

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОМІНАНТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕЗЕРВИ НАРОЩУВАННЯ

FINANCIAL RESOURCES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES: DOMINANTS OF FORMATION AND RESERVES OF INCREASE

У статті визначено теоретико-методичні та практичні аспекти формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в розрізі їх складових. Проаналізовано кількість місцевих бюджетів України за типами бюджетів та встановлено, що протягом останніх років, з огляду на проведені заходи щодо децентралізації, відбулися кардинальні зміни в структурі місцевих бюджетів України. Досліджено домінанти формування доходів місцевих бюджетів та виявлено зміцнення їх значущості за роками. Окреслено ключові складові податкових доходів місцевих бюджетів та проаналізовано їх структуру за останні п'ять років з 2018 по 2022 роки. Означено проблемні аспекти в сфері формування доходів місцевих бюджетів за рахунок податкових надходжень. Виявлено резерви нарощення доходів місцевих бюджетів за окремими складовими як податкових, так і неподаткових надходжень. Встановлено, що серед них провідне місце займають фіскальні резерви та окреслено напрями, що сприятимуть їх нарощенню в доходах місцевих бюджетів та зміцненню фінансової спроможності територій.

Ключові слова: фінансові ресурси, органи місцевого самоврядування, доходи місцевого бюджету, територіальна громада, фіскальні домінанти, податкові надходження.

The article defines the theoretical, methodological and practical aspects of the formation of financial resources of local self-government bodies in terms of their components. The number of local budgets of Ukraine by types of budgets was analyzed and it was established that in recent years, in view of the measures taken for decentralization, radical changes have taken place in the structure of local budgets of Ukraine. The dominant factors in the formation of revenues of local budgets have been studied and the shift in their significance over the years has been revealed. The key components of tax revenues of local budgets are outlined and their structure over the last five years from 2018 to 2022 is analyzed. Problematic aspects in the field of revenue formation of local budgets at the expense of tax revenues are identified. It was revealed that the personal income tax, even without taking into account the state of war in the country, shows growing dynamics. And it is mainly related to the increase in 2022 of salaries and payments to military personnel. The fiscal reserve of this tax has been established, which is related to the existence of a significant shadow sector in Ukraine, directly, shadow employment, which is due to the desire of business entities to minimize tax liability, the shadow market of apartment rentals and other income of natural persons obtained in the shadow. It is outlined that increasing the income of local budgets from taxation with the tax on the income of natural persons will also contribute to the intensification of work on the popularization of the procedure for declaring the income received by natural persons. It is noted that the reserves for increasing the property tax are the creation and development of a mechanism for the population to restore the car fleet with the aim of increasing the tax base for transport tax in the future, strengthening the digitization of the procedure for submitting information to the State Register of Property and its timely entry. Reserves for increasing the income of local budgets by separate components of both tax and non-tax revenues have been identified. It was established that the leading place among them is occupied by fiscal reserves, and directions were outlined that would direct them to increase local budget revenues and strengthen the financial capacity of territories.

Key words: financial resources, local self-government bodies, local budget revenues, territorial community, fiscal dominants, tax revenues.

УДК 336.02

DOI: <https://doi.org/10.32782/bses.82-16>

Слатвінська М.О.¹

д.е.н., професор,
завідувач кафедри фінансів,
Одеський національний економічний
університет

Slatvinska Maryna

Odessa National Economic University

Постановка проблеми. Проблематика формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування була і залишається актуальною. Особливо з огляду на вплив зовнішніх та внутрішніх чинників, які активувалися з посиленням агресії РФ та введенням воєнного стану в Україні. Детермінанти впливу на процеси формування та використання фінансових ресурсів на місцях ускладнюються з огляду на необхідність виконання як поточних, так і стратегічних завдань, відновлення пошкодженої внаслідок обстрілів інфраструктури, належної підтримки внутрішньо переміщених осіб, які потребують прихистку, сил територіальної оборони, ЗСУ та загалом зміцнення національної безпеки країни.

В умовах воєнного стану та повоєнного відновлення актуалізується питання щодо забезпечення стійкості всієї фінансової системи країни

та системи управління і функціонування органів та інститутів місцевого самоврядування зокрема. Особливо їхньої здатності виконувати поставлені завдання завдяки наявним фінансовим ресурсам. Це, в свою чергу, потребує аналізу та виявлення проблемних аспектів формування фінансових ресурсів та окреслення резервів їхнього нарощення за окремими складовими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні аспекти формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування були об'єктом досліджень низки українських науковців, серед яких: О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін, І. Петровська, Д. Клиновий, П. Бечко, О. Ролінський та інші. Однак, динамічність системи фінансово-економічних відносин та ускладнення процесів формування і розподілу фінансових ресурсів в часі й зміна пріоритетів, з огляду на воєнний стан, акту-

¹ ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7356-1189>

алізують цю проблематику та вимагають поглибленого дослідження процесу формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в розрізі окремих його складових.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні теоретико-методичних та практичних аспектів формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в розрізі їх домінантів та виявлення резервів нарощення фінансових ресурсів місцевих бюджетів України.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах воєнного стану формування достатнього обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування є визначальним чинником цілісності та своєчасності забезпечення суспільних потреб населення, діяльності у сфері громадського порядку та безпеки, житлово-комунального господарства, функціонування та розвитку територій, об'єктів соціальної інфраструктури, суб'єктів господарювання тощо. Адже такі ресурси є базою фінансування місцевих планів розвитку територіальних громад, реалізації процесу розширеного відтворення та сприяють територіальному перерозподілу ВВП.

За оцінками експертів Світового банку і Єврокомісії, «пошкодження від війни в Україні в період з 24 лютого 2022 р. до 24 лютого 2023 р. в сумі 134,7 млрд доларів, а потреби у відновленні – 410,6 млрд. доларів» [1] і це ще не остаточна цифра, вона зростає щодня. Більше того, значна частина фінансових витрат лягає на місцеві бюджети як ключову складову фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Єдина думка та єдиний підхід щодо трактування сутності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та їх ключових складових в науковому колі різняться. Втім, більшість науковців в сфері економіки під фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування розуміють грошові кошти (у фондів формі) створені в результаті розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту та, які використовуються органам місцевого самоврядування для виконання ними взятих на себе функцій і завдань щодо забезпечення суспільних потреб та соціально-економічного розвитку територій. Тоді як до ключових складових відносять місцеві бюджети та фінансові ресурси підприємств, організацій і установ комунальної форми власності [2]; доходи місцевих бюджетів, кошти цільових фондів, благодійні, спонсорські внески, пожертвування, фінансові ресурси підприємств комунальної власності та інші ресурси [3; 4].

Розкриваючи сутність дефініції «фінансові ресурси», О. Василик акцентує вагу на тому, що це «грошові накопичення і доходи, що створюються в процесі розподілу й перерозподілу ВВП й зосереджуються у відповідних фондах для забезпе-

чення безперервності розширеного відтворення та задоволення інших суспільних потреб» [5, с. 76].

Аналізуючи різні підходи науковців щодо сутності поняття фінансові ресурси органів місцевого самоврядування та їх складових, варто зазначити, що акумулювання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування у фондів формі зумовлене необхідністю виконання ними визначених державою функцій і таке залучення фінансових ресурсів, з огляду на врахування принципу повноти бюджетної системи, вони уповноважені здійснювати винятково до бюджету. Отже кошти, які надходять від благодійної допомоги, пожертв тощо відображаються в дохідній частині бюджету. А успішне функціонування територій пов'язано із дієвим та ефективним управлінням цими ресурсами, головна частина яких зосереджена саме у доходах місцевих бюджетах. Тому при розгляді фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування будемо зосереджувати увагу на домінантах формування доходів місцевих бюджетів України.

Як зазначають О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний: «безпосереднє надання соціальних трансфертів найчастіше здійснюється із місцевих бюджетів, рішення про що ухвалюють органи місцевого самоврядування. Зазначене дає підстави стверджувати, що місцеві бюджети відіграють важливу роль у забезпеченні перерозподілу фінансових ресурсів, що сприяє вирішенню важливих соціальних проблем розвитку адміністративно-територіальних одиниць» [6]. І виклики часу цю роль поглиблюють, ускладнюють проблематику залучення додаткових джерел з огляду на зростання потреб в таких коштах. Наприклад, надання житла внутрішньо переміщеним особам, що стало однією з вагомих проблем, яку мають вирішувати органи місцевого самоврядування на місцях та мати відповідні стійкі джерела надходження. Це вимагає дослідження проблемних аспектів формування саме доходів місцевих бюджетів України як основи фінансової самостійності бюджетів місцевого самоврядування. При цьому слід акцентувати, що держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, делегує повноваження на місця, передаючи до місцевих бюджетів відповідні джерела.

Протягом останніх років, з огляду на проведені заходи щодо децентралізації, відбулися кардинальні зміни в структурі місцевих бюджетів України (табл. 1). Акценти змістилися в бік об'єднаних територіальних громад.

Якщо у 2020 році найбільшу частку серед місцевих бюджетів України займали бюджети сіл – 74,6%, то у 2022 році найбільша частка належить бюджетам ОТГ – 75,4%. Варто відмітити, що серед наведених вище типів бюджетів взаємовідносини з державним бюджетом у 2022 році мали лише 97,9% об'єднаних територіальних громад,

Динаміка структури місцевих бюджетів в Україні за 2020–2022 рр.

Типи місцевих бюджетів	2020		2021		2022	
	Кількість бюджетів	Питома вага, %	Кількість бюджетів	Питома вага, %	Кількість бюджетів	Питома вага, %
Обласні бюджети	25	0,3	25	1,3	25	1,2
Бюджети міст республіканського/ обласного значення	145	1,6	13	0,7	13	0,7
Районні бюджети	488	5,5	136	7	136	7
Бюджети об'єднаних територіальних громад	872	9,9	1469	75,3	1469	75,3
Бюджети районів у містах обласного значення	40	0,5	35	1,8	35	1,8
Бюджети міст районного значення	164	1,9	6	0,3	5	0,3
Бюджети селищ міського типу	507	5,7	39	2	38	1,9
Бюджети сільрад (сіл)	6597	74,6	229	11,7	229	11,7
Разом	8838	100	1952	100	1950	100

Джерело: [7]

87,5% районних бюджетів, 96% обласних бюджетів та 7,7% бюджетів міст республіканського значення.

Протягом останніх п'яти років доходи бюджетів територіальних громад мали тенденцію до зростання з 21,3 млрд. грн у 2018 році до 285,1% у 2022 році. Це доводить ефективність та дієвість проведених реформ на місцевому рівні і здатність територіальних громад до нарощення фінансових ресурсів. Однак, в умовах воєнного стану для кожного з типів вище окреслених місцевих бюджетів перелік проблемних аспектів формування фінансових ресурсів є дотичним та часто подібним.

З метою виявлення ключових проблем формування доходів місцевих бюджетів проаналізуємо їх домінанти (табл. 2).

З 2018 р. спостерігається зниження питомої ваги трансфертів в доходах місцевих бюджетів. Значну питому вагу у структурі доходів місцевих бюджетів після внесених (в законодавчо-нормативному полі) змін стали мати податкові надходження, що зросли з 41,3% у 2018 році до 70,9% у 2022 році. Серед фіскальних домінант доходів місцевих бюджетів ключова роль відведена:

ПДФО (передається місцевим бюджетам), місцевим податкам і зборам, ПнП приватних підприємств, рентній платі та акцизному податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизними товарами, які формують 99,6% податкових надходжень місцевих бюджетів у 2022 році (рис. 1).

Податок на доходи з фізичних осіб, навіть не зважаючи на воєнний стан в країні, показує зростаючу динаміку. В основному така динаміка пов'язана зі збільшенням у 2022 році заробітних плат та виплат військовослужбовцям. Однак цей податок має значні фіскальні резерви, які пов'язані з наявністю в Україні вагомого тіньового сектору, безпосередньо, тіньової занятості, що обумовлена бажанням суб'єктів господарювання мінімізувати податкове зобов'язання, тіньового ринку оренди квартир та інших доходів фізичних осіб отриманих в тіні. Нарощуванню доходів місцевих бюджетів від оподаткування податком на доходи фізичних осіб сприятиме і активізація роботи щодо популяризації процедури декларування фізичними особами отриманих ними доходів.

Таблиця 2

Структура доходів місцевих бюджетів України за 2018–2022 рр., %

Джерела/Роки	Податкові надходження, у т.ч. місцеві податки та збори	Неподаткові надходження	Доходи від операцій з капіталом	Цільові фонди	Всього (власні доходи)	Офіційні трансферти
2018	41,3/10,8	5,0	0,4	0,1	46,8	53,2
2019	48,3/13,1	4,7	0,5	0,1	53,6	46,4
2020	60,6/16,1	4,6	0,7	0,1	66	34,0
2021	59,7/15,5	4,7	0,6	0,1	65,1	34,9
2022	70,9/15,2	4,0	0,4	0,1	75,4	24,6

Джерело: складено автором за даними [7]

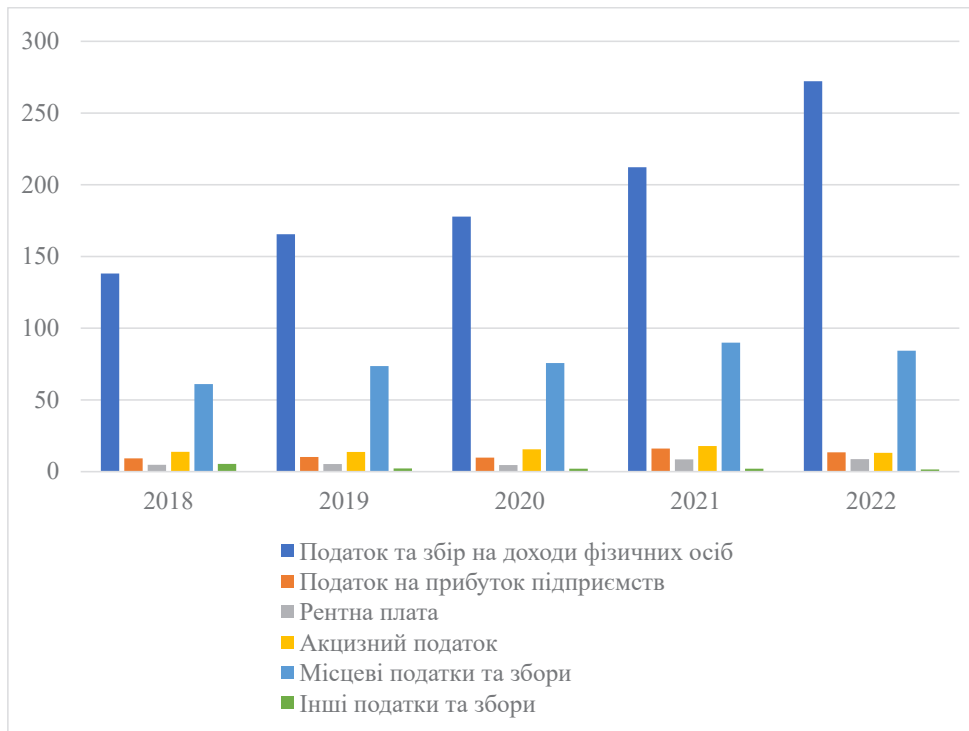


Рис. 1. Динаміка податкових надходжень місцевих бюджетів України за 2018–2022 рр. млрд. грн.

Джерело: [7]

Значний резерв нарощення мають і місцеві податки. Так, наявність схем тіньової оренди державних земель, виведення землі через «безоплатну приватизацію», «тіньового обробітку землі, який сягає 40%» [8] також потребує уваги з боку держави та розробки механізму контролю за цими процесами. Податок на майно відмінне від земельної ділянки також має свої резерви, які лежать в юридичній площині, а саме в неоформлені та відсутності правовстановлюючих документів на нерухоме майно, яке вже експлуатується та належить конкретній особі. В Україні широко застосовуваною є практика не введення в експлуатацію об'єктів нерухомого майна, яке могло б підпадати під об'єкт оподаткування відповідним податком. Це призводить до зменшення надходжень податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки до бюджетів територіальних громад в яких є такі випадки та потребує проведення інвентаризації нерухомого майна в цих територіальних громадах.

Резервами нарощення податку на майно є створення та розробка механізму для відновлення населенням автопарку з метою нарощення бази оподаткування транспортним податком в перспективі, підвищення зацікавленості ОТГ з вищим рівнем власних доходів у нарощенні надходжень від справляння податку на нерухомість, а також посилення цифровізації процедури подання інформації до Державного реєстру майна та її своєчасного внесення і врахування територіального розташування нерухомості для цілей оподаткування. Крім того,

до таких резервів можна віднести «надання права місцевим органам влади враховувати рівень доходів і сімейний стан для цілей стягнення податку на нерухомість, а до об'єктів оподаткування відносити не лише дорогі автомобілі, а й інші транспортні засоби масового попиту, а як базу оподаткування транспортного податку додатково використовувати об'єм викиду вуглекислого газу та інше» [9].

Висновки з проведеного дослідження. Проведене дослідження фіскальних домінантів формування доходів місцевих бюджетів дає підстави стверджувати, що вони мають значні резерви нарощування, які лежать в площині як місцевих податків та зборів, так і загальнодержавних податків, що закріплені за місцевими бюджетами. Крім того, такі резерви вбачаються і в площині неподаткових доходів, адже величина надходжень від використання ресурсів місцевого значення, комунального майна залежить від рішень органів місцевого самоврядування та може переглядатися ними в міру необхідності.

З огляду на виклики сучасності в Україні необхідно удосконалити організаційно-інституційний механізм та інформаційно-комунікаційні зв'язки щодо нарощення фінансових ресурсів за рахунок донорської допомоги та грантової діяльності. У зв'язку з чим є необхідність покращення навичок щодо підготовки проектної документації та у підвищенні кваліфікації фахівців. Зазначене дозволить створити умови для забезпечення достатніми джерелами наповнення доходів місцевих бюджетів та сприятиме зміцненню фінансової спроможності територій.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Богдан Т. Фінансово-економічні наслідки війни. 31 березня 2023. URL: https://lb.ua/blog/tetiana_bohdan/550614_finansovoeconomichni_naslidki.html (дата звернення: 12.08.2023).
2. Петровська І.О., Клиновий Д.В. Фінанси (з елементами статистики фінансів) : навчальний посібник. Київ : ЦУЛ, 2002. 300 с.
3. Місцеві фінанси : підручник / За ред. О.П. Кириленко. Київ : Знання, 2006. 677 с.
4. Бечко П.К., Ролінський О.В. Місцеві фінанси : навч. пос. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 192 с.
5. Василик О.Д. Теорія фінансів : підручник. Київ : НІОС, 2000. 416 с.
6. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади. Асоціація міст України / Кириленко О. та інші. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 396 с. URL: <http://surl.li/ktlie> (дата звернення: 20.08.2023).
7. Державний веб-портал для громадян України. URL: <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення: 20.08.2023).
8. Тінювий обробіток землі в Україні сягає 40%. URL: <https://landlord.ua/news/tinovyi-obrobitok-zemli-v-ukraini-siahaie-40/> (дата звернення: 20.08.2023).
9. Слатвінська М.О. Податок на майно як джерело формування доходів місцевих бюджетів. *Електронний науково-практичний журнал «Інфраструктура ринку»*. 2023. Випуск 73. С. 169–173. URL: <http://www.market-infr.od.ua/uk/73-2023> (дата звернення: 29.08.2023).

REFERENCES:

1. Bohdan T. (2023) Finansovo-ekonomichni naslidky viiny [Financial and economic consequences of the war].

Available at: https://lb.ua/blog/tetiana_bohdan/550614_finansovoeconomichni_naslidki.html (accessed August 12, 2023). (in Ukrainian)

2. Petrovska I.O., Klynovy D.V. (2002) Finansy (z elementamy statystyky finansiv): navchalnyi posibnyk [Finance (with elements of financial statistics): a study guide]. Kyiv: TsUL, 300 p. (in Ukrainian)

3. Kyrylenko O.P. (2006) Mistsevi finansy: pidruchnyk [Local finances: a textbook]. Kyiv: Znannia, 677 p. (in Ukrainian)

4. Bechko P.K., Rolynskyy O.V. (2007) Mistsevi finansy: navch. pos. [Local finance: education pos.]. Kyiv: Center of Educational Literature, 192 p. (in Ukrainian)

5. Vasylyk O. D. (2000) Teoriia finansiv: pidruchnyk [Theory of finance: textbook]. Kyiv: NIOS, 416 p. (in Ukrainian)

6. Planuvannia ta upravlinnia finansovymy resursamy terytorialnoi hromady (2015) [Asotsiatsiia mist Ukrainy Planning and management of financial resources of the territorial community. Association of Cities of Ukraine]. Kyiv: "VI EN EY" ENTERPRISE LLC, 396 p. Available at: <http://surl.li/ktlie> (accessed August 20, 2023). (in Ukrainian)

7. Derzhavnyi veb-portal dlia hromadian Ukrainy [State web portal for citizens of Ukraine]. Available at: <https://openbudget.gov.ua/> (accessed August 20, 2023). (in Ukrainian)

8. Tinovyi obrobitok zemli v Ukraini siahaie 40% [Shadow cultivation of land in Ukraine reaches 40%]. Available at: <https://landlord.ua/news/tinovyi-obrobitok-zemli-v-ukraini-siahaie-40/> (accessed August 20, 2023).

9. Slatvinska M.O. (2023) Podatok na maino yak dzherelo formuvannia dokhodiv mistsevykh biudzhativ [Property tax as a source of revenue generation for local budgets]. *Infrastruktura rynku*, vol. 73, pp. 169–173. Available at: <http://www.market-infr.od.ua/uk/73-2023> (accessed August 29, 2023).