

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

## METHODOLOGICAL BASES FOR THE FORMATION OF THE OF TERRITORIAL COMMUNITIES' INCOMES

*У статті розглянуто основи формування дохідної бази територіальних громад. Запропоновано авторське трактування сутності доходів об'єднаних територіальних громад. Здійснено класифікаційне групування доходів бюджетів ОТГ. Розглянуто методи акумуляції доходів об'єднаних територіальних громад.*

**Ключові слова:** бюджети місцевого самоврядування, бюджет об'єднаних територіальних громад, доходи бюджету, доходи об'єднаних територіальних громад, методи акумуляції доходів.

*В статье рассмотрены основы формирования доходной базы территориальных общин. Предложена авторская трактовка сущности доходов объединенных территориальных общин. Осуществлено классификационное группирование доходов бюджетов ОТГ. Рассмотрены методы*

*аккумуляции доходов объединенных территориальных общин.*

**Ключевые слова:** бюджеты местного самоуправления, бюджеты объединенных территориальных общин, доходы бюджета, доходы объединенных территориальных общин, методы аккумуляции доходов.

*The article deals with the basics of formation of the income base of territorial communities. Author's interpretation of the essence of the income of the united territorial communities is proposed. Classification of the budgets of OTG has been made. Methods of accumulating incomes of the combined territorial communities are considered.*

**Key words:** budgets of local self-government, budget of united territorial communities, budget revenues, incomes of united territorial communities, methods of accumulation of incomes.

УДК 336.26

Щур Р.І.

к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

**Постановка проблеми.** З метою збільшення фінансових ресурсів місцевих бюджетів загалом та бюджетів об'єднаних територіальних громад зокрема необхідним є збільшення їхньої ресурсної бази, в тому числі на виконання власних повноважень, шляхом передачі доходів державного бюджету до місцевих бюджетів, збільшення джерел надходжень до спеціального фонду, розширення переліку видатків, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

Нові підходи до формування бюджетів об'єднаних територіальних громад, зокрема до їх сукупних доходів, забезпечуватимуть реалізацію головного напрямку бюджетної політики щодо створення належних умов для виконання органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади покладених на них функцій через зміцнення дохідної бази; запровадження нових інструментів стимулювання регіонального розвитку; підвищення рівня зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень до бюджетів об'єднаних територіальних громад; удосконалення механізму розрахунку дохідної та видаткової частин, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Основним акцентом бюджетної політики є перехід на якісно новий рівень міжбюджетних відносин, а саме прямих міжбюджетних відносин державного бюджету з усіма місцевими бюджетами, в тому числі з бюджетами об'єднаних територіальних громад.

Складнощі формування та перерозподілу фінансових ресурсів приводять до суттєвого зниження ефективності інструментів місцевої політики, погіршення стану забезпеченості громадян, а також ство-

рюють перешкоди на шляху соціально-економічного розвитку територій. У зв'язку з цим на сучасному етапі особливого значення набуває децентралізація бюджетної системи та передача в розпорядження місцевих органів влади достатнього обсягу власних фінансових ресурсів для поліпшення соціально-економічного розвитку територій [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням сучасних наукових підходів до визначення доходів місцевих бюджетів займалися А. Бережна, Н.І. Власюк, К.Ф. Ковальчук, Н.В. Кучкова, В.М. Опарін, Ю.В. Пасічник, Т.М. Рева, М. Чечетов та ін.

**Постановка завдання.** У зв'язку з цим метою дослідження є визначення сутності, структури та методів акумуляції доходів об'єднаних територіальних громад у системі місцевих фінансів сучасною фінансовою наукою та практикою.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Бюджетним кодексом України [2] надається таке визначення базовим у межах нашого дослідження дефініціям:

– бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад (пп. 2 ст. 2, розділ 1);

– бюджети об'єднаних територіальних громад – бюджети об'єднаних територіальних громад, створених згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, а також бюджети об'єднаних територіальних громад, визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом (пп. 2(1) ст. 2, розділ 1);

– доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ) (пп. 23 ст. 2, розділ 1).

Доходи об'єднаної територіальної громади – власні, визначені законодавством джерела та закріплені у встановленому порядку загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі.

Склад доходів місцевих бюджетів визначається Бюджетним кодексом України та законом про Державний бюджет України [3].

З метою подальшого надання власного авторського трактування дефініції «доходи об'єднаної територіальної громади» з наукової позиції та з урахуванням як сучасних вимог теорії і практики, так і сучасних вимог процесів децентралізації вважаємо за необхідне спочатку здійснити дослідження сучасних наукових підходів до визначення доходів місцевих бюджетів як вихідної категорії для формування доходів об'єднаної територіальної громади.

Проведене дослідження сучасних наукових підходів до визначення категорії «доходи місцевих бюджетів» свідчить про те, що це поняття як економічна категорія є багатоаспектним і трактується вченими по-різному.

Так, Ю.В. Пасічник вважає, що це сфера економічних відносин, яка пов'язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і застосовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону [4, с. 360]. На думку Т.М. Рєви, К.Ф. Ковальчук, Н.В. Кучкової, доходами бюджету є кошти, що надходять у постійне користування на безповоротній основі [5, с. 61]. С.І. Юрій та В.М. Федосов визначають доходи, що формуються внаслідок дій і рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування, та доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або у визначеній єдиній для усіх бюджетів частині. Н.І. Власюк доводить, що це кошти, які надходять у постійне користування на безповоротній основі і забезпечують стабільність бюджету і фінансування його видатків [7]. В.М. Опарін стверджує, що доходи місцевих бюджетів – це доходи, до яких відносять усі надходження відповідного бюджету на безповоротній основі у вигляді податкових і неподаткових платежів, доходів від операцій з капіталом, офіційних трансфертів і доходів державних цільових фондів, включених до бюджету, справляння яких передбачене законодавством України (включаючи трансфери, дарунки, гранти) [8, с. 107]. В. Кравченко зазначає, що такими доходами слід вважати кошти, які надходять до відповідних місцевих бюджетів у розмірах і порядку,

встановлених законодавчо [9, с. 399]. Також О. Кремень і В. Кремень відзначають доходи місцевих бюджетів як економічні відносини, що виникають у процесі формування фінансових ресурсів на регіональному рівні, призначених для реалізації функцій та завдань місцевих органів влади [10]. Тобто слід відзначити, що ця категорія розглядається як форма акумуляції частини фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Цікавим видається підхід щодо трактування доходів місцевих бюджетів як складника загальнодержавних фінансів, що бере участь у здійсненні міжбюджетних відносин. Зокрема, М. Чечетов, А. Бережна трактують це поняття як економічну категорію, що відображає відносини щодо формування бюджетних фондів всіх рівнів та спеціалізованих цільових фондів [11, с. 106]. У цьому сенсі з цими авторами погоджуються О. Романенко [12], В. Венгер [13], В. Дем'янишин [14, с. 164], визначаючи економічну категорію «доходи бюджету» як економічні відносини, які виникають у державі з юридичними і фізичними особами в процесі формування бюджетного фонду країни; В.Д. Базилевич [15, с. 51] – грошові відносини, які виникають між державою, юридичними і фізичними особами у процесі вилучення й акумуляції частини вартості валового внутрішнього продукту в загальнодержавному та місцевих фондах з метою їхнього подальшого використання, тобто для здійснення державою й органами місцевого самоврядування своїх функцій; М. Кульчицький [16, с. 297] – надходження, що залежать від перерозподілу фінансових ресурсів через державний бюджет, а відповідно, обмежуються й видатки.

Окрім того, окремі науковці визначають доходи місцевих бюджетів за порядком утворення та використання. Так, на думку О. Кириленко, доходи місцевих бюджетів – це доходи, що складаються із власних і закріплених надходжень, перелік яких визначений на тривалу перспективу. Надходження власних доходів не враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, що забезпечує безпосередню зацікавленість органів місцевого самоврядування у нарощуванні дохідної бази. При цьому обсяги закріплених доходів місцевих бюджетів впливають на розміри бюджетних трансфертів, які надаються місцевим бюджетам із Державного бюджету України і є основою для визначення податкової спроможності території [17]. З авторкою погоджується С. Савчук, стверджуючи, що це – доходи, які формуються в результаті акумуляції та наповнення власних і закріплених коштів, а також трансфертів, грантів та запозичень [18, с. 88].

О. Врублевська, М. Романовський, Б. Сабанті розглядають доходи місцевих бюджетів і з погляду їх матеріально-речовинного походження як надходження до відповідних місцевих бюджетів згідно

із законодавством; за економічним змістом – як грошові відносини, які виникають між державою і юридичними та фізичними особами у процесі формування бюджетного фонду держави, бюджетних фондів адміністративно-територіальних угруповань різного рівня. За матеріально-речовинним змістом – це грошові кошти, які надходять у безоплатному та безповоротному порядку відповідно до законодавства у розпорядження органів місцевого самоуправління [19, с. 116]. Думку авторів поділяють О. Василик, К. Павлюк, визначаючи доходи місцевих бюджетів як сукупність грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих рад і місцевих державних адміністрацій [20, с. 176].

Таким чином, узагальнюючи поданий вище категоріальний аналіз сутності «доходів місцевих бюджетів», надамо власне авторське трактування дефініції «доходи об'єднаної територіальної громади»: економічні відносини щодо формування дохідної бази об'єднаної територіальної громади як основи її податкоспроможності, зокрема власних доходів, з метою фінансового вирівнювання та зростання фінансового потенціалу спроможних об'єднаних територіальних громад на стратегічному рівні планування їх розвитку.

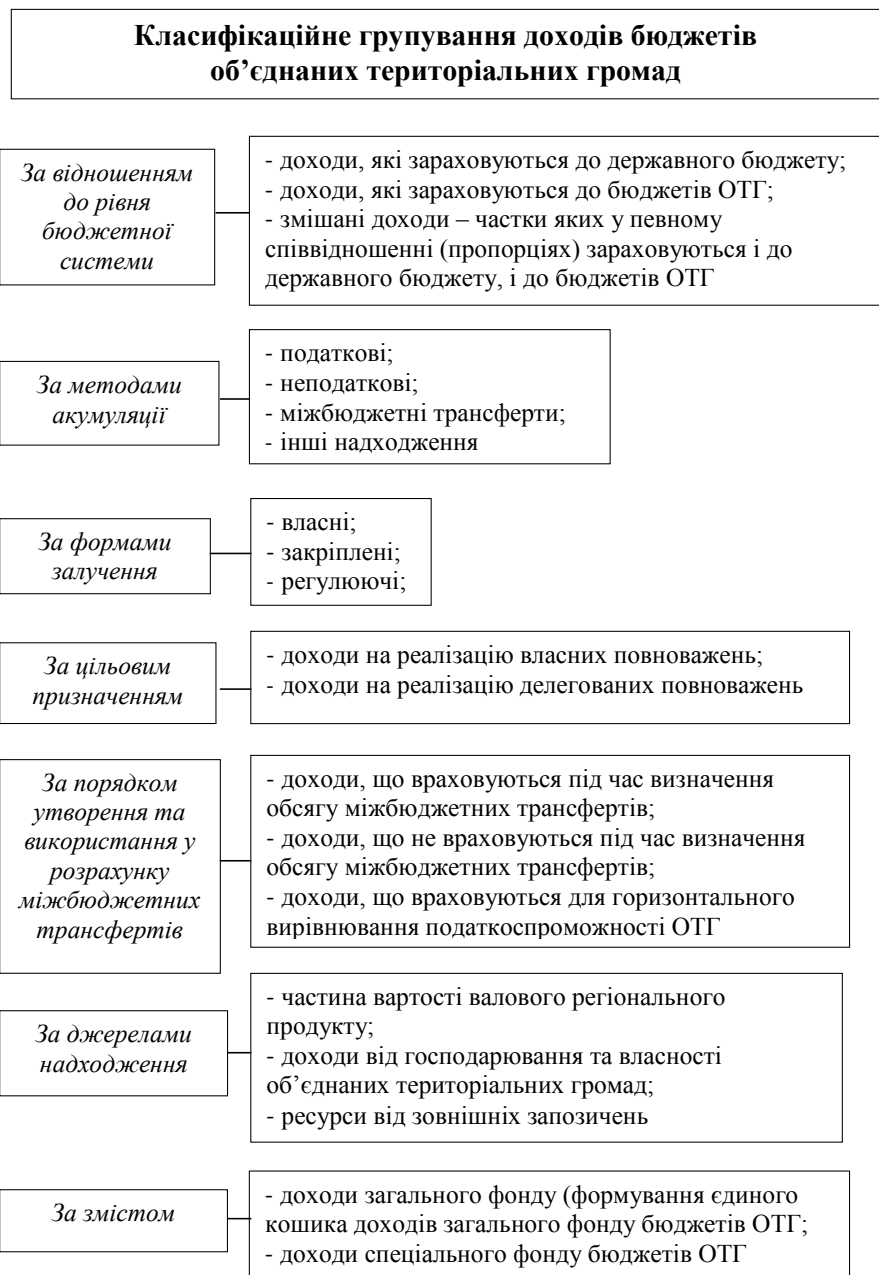
На рисунку 1 нами наведено класифікаційне групування доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Форми і методи акумуляції грошових коштів до бюджетів об'єднаних територіальних громад залежать від умов і методів господарювання, чітко визначеного кола тактичних і стратегічних завдань розвитку відповідної території, соціально-економічного стану ОТГ, її ресурсної бази, людського потенціалу та інших чинників. У процесі акумуляції доходів можуть використовуватися як загальні, так і спеціальні методи (рис. 2).

До загальних методів акумуляції доходів ОТГ нале-

жать:

- акумуляція доходів від продуктивної діяльності – підприємницька та господарська діяльність суб'єктів ОТГ, надання державних послуг – власні доходи ОТГ, частина прибутку державних підприємств на території ОТГ, державне мито, компенсаційні доходи;
- від майна і майнових прав ОТГ – постійні (орендна плата, корпоративні права), разові (від реалізації майна);
- від ресурсної бази – платежі за ресурси, концесії;
- позичковий метод – внутрішні позики (місцеві зовнішні запозичення), зовнішні позики (місцеві



**Рис. 1. Класифікаційне групування доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад**

Побудовано автором за результатами дослідження

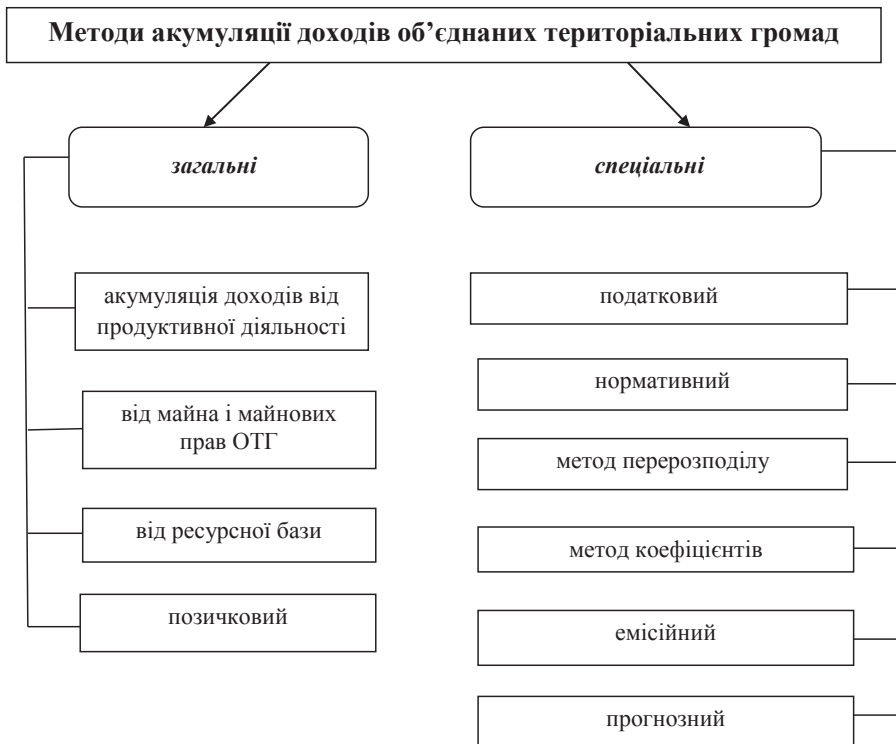


Рис. 2. Класифікація методів акумуляції доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад

Побудовано автором за результатами дослідження

запозичення від міжнародних фінансових організацій, кошти технічної допомоги ЄС, інших міжнародних донорських установ).

До спеціальних методів належать:

– податковий – усі види податків і податкових платежів, які повністю або частково зараховуються до складу доходів бюджету ОТГ за встановленими нормативами і ставками;

– нормативний – застосовується, коли доходи в бюджет ОТГ від податків та інших платежів встановлюються за нормативами;

– метод перерозподілу – дає змогу через нормативи відрахувань регулювати бюджети і у разі незбалансованості дохідної і видаткової частин бюджету провести збалансування методом дотацій та субвенцій;

– метод коефіцієнтів – використовується для врахування інфляції;

– емісійний – як метод акумуляції доходів ОТГ передбачає реалізацію кредитної емісії у вигляді емісії цінних паперів суб'єктами господарювання ОТГ;

– прогнозний – забезпечує передбачення формування обсягів планових показників усіх видів доходів та фінансових ресурсів ОТГ за певного горизонту прогнозування.

**Висновки з проведеного дослідження.** Для підвищення ефективності функціонування бюджетних систем необхідно, щоб формування доходів місцевих бюджетів базувалося на принципі фіскальної

еквівалентності, згідно з яким споживачі місцевих суспільних благ повинні самі нести відповідні витрати і фінансувати їх надання за рахунок сплачених ними податків. За такого підходу податкове навантаження не експортується за межі територіальної громади, а відмінності в рівнях оподаткування визначають вигоди, які жителі громад отримують від місцевих суспільних благ і послуг. Їх «чиста фінансова вигода» буде залежати як від рівня оподаткування, так і від забезпеченості об'єднаної територіальної громади, де вони проживають, місцевими суспільними благами і послугами.

Проблему фінансового забезпечення місцевих бюджетів необхідно вирішувати за допомогою активізації економічної та господарської діяльності місцевих

органів влади з метою збільшення частки власних і закріплених джерел доходів місцевих бюджетів і зменшення частки трансфертів, а також збільшення загалом кількості регіонів, які не вимагають істотних трансфертів з державного бюджету за рахунок утворення фінансово самостійних та податкоспроможних об'єднаних територіальних громад у межах окремого регіону країни.

Оптимізація системи доходів місцевих бюджетів сприяє ефективному виконанню функцій органів місцевого самоврядування, формуванню сприятливого макроекономічного середовища та забезпеченню належного соціального захисту населення. Її удосконалення в період незалежності України має значний позитивний ефект. Водночас значна залежність від трансфертів послаблює зацікавленість органів місцевого самоврядування у мобілізації та пошуку нових джерел доходів. Запровадження нового механізму фінансового вирівнювання не стимулює до нарощування податкової бази, що потребує удосконалення механізму бюджетного регулювання доходів між бюджетами одного рівня з урахуванням податкового потенціалу та створення спеціальних бюджетних фондів фінансового вирівнювання територій.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Криниця С. О. Бюджетне регулювання регіонального розвитку / С. О. Криниця // Фінан-

совий простір. № 1(5). 2012. URL: <http://fp.cibsc.k.ua/files/1201/12ksobro.pdf>

2. Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

3. Офіційний веб-сайт Реформи децентралізації влади України. URL: <http://decentralization.gov.ua/>

4. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України / Ю. В. Пасічник 2-ге вид., перероб. і доп. К.: Знання, 2008. 670 с. URL: <http://westudents.com.ua/glavy/96226-161-sutnst-dohodv-mstsevih-byudjetv.html>

5. Рева Т.М. Місцеві фінанси: навч. посібн. / Т.М. Рева, К.Ф. Ковальчук, Н.В. Кучкова. К.: Центручебової літератури, 2007. С. 208.

6. Юрій С.І. Фінанси: підручник / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. К.: Знання, 2008. 611 с.

7. Власюк Н.І. Місцеві фінанси: навчальний посібник / Н.І. Власюк. К.: Алерта, 2011. 328 с.

8. Опарін В.М. Бюджетна система / В.М. Опарін, В.І. Малько, С.Я. Кондратюк. К.: КНЕУ, 2004. 206 с.

9. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. / В.І. Кравченко. К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. 487 с.

10. Кремень О.І. Фінанси / О.І. Кремень. К.: Центр учебової літератури, 2012. 416 с.

11. Чечетов М.В. Бюджетний менеджмент / М.В. Чечетов, Н. Ф. Чечетова, А.Ю. Бережна. [2-ге вид., перероб. і доповн.]. Харків: ІНЖЕК, 2004. Ч. 1. 560 с.

12. Романенко О.Р. Фінанси: підручник / О.Р. Романенко. К.: Центр навчальної літератури, 2003. 312 с.

13. Венгер В.В. Фінанси: навчальний посібник / В.В. Венгер. К.: Центр учебової літератури, 2009. 432 с.

14. Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України / В.Г. Дем'янишин. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 496 с.

15. Базилевич В.Д. Державні фінанси: навч. посіб. / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик. К.: Атіка, 2002. 368 с.

16. Кульчицький М.І. Тенденції та проблеми формування доходів місцевих бюджетів / М.І. Кульчицький // Східна Європа: економіка, бізнес та управління. – Придніпровська державна академія будівництва та архітектури, 2017. Випуск 3 (08). С. 296-301.

17. Кириленко О.П. Місцеві фінанси / О.П. Кириленко. Тернопіль: Астон, 2004. 140 с.

18. Савчук С.В. Теоретико-концептуальні засади визначення доходів бюджетів як об'єкта бюджетного планування / С. В. Савчук // Наука і економіка, 2012. № 1. С. 81-88.

19. Романовский В.М. Финансы: учебник / под ред. проф. В. М. Романовского, проф. О.В. Врублевской, проф. Б.М. Сабанти. [2-е изд., перераб. и доп.]. М.: Юрайт-Издат, 2009. 462 с.

20. Василик О.Д. Бюджетна система України: підручник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. К.: Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.