

УДК 336.14:352

Віталій Валерійович ПИСЬМЕННИЙ

доктор економічних наук, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, Україна, м. Тернопіль,
e-mail: v.pysmennyi@wunu.edu.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7852-3627>

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ
В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Письменний, В. В. *Забезпечення самостійності місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації*. Вісник соціально-економічних досліджень : зб. наук. праць. Одеса : Одеський національний економічний університет. 2021. № 1 (76). С. 144–156.

Анотація. У статті досліджено сучасний стан і проблеми формування доходів місцевих бюджетів в Україні. Встановлено, що в умовах фінансової децентралізації місцеві бюджети мають функціонувати як злагоджений механізм, забезпечуючи відповідність фінансових ресурсів запланованим асигнуванням. Обґрунтовано підходи щодо забезпечення бюджетної самостійності, які визначають наділення органів місцевого самоврядування необхідними інструментами та забезпечення їх спроможності до розвитку. Встановлено, що посилення акцентів на самостійності місцевих бюджетів може стати одним із важелів зміни системи місцевих фінансів на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Для цього органам місцевого самоврядування запропоновано закласти достатню та стабільну доходну базу в частині: запровадження власних податків і зборів; розширення неподаткових джерел доходів; зміни нормативів розподілу між бюджетами різних рівнів податку на доходи фізичних осіб і податку на прибуток підприємств; створення фондів економічного розвитку громад; збалансування дотацій і субвенцій. Аргументовано, що бюджетна самостійність є ідеальним економічним явищем, чого мають прагнути органи місцевого самоврядування. Її антиподами визначено жорстку фінансову залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, брак власних доходів, неефективність розподілу коштів між бюджетами різних рівнів. При цьому за умови встановлених у нормативно-правовому полі доходних джерел органи влади не спроможні забезпечити видатки за рахунок тих надходжень, які збираються на місцевому рівні. Обґрунтовано, що території із самостійними місцевими бюджетами можуть сформувати таку економічну основу в державі, яка відповідала б засадам фінансової децентралізації.

Ключові слова: місцеві бюджети; доходи місцевих бюджетів; бюджетна самостійність; фінансова децентралізація.

Виталий Валерьевич ПИСЬМЕННЫЙ

доктор экономических наук, доцент кафедры финансов им. С. И. Юрия,
Западноукраинский национальный университет, Украина, г. Тернополь,
e-mail: v.pysmennyi@wunu.edu.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7852-3627>

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ
В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

Письменный, В. В. *Обеспечение самостоятельности местных бюджетов в условиях финансовой децентрализации*. Вестник социально-экономических исследований : сб. науч. трудов. Одесса : Одесский национальный экономический университет. 2021. № 1 (76). С. 144–156.

Аннотация. В статье исследовано современное состояние и проблемы формирования доходов местных бюджетов в Украине. Определено, что в условиях финансовой децентрализации местные бюджеты должны функционировать как слаженный механизм, обеспечивая соответствие финансовых ресурсов запланированным ассигнованиям. Обоснованы подходы по обеспечению бюджетной самостоятельности, которые определяют наделение органов местного самоуправления необходимыми инструментами и обеспечение их способности к развитию. Доказано, что усиление акцентов на самостоятельности местных бюджетов может стать одним из рычагов изменения системы местных финансов на основе принципов Европейской хартии местного самоуправления и Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине». Для этого органам местного самоуправления предложено заложить достаточную и стабильную доходную базу в части: введения собственных налогов и сборов; расширения неналоговых источников доходов; изменения нормативов распределения между бюджетами разных уровней налога на доходы физических лиц и налога на прибыль предприятий; создания фондов экономического развития территорий; сбалансирования дотаций и субвенций. Аргументировано, что бюджетная самостоятельность является идеальным экономическим явлением, к чему должны стремиться органы местного самоуправления. Ее антиподами определено жесткую финансовую зависимость местных бюджетов от государственного бюджета, нехватку собственных доходов, неэффективность распределения средств между бюджетами разных уровней. При этом при установленных в нормативно-правовом поле доходных источников органы власти не способны обеспечить расходы за счет тех поступлений, которые собираются на местном уровне. Обосновано, что территории с самостоятельными местными бюджетами могут сформировать такую экономическую основу в государстве, которая отвечала бы принципам финансовой децентрализации.

Ключевые слова: местные бюджеты; доходы местных бюджетов; бюджетная самостоятельность; финансовая децентрализация.

Vitalii PYSMENNYI

Doctor of Economics, Associate Professor of Finance Department
named after S. I. Yurii, West Ukrainian National University, Ukraine, Ternopil,
e-mail: v.pysmennyi@wunu.edu.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7852-3627>

ENSURING INDEPENDENCE OF LOCAL BUDGETS UNDER CONDITIONS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION

Pysmennyi, V. (2021). *Ensuring independence of local budgets under conditions of financial decentralization* [Zabezpechennia samostiinosti mistsevykh biudzhativ v umovakh finansovoi detsentralizatsii], Socio-economic research bulletin, Visnik social'no-ekonomichnih doslidzen' (ISSN 2313-4569), Odessa National Economic University, Odessa, No. 1 (76), pp. 144–156.

Abstract. The article investigates the modern conditions and problems of forming local budget revenues in Ukraine. It is determined that local budgets must function as a well-oiled machine ensuring the equivalence of financial resources and planned allocations under conditions of financial decentralization. Approaches to ensuring budgetary independence are substantiated, outlining the tools necessary for local self-government bodies to ensure their capacity to develop. It is established that increased emphasis on independence of local budgets can become one the levers used for ensuring the local finance system complies with the principles of the European Charter of Local Self-Government and Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine». For this purpose, local self-governments are recommended to establish a sufficient and stable revenue base by introducing their own taxes and fees, expanding the non-tax revenue sources, changing the distribution of the revenues from the income tax and corporate tax between government budgets of different levels, creating community funds of economic development,

balancing subsidies and subventions. It is argued that budgetary independence is an economic ideal that local self-government bodies should strive for. Its antipodes are rigid financial dependence of local budgets on state budgets, lack of own revenues, and ineffective distribution of funds between budgets of different levels. Additionally, the revenue sources specified in the legislature do not allow the authorities to sustain expenditures with the levies at local level. It is substantiated that territories with independent local budgets can create the state economic environment that corresponds to the principles of financial decentralization.

Keywords: *local budgets; local budget revenues; budgetary independence; financial decentralization.*

JEL classification: H710

DOI: [https://doi.org/10.33987/vsed.1\(76\).2021.144-156](https://doi.org/10.33987/vsed.1(76).2021.144-156)

Постановка проблеми у загальному вигляді. Впровадження фінансової децентралізації в Україні дало змогу підвищити роль органів місцевого самоврядування через надання додаткових повноважень і посилення ресурсної спроможності їх виконувати. Цьому сприяли збільшення фіскального потенціалу місцевих податків і зборів, підвищення ефективності неподаткових надходжень, зміна нормативів розподілу деяких загальнодержавних податків, ширше залучення коштів цільових фондів тощо. Але сам розподіл компетенції, відповідальності та фінансових ресурсів між центром і місцями не те, що не дав змогу розв'язати проблеми, вони тільки назбирувалися та створювали деструктив.

Одна з них – надмірна трансфертна залежність органів місцевого самоврядування від фінансової підтримки із центру, яка стала інструментом політичного лобіювання. Парадоксальним є твердження уряду щодо позитивних результатів бюджетної реформи у той час, коли питома вага міжбюджетних трансфертів становить близько половини доходів місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування повинні мати, крім права, ще й реальну здатність вирішувати частину публічних справ своїм коштом [1, с. 62]. У цьому сенсі механізм диспергування має бути позбавлений зовнішнього впливу, локалізуватися та швидко адаптуватися до сучасних умов розвитку.

Не будемо стверджувати, що без міжбюджетних трансфертів можна обійтися. Вони завжди будуть однією зі складових доходів місцевих бюджетів. Але чим більше повноважень мають органи місцевого самоврядування, тим сильніше децентралізованою є держава. Водночас погано, коли ці органи мають певний обсяг коштів й обмеженні в прийнятті та реалізації своїх рішень [2, с. 630–632]. Тому процеси фінансової децентралізації можуть ефективно відбуватися тільки в спектрі бюджетної самостійності, яка передбачає зменшення трансфертної залежності органів місцевого самоврядування та обпирання на власні джерела доходів.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Незважаючи на досягнутий за роки української державності прогрес у забезпеченні самостійності місцевих бюджетів, багато адміністративно-територіальних одиниць досі залишаються фінансово невідесдатними. Встановлені правила організації бюджетних відносин не дають змогу органам місцевого самоврядування сформувавши достатні надходження коштів. Багато конструктивних дій були знівельовані ще в зародку, як і деякі аспекти фінансової децентралізації. Натомість реалізація завдань із забезпечення економічного розвитку територій має спиратися на науково обґрунтовану парадигму бюджетної самостійності.

Її фундаментальні ідеї були закладені вітчизняними науковцями В. Г. Дем'янишиним, М. М. Іжею, О. П. Кириленко, В. І. Кравченко, А. І. Крисоватим, І. О. Луніною, В. М. Опаріним, М. М. Трещовим, С. І. Юрієм та пов'язані зі спроможністю органів місцевого самоврядування розв'язувати життєві задачі своїми силами, що передбачає вміння забезпечити власними доходами без залучення інших джерел. Це складно досягти для держав із давніми традиціями місцевого самоврядування й тих, які тільки зараз впроваджують фінансову децентралізацію. Перепоною цьому є прагнення держави тримати органи місцевого самоврядування під контролем та обмеження у сфері бюджетних відносин.

Самостійність місцевих бюджетів забезпечується закріпленням відповідних джерел доходів бюджету, правом органів влади Автономної Республіки Крим й органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів згідно з законодавством, правом Верховної Ради Автономної Республіки Крим і місцевих рад самостійно та незалежно розглядати й затверджувати відповідні місцеві бюджети. Одне з положень Бюджетного кодексу України декларує, що держава коштами свого бюджету автономно відокремлена та не несе відповідальності за фінансові зобов'язання місцевої влади [3].

Деякі засади бюджетної самостійності в частині пояснення цього поняття подані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». З одного боку, вони відображаються в тому, що місцеве самоврядування здійснюється на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, а з іншого, – визначаються тим, що місцеві бюджети не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим й інших місцевих бюджетів [4]. Тобто в нормативно-правовому полі семантика слова «самостійний» корелюється із тлумаченням суб'єкта, який «не підпорядкований або не підлеглий кому-небудь».

Продовжуючи інтерпретувати цю тезу, О. П. Кириленко бюджетну самостійність розглядає як незалежність органів місцевого самоврядування від центральних органів влади в прийнятті фінансових рішень стосовно розв'язання задач місцевого значення [5, с. 34]. Для цього вони мають бути забезпечені достатніми та стабільними фінансовими ресурсами, що є гарантією ефективного функціонування. Проблема бюджетної самостійності полягає в тому, що за умови чітко визначених у законодавстві дохідних джерел органи місцевого самоврядування фактично не спроможні профінансувати видатки за рахунок тих надходжень, які збираються на місцях, а змушені використовувати міжбюджетні трансфери.

Її радикальне розв'язання, хоча контроверсійне за змістом і механізмом застосування, пропонували С. І. Юрій та В. Г. Дем'янишин. «Доцільно було б розділити місцеві бюджети на дві складові: бюджет для виконання делегованих повноважень і бюджет для виконання власних повноважень. Видатки, пов'язані з делегованими повноваженнями, – обґрунтовують своє бачення науковці, – могли б фінансуватися за рахунок першого бюджету, сформованого на основі централізованих ресурсів державного бюджету, а видатки, пов'язані з власними повноваженнями, – за рахунок власного бюджету, сформованого на базі власних доходів» [6, с. 13].

Пояснення цієї думки зводиться до того, що за допомогою делегованих повноважень встановлюються формальні зв'язки в інституційній симетрії органів влади по вертикалі та горизонталі. З одного боку, вони є основою для упорядкування спільної діяльності, а з іншого, – забезпечують можливість для

координації руху коштів між різними рівнями влади. Водночас їх фінансування з місцевих бюджетів (крім них, ще і власних повноважень органів місцевого самоврядування) спотворює бюджетну самостійність. Якщо ці повноваження належать державі, то вона зобов'язана їх фінансувати або шляхом створення додаткового бюджету, або надання міжбюджетних трансфертів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не вступаючи в дискусію з поглядами згаданих науковців, необхідно зазначити, що сучасні виклики фінансової децентралізації в Україні потребують вироблення нових підходів до забезпечення самостійності місцевих бюджетів. Мова йде про вдосконалення використання податкового методу формування ресурсної бази органів місцевого самоврядування, поліпшення можливостей неподаткових джерел у реалізації завдань наповнення місцевих бюджетів, зменшення впливу міжбюджетних трансфертів як інструменту фінансового вирівнювання територій.

Постановка завдання. Метою статті є оцінка сучасного стану формування доходів місцевих бюджетів в Україні й обґрунтування перспектив забезпечення їх самостійності в умовах фінансової децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стан фінансування видатків органів місцевого самоврядування на виконання функцій і завдань у межах власної компетенції та реалізації делегованих повноважень є складним, а структуру наповнення місцевих бюджетів не можна вважати ефективною. Більшість загальнодержавних податків, стягнення яких пов'язане з діяльністю на певній території, мають велику питому вагу в доходах місцевих бюджетів, натомість частка місцевих податків і зборів у них є малою (табл. 1). Це суперечить принципам формування доходів місцевих бюджетів, поданих у Європейській хартії місцевого самоврядування та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таблиця 1

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів України за 2009–2019 рр. (%)

Види доходів бюджетів	Роки							Середнє значення
	2009	2011	2013	2015	2017	2018	2019	
Податкові надходження, у т.ч.:	44,0	40,3	41,3	33,4	40,0	41,3	48,3	41,2
загальнодержавні податки	98,6	96,5	92,0	72,5	73,8	73,8	72,8	82,9
місцеві податки і збори	1,4	3,5	8,0	27,5	26,2	26,2	27,2	17,1
Неподаткові надходження	5,8	6,0	5,5	6,8	5,2	5,0	4,7	5,7
Доходи від операцій з капіталом	1,9	1,0	0,6	0,6	0,4	0,4	0,5	0,8
Цільові фонди	1,1	0,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
Міжбюджетні трансферти	47,2	52,3	52,4	59,1	54,3	53,2	46,4	53,3
Усього	100	100	100	100	100	100	100	100

Джерело: розраховано автором за даними [7]

Як видно із табл. 1, у 2009–2019 рр. питома вага податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів у середньому становила понад 40%, а основним джерелом їх наповнення був податок на доходи фізичних осіб (близько 30% в загальному обсязі доходів і 60% у податкових надходженнях місцевих бюджетів). Водночас, місцеві податки і збори (із усього переліку мова йде про єдиний та земельний податки) зросли до більш ніж 13% в загальному обсязі доходів та 27% у податкових надходженнях місцевих бюджетів. Вказані цифри підтвердили незадовільний стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування, що породжує загальну неспроможність територій.

Одним із показників самостійності місцевих бюджетів є рівень розвитку місцевого оподаткування. У кожній державі органи місцевого самоврядування володіють повноваженнями, які зводяться до можливості самостійно запроваджувати та визначати порядок сплати місцевих податків і зборів, встановлювати податкові ставки, звільняти від оподаткування тощо. Якраз застосування податкової ініціативи має бути тісно пов'язане з їх відповідальністю в частині прийняття рішень щодо надання суспільних благ, за якої право запроваджувати податки та витрачати фінансові ресурси закріплюються за одним рівнем влади.

Зазвичай органи місцевого самоврядування можуть вибирати місцеві податки і збори з переліку, визначеному в чинному законодавстві. Пропонуємо надати їм компетенцію самостійно запроваджувати податки та збори залежно від географічних, природнокліматичних, соціально-демографічних, економічних й інших чинників. Для самостійності місцевих бюджетів – це найефективніший спосіб організації податкових відносин на місцях. Хоча противники цієї ідеї можуть називати її неприпустимою [8, с. 47] і доводити, що така ініціатива буде розвивати сепаратизм, адже ухвалюючи рішення в місцевому оподаткуванні, органи влади керуватимуться певними вигодами.

Ствердні рішення щодо запровадження за ініціативи представницьких органів місцевого самоврядування власних податків і зборів мають опиратися на результати оцінки критеріїв, що доцільно розцінювати як бажані ознаки для будь-якого податку і збору (рис. 1). В умовах фінансової децентралізації симетрія їх побудови не може бути одноваріантною, вона має відкривати можливості для поєднання різних форм оподаткування залежно від прийнятих для органів місцевого самоврядування принципів економічної ефективності, фінансової достатності, соціальної справедливості, адміністративної простоти, гнучкості та стабільності.

Переваги власних податків і зборів полягають у тому, що дають змогу перенести з держави на місця відповідальність за надання суспільних благ. Очевидно, вони повинні стати домінуючою формою податкових відносин на місцевому рівні, адже виступають своєрідною платою за вигоди, які забезпечують органи місцевого самоврядування. Водночас механізм оподаткування не має мотивувати мешканців до переїзду в інші адміністративно-територіальні одиниці. Органам місцевого самоврядування доцільно віднайти таку архітектуру елементів власних податків і зборів, яка дозволила забезпечити стабільне, достатнє та у повному обсязі надходження коштів для фінансування суспільних благ.

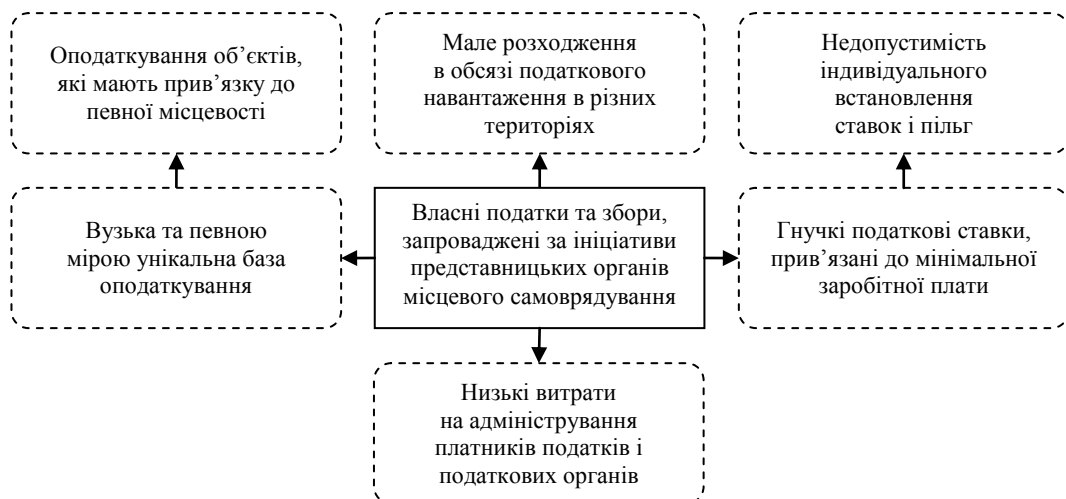


Рис. 1. Характеристика критеріїв запровадження власних податків і зборів за ініціативи представницьких органів місцевого самоврядування

Джерело: побудовано автором

Крім змін у системі місцевого оподаткування, підвищити бюджетну самостійність можна за рахунок неподаткового методу формування доходів, потенціал якого досі не використаний (за даними табл. 1 у 2009–2019 рр. частка неподаткових надходжень у доходах місцевих бюджетів становила близько 6%). Такі надходження мають відплатний або компенсаційний характер, стягуються обов'язково або добровільно, зараховуються постійно або нерегулярно та поділяються на дві великі групи: 1) доходи від власності і підприємницької діяльності; 2) адміністративні збори та доходи від некомерційної діяльності.

До першої групи належить частина чистого прибутку комунальних підприємств або їх об'єднань, дивіденди, нараховані на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність, частина чистого прибутку комунальних підприємств або їх об'єднань, що вилучається до відповідного місцевого бюджету, плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів. Перелік другої групи не менш обширний, як-от плата за надання адміністративних послуг і ліцензії на певні види господарської діяльності, надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом, іншим комунальним майном тощо.

За дослідженням О. П. Кириленко, в українській практиці майно й об'єкти, які належать до комунальної власності, не приносять доходів [9, с. 21]. Причому навіть тоді, коли мова йде про суб'єктів економічної діяльності, конкуренти яких на ринку отримують прибуток, мають високий рівень рентабельності й усі передумови до стабільного функціонування. Неприпустимими вважаємо випадки, у яких керівники комунальних підприємств свідомо призводили їх до стану банкрутства, а об'єкти комунальної власності за рішенням органів влади здавали в оренду за заниженою платою. Це призводило до втрат частини доходів місцевих бюджетів, а також синергетично торкнулося багатьох галузей.

В умовах фінансової децентралізації унікальність комунальних підприємств полягає в можливості використання їх усього потенціалу (рис. 2). З одного боку, податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності на

100% формує доходи загального фонду місцевих бюджетів. З іншого боку, їх ресурсну базу також становить частина чистого прибутку комунальних підприємств та їх об'єднань, що вилучається за рішенням, визначеним місцевою радою. Тому зацікавленість органів місцевого самоврядування в підвищенні показників комунального сектору економіки має зростати, як і збільшення чистого прибутку та рентабельності підприємств.

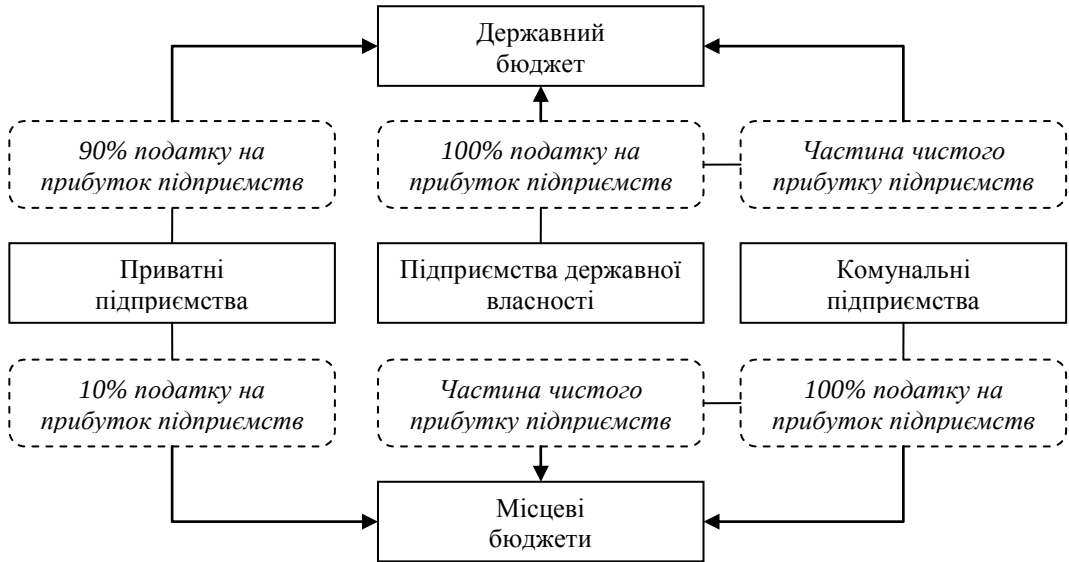


Рис. 2. Особливості спрямування фінансових ресурсів підприємств до бюджетів різних рівнів

Джерело: побудовано автором

Ще один важливий аспект, опосередковано пов'язаний зі збільшенням неподаткових надходжень до місцевих бюджетів, стосується передачі об'єктів державної власності чи їх частини в комунальну власність. Це може призвести або до розширення фінансової бази органів влади, або посилити навантаження на місцеві бюджети через додаткові витрати на утримання будівель галузей матеріального та нематеріального виробництва (у другому випадку передана власність повинна обходитися тільки тими об'єктами, які мають стратегічне значення). Незалежно від того, який підхід буде взятий за основу, без комунальної власності важко досягнути високого рівня економічного розвитку територій.

Стосовно плати за надання адміністративних послуг, різного роду ліцензій, орендної плати за комунальне майно та водні об'єкти, компетенцією встановлення їх переліку й розмірів органам місцевого самоврядування доцільно користуватися обачно (тим паче, зважаючи на рівень свідомості та морально-етичні імперативи поведінки суспільства). В іншому випадку високе фінансове навантаження може стати перешкодою для розвитку підприємницької ініціативи, призвести до тінізації господарської діяльності та зниження надходжень із цих джерел. Таке обґрунтування пов'язане з мотивацією мешканців переїзду до інших адміністративно-територіальних одиниць.

Серед інструментів формування доходів місцевих бюджетів особливу увагу слід звернути на кошти цільових фондів органів місцевого самоврядування, питома вага яких у 2009–2019 рр. становила 0,4% (табл. 1). Сама назва характеризує

напрями їх витрачання «на чітко визначені потреби», а в загальному вигляді – на проведення заходів, спрямованих на вирішення питань економічного розвитку територій, соціальний захист населення, становлення та розвиток місцевого самоврядування, проведення місцевих заходів. Але тільки декларативно ці фонди можна вважати засобом переведення фінансової політики на здорову основу.

Їх кошти є частиною спеціального фонду місцевих бюджетів, компетенція органів місцевого самоврядування щодо створення зумовлена ідеєю розширення дохідної частини місцевих бюджетів. Насправді цю тезу можна легко спростувати, позаяк джерелами їх формування можуть бути: 1) благодійні внески, тобто добровільні пожертвування юридичних та фізичних осіб; 2) залучення на договірній основі коштів підприємств, установ й організацій різних форм власності; 3) інші надходження, не заборонені законодавством. Їх обмежений і неконкурентоспроможний перелік дає підстави стверджувати про знівельовану роль у забезпеченні самостійності місцевих бюджетів.

Питання формування цільових фондів, утворених органами місцевого самоврядування, потребує зміни концептуальних підходів. Якщо розглядати наступний етап розвитку, слушною буде трансформація у фонди економічного розвитку громад, які врахували б географічні, природнокліматичні, соціально-демографічні, економічні й інші чинники. Щоб не вийти за рамки нормативно-правового поля України, до визначення їх джерел варто ставитися обачно. Ними може бути плата за участь у конкурсах з надання послуг з перевезення населення громадським транспортом, плата за користування місцем розташування реклами, плата за надання дозволу на виконання будівельних робіт та інше.

Бюджетна самостійність опосередковано пов'язана із загальнодержавними податками, роль який зводиться до макроекономічної стабілізації та мікроекономічного регулювання територій. Не будучи власною ресурсною базою органів місцевого самоврядування, вони можуть повністю або частково спрямовуватися до місцевих бюджетів, хоча не забезпечують їх достатніми, стабільними та диверсифікованими надходженнями. Серед них звернемо увагу на розподіл податків на доходи фізичних осіб і прибуток підприємств між бюджетами різних рівнів, який, вважаємо, доцільно змінити в контексті впровадження фінансової децентралізації.

Так, якщо раніше 75% податку на доходи фізичних осіб надходило до доходів бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення, 25% – бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань, то сьогодні районні бюджети отримали 35%, бюджети об'єднаних територіальних громад – 60%, за іншими бюджетами відбулося зменшення розподілу (рис. 3). Так само тільки 10% податку на прибуток підприємств, зареєстрованих на території областей та м. Києва, формують їх загальні фонди при тому, що податок на прибуток підприємств комунальної власності повністю надходить до місцевих бюджетів.

Неефективність розподілу між бюджетами різних рівнів на прикладі податку на доходи фізичних осіб обґрунтовуємо такою причиною. Платники податків сплачують його за місцем роботи на підприємстві, а можуть перебувати на певній території тимчасово. Відтак громади, де мешкають працівники цього підприємства, не отримують його надходження, проте змушені нести витрати, пов'язані з розв'язанням соціально-побутових задач. Відповідно до загальновизнаних у світовій практиці принципів оподаткування, податок на доходи фізичних осіб

доцільно накладати на елементи оподаткування, які пов'язані з географічним розташуванням бази оподаткування.

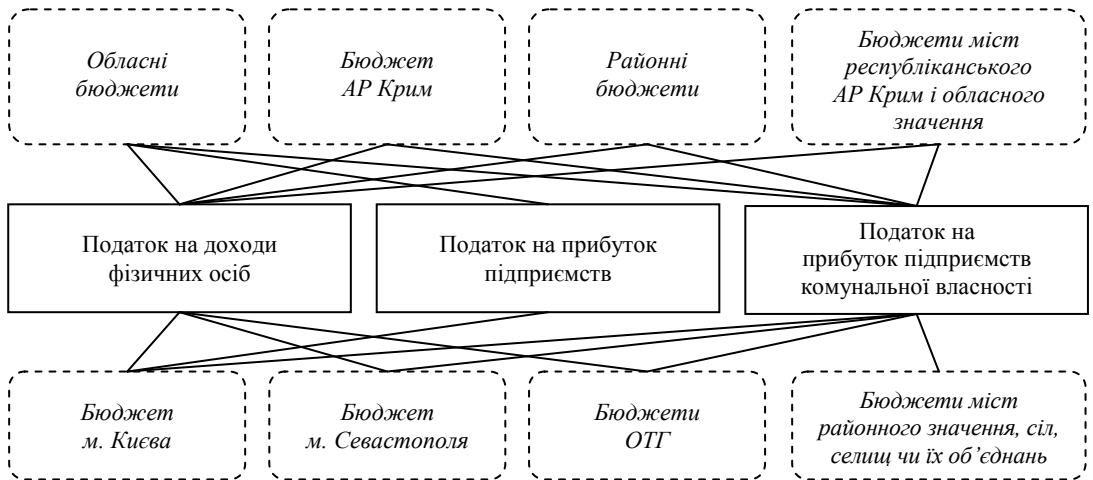


Рис. 3. Порівняння розподілу податку на доходи фізичних осіб і податку на прибуток підприємств між бюджетами різних рівнів

Джерело: побудовано автором

Тому цілком логічним є те, що сплату цього податку пропонуємо пов'язати з місцем проживання громадян або отримання ними суспільних благ. Аналогічний підхід можна буде застосувати до податку на прибуток підприємств, утім його розподіл робити між доходами місцевих бюджетів та фондами економічного розвитку громад не менше третини залученої суми до зведеного бюджету. Це дасть змогу сконцентрувати ресурсний потенціал на місцях, за рахунок чого збільшиться бюджетна самостійність і з'явиться фінансова основа для розвитку територій. При цьому слід убезпечити бюджетні втрати через високу чисельність платників єдиного податку, який сприяє уникненню оподаткування прибутку підприємств.

Недостатність фінансових ресурсів виводить на перший план питання міжбюджетних трансфертів. Ними називають кошти, які в безоплатному й безповоротному порядку передаються з одного бюджету до іншого. Їх ціль зводиться до злагодження невідповідності між обсягом бюджетних коштів того чи іншого рівня влади та повноваженнями, які на нього покладаються. Тут доречним буде твердження: чим більше коштів формується за рахунок міжбюджетних трансфертів, тим меншу компетенцію та відповідальність отримують органи влади. У 2009–2019 рр. вони в середньому забезпечували понад 53% доходів місцевих бюджетів (табл. 1).

Велика питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів узвичаїлася в практиці не тільки України (у 2009–2014 рр. – дотацій, у 2015–2019 рр. – субвенцій), а й багатьох держав із фінансово сильним місцевим самоврядуванням. Вважаємо, що їх надмірний вплив ставить органи влади на місцях у залежність від центру, держава ж виправдовує це зацікавленістю у фінансуванні деяких видатків і здійсненні контролю за ними. Для бюджетної самостійності збільшення такої фінансової підтримки небезпечно за економічними та політичними наслідками. Якраз розвивати необхідно власні доходи, здатні

перетворити територіальні громади з дотаційних на ті, які зможуть забезпечити себе самостійно.

Зазначимо, що формування організаційно-економічних засад розвитку територій не заперечує пряму трансфертну залежність дохідної частини місцевих бюджетів. Навпаки, ці засади визначають життєздатність місцевої влади, що дає можливість вирішувати важливі питання місцевого значення [10, с. 126]. На політичній мапі світу не віднайдеться така держава або регіон, які сформували б власну ресурсну базу за рахунок податкового та неподаткового методів, не використовуючи трансфертні інструменти. Інакше кажучи, самостійності місцевих бюджетів досягти складно навіть за умови вдалого поєднання географічних, природнокліматичних, соціально-демографічних та економічних чинників.

Висновки і перспективи подальших розробок. Дослідження показало, що державна політика в Україні не стимулює до побудови фінансово сильних і незалежних органів місцевого самоврядування, так як, забезпечуючи половину доходів у вигляді міжбюджетних трансфертів, легше впливати на прийняття політичних рішень. В умовах фінансової децентралізації доходи місцевих бюджетів повинні формуватися із власних джерел, на які органи місцевого самоврядування мають вплив у наповненні та витрачанні. Цьому сприятиме бюджетна самодостатність, яка дасть змогу наділити ці органи необхідними доходами і забезпечити спроможність розвитку.

Одержані результати дали змогу сформувати низку висновків, які спрямовані на досягнення мети статті:

1. Вивчено питання місцевого оподаткування, розвиток якого в Україні обумовлений тим, що під впливом процесів фінансової децентралізації й з огляду на доцільність розв'язання задач органами місцевого самоврядування, їм було передано повноваження щодо запровадження та визначення механізму справляння місцевих податків і зборів. Обґрунтовано комплексний підхід до заміни їх власними податками та зборами, за рахунок яких ці органи зможуть розширити свій фінансовий потенціал, відкрити можливості для поєднання різних форм оподаткування, сформують достатні, стабільні та дивесифіковані надходження.

2. Виявлено особливості неподаткових джерел доходів місцевих бюджетів, пов'язані з вузьким переліком платників, нерегулярністю сплати, добровільними й обов'язковими методами формування. Низька роль неподаткових надходжень у забезпеченні самостійності місцевих бюджетів потребує здійснення заходів з розширення переліку та збільшення вартості послуг, які надаються бюджетними установами, підвищення рентабельності комунальних підприємств від здійснення діяльності, поліпшення роботи органів влади з підбору комунальної власності, створення системи оцінки майна та забезпечення його оренди або продажу за ринковими цінами.

3. Увагу приділено дослідженню інституту цільових фондів органів місцевого самоврядування, який є окремою складовою доходів спеціального фонду місцевих бюджетів. Встановлено, що в умовах фінансової децентралізації він дає змогу зробити систему місцевих фінансів гнучкішою до зміни кон'юнктури на місцях і сформувати додаткову ресурсну базу. Подальші зміни потребують трансформації цього інституту у фонди економічного розвитку громад, джерела яких врахували б географічні, природнокліматичні, економічні та інші чинники.

4. Проаналізовано надходження податку на доходи фізичних осіб й виявлено зниження його ролі у формуванні доходів місцевих бюджетів. Це було обумовлено

зменшенням нормативів зарахування на 10–60% до бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів, бюджетів м. Києва, міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення, або скасування – у бюджетах міст районного значення, сіл, селищ та їх об'єднань. Обґрунтовано, що зміна сплати цього податку за місцем проживання громадян або отримання ними суспільних благ підвищить його бюджетоутворювальність на місцевому рівні.

5. Виявлено, що процеси фінансової децентралізації потребують зміцнення матеріальної й фінансової основи органів місцевого самоврядування, одним із інструментів якої може стати податок на прибуток підприємств. В Україні він є загальнодержавним податком із властивим регулювальним впливом на деякі галузі економіки, при тому, що частина зараховується до обласних бюджетів і бюджету м. Києва. Для забезпечення бюджетної самостійності доцільно змінити розподіл цього податку між бюджетами різних рівнів і фондами економічного розвитку громад.

6. Дослідження показало, що тривалий період в Україні ефективним методом наповнення місцевих бюджетів були дотації, які давали змогу вилучити фіксовану суму коштів із бюджету вищого рівня для збалансування бюджету нижчого рівня у разі перевищення видатків над доходами. Сьогодні акценти зміщені в сторону субвенцій, за допомогою яких різні рівні влади здійснюють розподіл зобов'язань на фінансування делегованих повноважень. Потрібно зменшити їх вплив, через який органи місцевого самоврядування втрачають певний ступінь свободи реалізовувати власну бюджетну політику.

Перспективи подальших розробок визначаються необхідністю обґрунтування наукових підходів щодо формування доходів місцевих бюджетів України на основі позикових джерел. Порівнюючи з податковими та неподатковими надходженнями, місцеві запозичення передбачають залучення фінансових ресурсів на таких принципах, як поворотність, строковість і платність. Водночас, у парадигмі бюджетної самостійності результатом їх розвитку мало би стати посилення органів місцевого самоврядування не як учасників кредитних відносин, а як непрямих суб'єктів реалізації інвестиційних програм і заходів.

Крім того, варто наголосити на необхідності подальшого підняття питання розвитку системи власного оподаткування. Зокрема, потребує здійснення розрахунків надходження власних податків і зборів, що дало б змогу побачити перспективність їх впровадження. Це можна зробити за допомогою економіко-математичного моделювання, яке дозволяє реально оцінити ризик настання важкопрогнозованих обставин і звести до мінімуму фінансові втрати зі сторони органів місцевого самоврядування.

Література

1. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад : теоретичний аспект. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 2. С. 60–69.
2. Іжа М. М. Індекс децентралізації європейських країн. Держава і право. 2010. № 48. С. 629–634.
3. Бюджетний кодекс України : Закон, Кодекс № 2456-VI від 08.07.2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50–51. Ст. 572.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування. Фінанси України. 2001. № 1. С. 34–39.

6. Юрій С. І., Дем'янишин В. Г. *Бюджет, бюджетна доктрина та бюджетна політика держави : сучасна парадигма, іманентний детермінізм, реалії і перспективи*. Світ фінансів. 2010. № 4. С. 7–27.
7. *Державна казначейська служба України* : сайт. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua> (дата звернення: 14.12.2020).
8. *Диверсифікація доходів місцевих бюджетів* : монографія / За ред. І. О. Луніної. Київ : ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2010. 320 с.
9. Кириленко О. П. *Місцеві бюджети в економічній системі держави* : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит». Київ, 2002. 40 с.
10. Козаченко Ю. П. *Місцеві фінанси як важливий ресурс місцевого самоврядування : теоретичний підхід*. Актуальні проблеми державного управління. 2014. № 1. С. 124–131.
11. Сало Т. В. *Децентралізація фінансової системи : стан та оцінка рівня в Україні*. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 35. С. 324–330.

References

1. Treshchov, M. (2015). *Decentralization as a means of resource self-sufficiency of territorial communities: theoretical aspect* [Detsentralizatsiia yak zasib resursnoi samodostatnosti terytorialnykh hromad: teoretychnyi aspekt], Public administration and local self-government Vyp. 2, s. 60–69 [in Ukrainian]
2. Izha, M. M. (2010). *Index of decentralization of European countries* [Indeks detsentralizatsii yevropeiskyykh krain], Derzhava i parvo, No. 48, s. 629–634 [in Ukrainian]
3. *The Buget Code of Ukraine*: Law of Ukraine, No. 2456-VI, 08.07.2010 [Biudzhetni kodeks Ukrainy: Zakon, Kodeks, No. 2456-VI, 08.07.2010], Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, No. 50–51, St. 572 [in Ukrainian]
4. *On local self-government in Ukraine*: Law of Ukraine, No. 280/97-BP, 21.05.1997 [Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy, No. 280/97-BP, 21.05.1997], Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, No. 24, St. 170 [in Ukrainian]
5. Kyrylenko, O. P. (2001). *Financial independence of local self-government* [Finansova nezalezhnist mistsevoho samovriaduvannia], Finansy Ukrainy, No. 1, s. 34–39 [in Ukrainian]
6. Yurii, S. I., Demianyshyn, V. H. (2010). *Budget, budget doctrine and budget policy of the state: modern paradigm, immanent determinism, realities and perspectives* [Biudzheth, biudzhetna doktryna ta biudzhetna polityka derzhavy: suchasna paradyhma, imanentnyi determinizm, realii i perspektyvy], Svit finansiv, No. 4, s. 7–27 [in Ukrainian]
7. *The State Treasury Service of Ukraine*: website [Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy: vebсайт]. Retrieved from: <https://www.treasury.gov.ua/ua> [in Ukrainian]
8. Lunina, I. O. (ed.) (2010). *Diversification of local budget revenues*: monograph [Dyversyfikatsiia dokhodiv mistsevykh biudzhetyv: monohrafiia], DU «Instytut ekonomiky ta prohnozuvannia NAN Ukrainy», Kyiv, 320 s. [in Ukrainian]
9. Kyrylenko, O. P. (2002). *Local budgets in the economic system of the state*: dissertation abstract [Mistsevi biudzhety v ekonomichnii systemi derzhavy: avtoreferat dysertatsii doktora ekon. nauk], Kyiv, 40 s. [in Ukrainian]
10. Kozachenko, Yu. P. (2014). *Local finances as an important resource of local self-government: theoretical approach* [Mistsevi finansy yak vazhlyvyi resurs mistsevoho samovriaduvannia: teoretychnyi pidkhid], Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, No. 1, s. 124–131 [in Ukrainian]
11. Salo, T. V. (2013). *Decentralization of the financial system: the state and level assessment in Ukraine* [Detsentralizatsiia finansovoi systemy: stan ta otsinka rivnia v Ukraini], Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia, Vyp. 35, s. 324–330 [in Ukrainian]