів, і трансфертів.

При порівнянні темпів приросту цих показників в розрізі областей України, видно що темпи приросту власних доходів переважають практично по усіх областях, за винятком ОТГ Сумської, Чернігівської, Херсонської та Запорізької областей. Найвищими темпами приросту власних доходів характеризуються ОТГ Донецької (233,3 %), Закарпатської (222,6 %) та Миколаївської (204,1 %) областей, міжбюджетних трансфертів — Сумської (180,2 %), Чернігівської (178,6 %) та Запорізької (173,1 %) областей. Якщо такі

показники темпів приросту власних доходів по областях у 2016 р. в порівнянні з 2017 р. пояснюються зарахуванням з 1 січня 2018 р. до бюджетів ОТГ 60 % надходжень від справляння ПДФО, то темпи приросту міжбюджетних трансфертів також характеризуються надходженням до бюджетів ОТГ нового виду субвенцій.

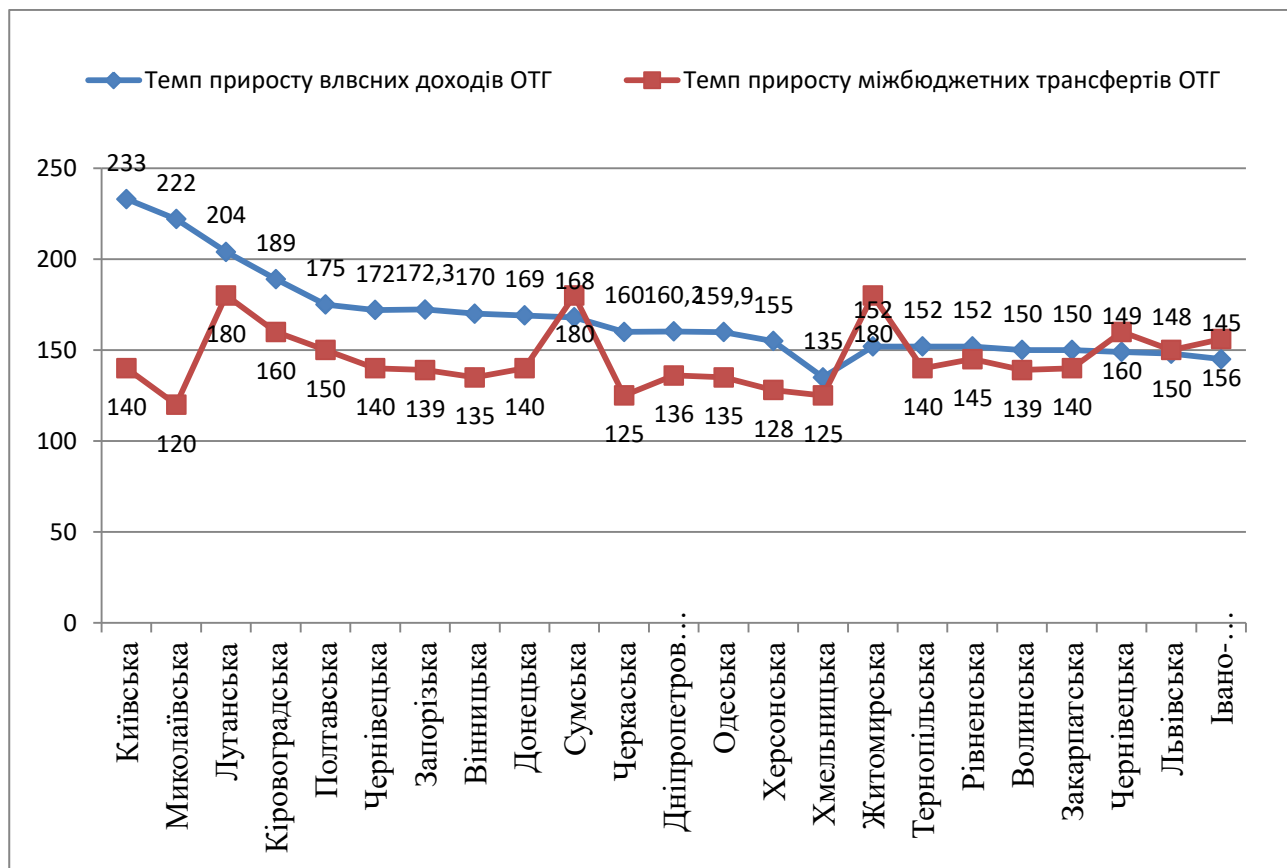


Рис. 9. Порівняння темпів приросту власних доходів та міжбюджетних трансфертів, що направлені в ОТГ (2018 рік до 2017 року), %

Більше 60 % міжбюджетних трансфертів, направлених до ОТГ у 2015 році, складала освітня субвенція, 31 % — медична субвенція, 9 % — базова дотація. З 2016 року було запроваджено надання субвенції з державного бюджету на формування інфраструктури. Особливістю та вагомністю введення субвенції є те, що вона надається на проекти соціально-економічного розвитку території може спрямовуватися на реконструкцію, капітальний ремонт, виготовлення проектної та містобудівної документації, будівництво об'єктів інфраструктури, які належать до комунальної форми власності.

Адміністративно-територіальна реформа в триває вже шість років. У поточному 2020 році робота з децентралізації повинна бути завершена і передбачатиме створення нової системи управління на місцях. Очікується побудова трирівневої системи адміністративно-територіального устрою.

Очікується чергова серйозна зміна у 2021 році, буде впровадження ринку земель сільськогосподарського призначення. В структурі експорту товарів

України за підсумками 2019 року продукція агропереробної та харчової промисловості становила 44,2 % [1]. Тому аграрний сектор є ключем до ВВП та формування капіталу на Українській території. Це особливо впливає на фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

У той же час місцеві фінанси опосередковано залежать від сучасних глобальних економічних викликів. Фінансова криза, пандемія коронавірусу та провести карантин негативний вплив на українську економіку. Податкова відпустка, часткове призупинення виробництва, зменшення зарплат та неоплачувані відпустки також вплинули на наповненість місцевих бюджетів, втрачаючи доходи від податкових недонадходжень.

У структурі доходів місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займає податок на доходи фізичних осіб — 59,8 % від загальної суми доходів загального фонду місцевих бюджетів (або 119,3 млрд грн). У порівнянні з січнем-вереснем 2018 року, надходження податку зросли на 21,2 млрд грн, або на 21,6 %. Основними чинниками, що вплинули на зростання надходжень ПДФО, є збільшення розміру мінімальної заробітної плати (+ 12,1 % до 2018 року) та зростання середньомісячної заробітної плати на 19,4 % (до 10260 грн), порівняно з відповідним періодом 2018 року).

Другим за сумою джерелом доходів місцевих бюджетів є плата за землю, що відноситься до податку на майно, який є місцевим податком. У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів плата за землю займає 12,5 %. У звітному періоді до місцевих бюджетів сплачено 25 млрд грн плати за землю (а саме земельного податку і орендної плати), що на 22,2 % (або на 4,5 млрд грн) більше надходжень аналогічного періоду 2018 року. Поряд з іншими чинниками, на зростання надходжень від плати за землю вплинуло скасування з початку 2019 року пільгового оподаткування земельних ділянок, наданих для залізниць (за розрахунками, у 2019 році ПАТ «Укрзалізниця» має сплатити до місцевих бюджетів 4,2 млрд грн плати за землю, порівняно з 1,2 млрд грн, сплачених упродовж 2018 року).

Значна частка у структурі місцевих бюджетів належить надходженням єдиного податку. У аналізованому періоді вона становить 12,4 % доходів загального фонду місцевих бюджетів (рис. 1). Обсяг надходжень єдиного податку за 9 місяців 2019 року склав 24,7 млрд грн, що на 22,0% (або на 4,5 млрд грн) більше за надходження аналогічного періоду минулого року. Слід зазначити, що фізичними особами-підприємцями перераховано до місцевих бюджетів 18,2 млрд грн єдиного податку (або 73,8 % від його загального обсягу), юридичними особами сплачено 3,7 млрд грн (14,9 %), сільськогосподарськими товаровиробниками — 2,8 млрд грн (11,3 %).

Щодо надходжень акцизного податку, то протягом 9 місяців 2019 року місцеві бюджети отримали 10,2 млрд грн акцизного податку, у тому числі:

– 5,6 млрд грн — у вигляді відрахувань з державного бюджету частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального (13,44 %), що на 210,3 млн грн менше, ніж за аналогічний період 2018 року;

– 4,6 млрд грн — з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі алкогольних напоїв та тютюнових виробів, що лише на 3,9 % або на 173,5 млн грн більше, ніж за аналогічний період 2018 року.

Тенденції надходжень та соціально-економічна ситуація дають підстави для висновку, що за підсумками 2019 року сума надходжень до загального фонду місцевих бюджетів становитиме в межах 278–282 млрд грн (у т. ч. до бюджетів ОТГ – 39–40 млрд грн).

Законами України № 533-IX від 17 березня 2020 р. “Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)” [4] та №533-IX від 13 квітня 2020 “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” [5] суб'єктів господарювання звільнено від сплати окремих місцевих податків, зменшено обсяг трансфертів і розмір видатків на низку програм, запроваджено обмежувальні заходи щодо діяльності окремих видів бізнесу, що ставить під серйозну загрозу можливість відновлення ділової активності на території громад після завершення карантину.

При цьому стаття 103 Бюджетного кодексу України зазначає [6], що надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, має супроводжуватися наданням коштів з державного бюджету на компенсацію цих втрат. Водночас, Законом № 553 Верховна Рада скасувала таку норму на період 2020 бюджетного року. Відтак, можна дійти висновку, що втрати місцевого самоврядування не будуть компенсованими.

Також, відповідно до прогнозу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, замість очікуваного зростання економіки на 3,2 %, в 2020 р. ВВП України впаде на 4,2 %. Наступного 2021 р. економіка має відновитися і зрости на 2,4 %. Також, негативним є прогноз щодо інфляції – у 2020 р. вона зросте до 7 %, замість планових 6,3 %, однак вже наступного року очікується її зниження до 5,9 % [7].

Таким чином, наразі місцеві бюджети є доволі залежними від рішень законодавчої гілки влади, що суперечить ідеї децентралізації і Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У той же час ми вважаємо, що в порівнянні з великими містами сільські райони більш сприйнятливі до криз і матимуть мінімальні втрати. Більшість податкових надходжень для більшості бюджетів об'єднаних громад складають податок на доходи фізичних осіб платника податку, який вираховується з доходу платника податку — зарплата. Якщо в місті велика кількість промислових підприємств, малих та середніх підприємств, то основним джерелом оподаткування в сільських районах є оподаткування податку на доходи фізичних осіб з доходу, отриманого від надання в оренду земельних часток (паїв).

У найближчі кілька років залежність невеликих сільських об'єднаних територіальних громад від земель сільськогосподарського призначення, як основного ресурсу, що генерує значні податкові надходження на території,

зокрема й податку на доходи фізичних осіб, очікувано забезпечить певну економічну стабільність і мінімізує втрати місцевих бюджетів, що стануть наслідком спаду виробництва та зменшення ділової активності через карантин та світову економічну кризу. Водночас необхідно вжити профілактичних заходів та знайти альтернативні джерела доходу, які дозволять запобігти великим втратам у місцевих бюджетах сільських ОТГ після запровадження ринку землі сільськогосподарського призначення.

У процесі дослідження розкрито тенденції формування дохідної частини місцевих бюджетів та обґрунтовано шляхи підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в контексті реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Зокрема, аргументовано, що ефективність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні значною мірою залежить від упорядкування та удосконалення системи місцевих фінансів. Успішна зміна парадигми дохідної частини місцевих бюджетів дасть змогу забезпечити функціонування фінансово спроможних органів місцевого самоврядування на базовому рівні адміністративно-територіального устрою. Водночас доведено, що окрему увагу потрібно приділити пошуку додаткових надходжень до місцевих бюджетів, які компенсували б очікувані втрати з податку на доходи фізичних осіб з паїв. Необхідне також здійснення заходів із вдосконалення процесу адміністрування та забезпечення належного виконання фіскальної функції місцевих податків і зборів. Зокрема, існує об'єктивна необхідність дослідження можливості передачі адміністрування окремих місцевих податків та надання доступу до відповідних реєстрів (у випадку податку на майно) органам місцевого самоврядування, що дасть змогу забезпечити належні обсяги надходження місцевих податків до відповідних бюджетів та частково вирішить питання виникнення податкового боргу.

У період впровадження децентралізації в Україні виникають основні ризики, які сформовані у наступні групи:

1. Ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їх фінансової спроможності). Укрупнення, скоріше за все, очікує територіальні громади та, можливо, адміністративні райони: недостатність механізмів, передбачених проектом Закону «Про об'єднання територіальних громад», для здійснення адміністративно територіальної реформи; можливий політичний спротив локальних еліт, із перспективою залучення на свою підтримку широкої громадськості; можлива активізація та радикалізація політичних об'єднань, які представляють інтереси меншин, що мають компактний характер проживання.

2. Послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст.

3. Ризики для бюджетної системи країни: — загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування.

4. Ризик зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень. Цьому можуть посприяти такі чинники: — загальний низький рівень компетентності службовців місцевого самоврядування.

5. Зростання партикуляристських тенденцій в областях — тобто, легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [3].

З метою нейтралізації їх негативного впливу необхідним є вжиття таких заходів (табл. 2) [3].

Табл. 2. Заходи нейтралізації ризиків, що виникають при впровадженні децентралізації в Україні

<p>1. У галузі реформування адміністративно-територіального поділу:</p> <ul style="list-style-type: none"> – завершення всіх заходів, що включають у себе скорочення закладів із надання освітніх та медичних послуг, до початку реформи адміністративно-територіального поділу; – недопущення укрупнення адміністративних областей за винятком тих випадків, коли населення певних областей становить менше ніж 1,2 млн мешканців; – примусове об'єднання територіальних громад у процесі адміністративно-територіальної реформи, зокрема шляхом встановлення мінімальної кількості населення, необхідної для утворення територіальної громади.
<p>2. У галузі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування – закріплення за місцевими державними адміністраціями таких функцій:</p> <ul style="list-style-type: none"> – здійснення контролю над рішеннями місцевих рад у галузі землеустрою та землевідведення за системою опіки: рішення мають набувати чинності після затвердження їх МДА; – надання місцевим державним адміністраціям права вето стосовно рішень, ухвалених місцевими радами у межах делегованих повноважень, при можливості подолання цих рішень кваліфікованою більшістю голосів депутатів відповідної ради; – визначення як підстави припинення повноважень місцевих рад необрання їхніх виконавчих органів у встановлений законом термін; – унормування процедурних моментів призначення посадових осіб, які мають заміщувати виконання обов'язків органів місцевого самоврядування, повноваження яких були припинені через здійснені порушення законодавства. – трансформація Постійного представництва Президента України в Автономній Республіці Крим у Державну адміністрацію в АРК із закріпленням за нею повноважень, що належатимуть обласним державним адміністраціям.
<p>3. Реформа виборчої системи місцевих рад та сільських, селищних, міських голів:</p> <ul style="list-style-type: none"> – забезпечення права самовисування кандидатів у депутати міських, районних та обласних рад в одномандатних виборчих округах, а також на посади міських голів; – упровадження мажоритарної системи абсолютної більшості на виборах сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад від одномандатних виборчих округів.
<p>4. У галузі вдосконалення правового регулювання політичної участі громадян:</p> <ul style="list-style-type: none"> – встановлення предмету, процедур ініціювання та порядку імплементації рішень місцевих референдумів, особливо – референдуму з питань припинення повноважень виборних посадових осіб та органів місцевого самоврядування на відповідній території; – недопущення включення до предмету народної референдарної ініціативи на місцевому рівні питання про зміну статусу адміністративно-територіальної одиниці, а також інших питань, що знаходяться поза межами компетенції відповідного органу місцевого самоврядування.
<p>5. У галузі вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів:</p> <ul style="list-style-type: none"> – встановлення чітких щорічних параметрів витрат місцевих бюджетів та створення механізму перевірки місцевими державними адміністраціями дотримання місцевими бюджетами даних вимог; – визначення чітких принципів надання місцевим бюджетам субвенцій та інших цільових виплат.

Висновки. На даний момент в умовах для України децентралізація влади виглядає цілком виправданим явищем, однак за інших умов внесені зміни можуть відкрити цілком демократичний шлях до узурпації влади, а без напрацювання механізмів втілення даної реформи і до глибокої кризи. Тож доцільно було б спочатку врегулювати конфлікт на сході або окреслити чітку, зрозумілу і реальну механіку (дорожню карту) його врегулювання, напрацювати механізми реалізації реформи та закріпити за центром певні важелі впливу, а вже потім виважено, порозуміло та покроково вносити зміни до формату системи влади.

Щоб зробити реформи, зокрема, бюджетну й адміністративно-територіальну, нерозривно пов'язані з діяльністю органів місцевого самоврядування, максимально безболісними та комфортними для населення, і тим самим певною мірою забезпечити їхню ефективність, необхідно забезпечити, в першу чергу, законодавче підґрунтя здійснюваних реформ і одночасне паралельне втілення цих реформ у життя.

В результаті проведення оцінки формування доходів місцевих бюджетів в умовах реформування місцевого самоврядування можна зробити такі висновки.

1. З метою виявлення впливу змін, які були запроваджені в результаті децентралізації було проведено дослідження результативності формування дохідної частини місцевих бюджетів в період до та після початку реформування місцевого самоврядування. Для проведення комплексного аналізу змін у визначенні доходів та видатків місцевих бюджетів встановлено рівень співвідношення видатків, проведених з місцевого бюджету, до податкових доходів. Виявлено суттєве зростання значень показника, що означає зниження рівня податкової спроможності місцевих бюджетів.

2. В контексті аналізу зміни складу та структури доходів місцевих бюджетів виявлено зростання диференціації надходжень до загального та спеціального фондів майже у 2 рази у період після змін до бюджетно-податкового законодавства. Це є свідченням зростання соціальної направленості бюджетних ресурсів та відсутності їх спрямування на економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць нижчих рівнів. Визначено роль основних податків у забезпеченні спроможності територіальних громад. Зауважено перехід до використання субвенцій в якості трансфертів до місцевих бюджетів, що свідчить про зменшення можливості самостійного вирішення органами місцевого самоврядування питання спрямування коштів з наданих трансфертів на відповідні напрямки.

3. Обґрунтовано доцільність визначення взаємозв'язку таких чинників як чисельність жителів громади та рівень її фінансової спроможності у зв'язку зі створенням на першому етапі формування об'єднаних територіальних громад як адміністративно-територіальних одиниць з чисельністю до 2-х тис. осіб, так і громад з населенням у 20 тис. осіб. В результаті виявлено, що громади з більшою чисельністю жителів мають більший фінансовий потенціал. Найефективнішим визначено формування громад з чисельністю 10-25 тис. осіб.

Причиною формування закономірності між чисельністю жителів та фінансовою спроможністю визначено, по-перше, наявність більших можливостей розвитку бізнесу, наявність трудових ресурсів та ринку збуту продукції; по-друге, більший потенціал сталого розвитку та можливостей утримання й розвитку інфраструктури у великих громадах.

4. Запропоновано напрями оптимізації податкових механізмів наповнення місцевих бюджетів в умовах адміністративно-територіальної реформи на основі проведеного аналізу розвитку місцевих бюджетів та дослідження проблеми зростання диференціації фінансової спроможності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

5. Встановлено прямий взаємозв'язок між обсягами надходжень ПДФО та рівнем розвитку господарської діяльності на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що доводить стабілізаційну та регулюючу роль цього податку і акцентує увагу на необхідності стимулювання економіки з боку органів місцевого самоврядування. Запропоновано здійснювати зарахування податку до бюджету за місцем проживання платника податку для дотримання принципу соціальної справедливості.

Література

1. Аналітична записка «Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект». Нац. ін-т стратегіч. досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>

2. Андрущенко В. Л. Міжбюджетні відносини в Україні і міжнародний досвід. *Збірник наукових праць Ірпінської фінансово-юридичної академії* (економіка, право). 2013. Вип. 2. С. 5–10.

3. Безуб І. Перспективи розвитку сімейних фермерських господарств в Україні. Центр дослідження соціальних комунікацій НБУВ СІАЗ НЮБ ФПУ. Режим доступу: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=419:agropromislovij-sektor-2&catid=71&Itemid=382

5. Бочі А. Прихований клондайк: як розкрити потенціал бюджетів об'єднаних територіальних громад. *Vox Ukraine*. 9.08.2018. URL: <https://voxukraine.org/uk/prihovaniy-klondajk-yak-rozkriti-potentsial-byudzhativ-ob-yednanih-teritorialnih-gromad>

6. Буряченко А. Матрична структура фінансового потенціалу та її вплив на соціально-економічний розвиток регіонів. *Ринок цінних паперів України*. 2016. № 1–2. Режим доступу: <http://securities.usmdi.org/?p=22&n=92&s=957>

7. Бюджети розвитку місцевих громад: «розвиток» чи «виживання»? Асоціація платників податків України. 28.04.15. Режим доступу: <http://www.appu.org.ua/news/--03700>.

9. Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2018 рік. ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ І-II) впровадження, USAID. К., 2019. 73 с.

10. Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2017 рік. ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ І-ІІ) впровадження, USAID. К., 2018. 84 с.

11. Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік. ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ І-ІІ) впровадження, USAID. К., 2017. 92 с.

References

1. Analitichna zapyska «Ievropeiskyi dosvid administratyvno-terytorialnoho reformuvannia: politychnyi aspekt». Nats. in-t stratehich. doslidzhen pry Prezydentovi Ukrainy. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>

2. Andrushchenko, V. L. (2013). Intergovernmental relations in Ukraine and international experience. *Collection of scientific works of Irpin Academy of Finance and Law* (economics, law), no. 2, pp. 5–10.

3. Bezzub, I. Prospects for the development of family farms in Ukraine. Center for the Study of Social Communications NBUV SIAZ NYUB FPU. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=419:agropromislovij-sektor-2&catid=71&Itemid=382

5. Bochi, A. Hidden Klondike: how to unleash the potential of the budgets of united territorial communities. Vox Ukraine. 9.08.2018. URL: <https://voxukraine.org/uk/prihovaniy-klondajk-yak-rozkriti-potentsial-byudzhativ-ob-yednanih-teritorialnih-gromad>

6. Buriachenko, A. (2016). Matrix structure of financial potential and its impact on socio-economic development of regions. *Ukrainian securities market*, no. 1–2. URL: <http://securities.usmdi.org/?p=22&n=92&s=957>

7. Local development budgets: "development" or "survival" ?. Association of Taxpayers of Ukraine. 28.04.15. URL: <http://www.appu.org.ua/news/--03700>.

9. Zubenko, V. V., Samchynska, I. V., Rudyk, A. Iu. Et al. (2019). Budget monitoring: Analysis of budget execution for 2018. IBSED, Project “Strengthening Local Financial Initiative (MIFI I-II) Implementation. USAID. K. 73 p.

10. Zubenko, V. V., Samchynska, I. V., Rudyk, A. Iu. Et al. (2018). Budget monitoring: Analysis of budget execution for 2017. IBSED, Project “Strengthening Local Financial Initiative (MIFI I-II) Implementation. USAID. K. 73 p.

11. Zubenko, V. V., Samchynska, I. V., Rudyk, A. Iu. Et al. (2017). Budget monitoring: Analysis of budget execution for 2016. IBSED, Project “Strengthening Local Financial Initiative (MIFI I-II) Implementation. USAID. K. 73 p.

Аннотація

Пташник С.А., Ульянич Ю.В., Ролинский А.В.

Финансовое обеспечение местного самоуправления в условиях финансовой децентрализации в Украине

С целью выявления влияния изменений, которые были введены в результате децентрализации было проведено исследование результативности

формирования доходной части местных бюджетов в период до и после начала реформирования местного самоуправления. Для проведения комплексного анализа изменений в определении доходов и расходов местных бюджетов установлен уровень соотношения расходов, произведенных из местного бюджета, в налоговых доходах. Выявлено существенный рост значений показателя, что означает снижение уровня налоговой способности местных бюджетов.

В контексте анализа изменения состава и структуры доходов местных бюджетов выявлен рост дифференциации поступлений в общий и специальный фонды почти в 2 раза в период после изменений в бюджетно-налогового законодательства. Это является свидетельством роста социальной направленности бюджетных ресурсов и отсутствия их направления на экономическое развитие административно-территориальных единиц низших уровней. Определена роль основных налогов в обеспечении способности территориальных общин. Замечено переход к использованию субвенций в качестве трансфертов в местные бюджеты, что свидетельствует об уменьшении возможности самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросы направления средств из предоставленных трансфертов на соответствующие направления.

Обоснована целесообразность определения взаимосвязи таких факторов как численность жителей общины и уровень ее финансовой состоятельности в связи с созданием на первом этапе формирования объединенных территориальных общин как административно-территориальных единиц с численностью до 2-х тыс. Человек, так и общин с населением в 20 тыс. человек. В результате выявлено, что общины с большей численностью жителей имеют больший финансовый потенциал. Самым эффективным определено формирование общин с численностью 10-25 тыс. Человек. Причиной формирования закономерности между численностью жителей и финансовой способностью определено, во-первых, наличие больших возможностей развития бизнеса, наличие трудовых ресурсов и рынка сбыта продукции; во-вторых, больший потенциал устойчивого развития и возможностей содержания и развития инфраструктуры в крупных общинах.

Ключевые слова: бюджет, децентрализация, местные бюджеты, местные налоги, объединенные территориальные общины.

Annotation

Ptashnyk S., Ulyanych Y., Rolinsky O.

Financial security of local self-government in the conditions of financial decentralization in Ukraine

In order to identify the impact of changes that have been introduced as a result of decentralization, a study was conducted on the effectiveness of the formation of the revenue side of local budgets in the period before and after the beginning of local government reform. To conduct a comprehensive analysis of changes in the definition

of revenues and expenditures of local budgets, the level of the ratio of expenditures made from the local budget to tax revenues has been established. There was a significant increase in the values of the indicator, which means a decrease in the level of tax capacity of local budgets.

In the context of the analysis of changes in the composition and structure of local budget revenues, an increase in the differentiation of revenues to general and special funds almost doubled in the period after the changes to the budget and tax legislation. This is evidence of the growing social orientation of budgetary resources and the lack of their focus on economic development of administrative-territorial units of lower levels. The role of basic taxes in ensuring the capacity of territorial communities is determined. The transition to the use of subventions as transfers to local budgets has been noted, which indicates a decrease in the possibility for local governments to independently resolve the issue of directing funds from the provided transfers to the relevant areas.

The expediency of determining the relationship of such factors as the number of inhabitants of the community and the level of its financial capacity in connection with the creation at the first stage of formation of united territorial communities as administrative-territorial units with up to 2 thousand people, and communities with a population of 20 thousand people. As a result, communities with larger populations were found to have greater financial potential. The most effective is the formation of communities with a number of 10-25 thousand people. The reason for the formation of patterns between the number of inhabitants and financial capacity is determined, first, the presence of greater opportunities for business development, the availability of labor resources and the market for products; second, greater potential for sustainable development and infrastructure maintenance and development opportunities in large communities.

Key words: *budget, decentralization, local budgets, local taxes, united territorial communities.*