

УДК 330 : 336.221.24 : 334

Возняк Галина,
доктор економічних наук, старший науковий співробітник,
ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»,
провідний науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики,
професор кафедри економіки та публічного управління,
Львівський національний університет імені Івана Франка
м. Львів; ORCID ID: [0000-0003-2001-0516](https://orcid.org/0000-0003-2001-0516)
[e-mail: gvoznyak@gmail.com](mailto:gvoznyak@gmail.com)

Коваль Василь,
аспірант,
Львівський національний університет імені Івана Франка,
м. Львів; ORCID ID: [0000-0002-8095-5039](https://orcid.org/0000-0002-8095-5039)
[e-mail: kovalv90@gmail.com](mailto:kovalv90@gmail.com)

<https://doi.org/10.29038/2786-4618-2023-01-61-69>

МЕХАНІЗМИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОСТІ: ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

В статті запропоновано та обґрунтовано механізми зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах нестабільності в Україні. Аргументовано, що розширення повноважень ОМС в частині адміністрування місцевих податків та зборів, а також посилення контролю за їх надходженнями дозволять мобілізувати додаткові доходи до місцевих бюджетів, які з певних причин не задіяні. Цьому сприятиме передача окремих функцій на місцевий рівень, впорядкування цифрових реєстрів майна та обліку платників податків; формування достовірної інформації щодо об'єктів оподаткування, перегляд бази оподаткування на ринкових засадах, посилення співпраці податкових органів та ОМС. Мінімізації розривів між делегованими повноваженнями та обсягами фінансових ресурсів сприятиме оновлення механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів в частині: а) врахування показників бюджету міста Києва в розрахунку горизонтального вирівнювання фінансової спроможності; б) оцінювання реальної чисельності населення громад; в) врахування при розрахунку інших податків, окрім ПДФО; г) зменшення вилучення до бюджету, наприклад з 50% при перевищенні індекса податкоспроможності 1,1 до 30%. Аргументовано доцільність і своєчасність вдосконалення механізму муніципальних запозичень через: а) посилення інформаційного супроводу позичальників на місцевому рівні та поступового підвищення рівня кредитоспроможності громад; б) розширення рівних прав громад в доступі до інвестиційних ресурсів, дозволивши здійснювати муніципальні запозичення не лише міським територіальним громадам, але і сільським та селищним. Обґрунтовано потребу законодавчого унормування інституційних основ завершення реформи децентралізації.

Ключові слова: фінансова самодостатність, нестабільність, територіальні громади, місцеве самоврядування, місцеві податки, бюджетне вирівнювання, місцеві бюджети, запозичення.

Halyna Voznyak,
Dr. Sc. (Economics), Senior Research Fellow, Leading Researcher of
Department of Regional Financial Policy
SI “Institute of Regional Research
named after M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine”,
professor Ivan Franko National University of Lviv
Department of Economics and Public Administration, Lviv

Koval Vasyl,
Postgraduate student,
Ivan Franko National University of Lviv,
Lviv

MECHANISMS FOR STRENGTHENING THE FINANCIAL SELF-SUFFICIENCY OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN CONDITIONS OF INSTABILITY: PRACTICAL ASPECTS

Negative trends, new problems and the new reality in which the territorial communities found themselves require a quick response and renewal of the mechanisms for strengthening their financial self-sufficiency.

The purpose of the article is to justify effective mechanisms for strengthening the financial self-sufficiency of territorial communities, taking into account modern challenges. The article proposes mechanisms for strengthening the financial self-sufficiency of territorial communities in the conditions of instability in Ukraine. It is argued that the expansion of the powers of the local government in terms of the administration of local taxes and fees, as well as the strengthening of control over their receipts, will allow the mobilization of additional revenues to local budgets, which for certain reasons are not used. This will be facilitated by the transfer of certain functions to the local level, streamlining of digital registers of property and accounting of taxpayers; formation of reliable information on the objects of taxation, revision of the taxation base on market basis, strengthening of cooperation between tax authorities and self-governing municipalities. Minimization of gaps between delegated powers and the amount of financial resources will be facilitated by updating the mechanism of horizontal equalization of the tax capacity of local budgets in terms of: a) taking into account the indicators of the budget of the city of Kyiv in the calculation of horizontal equalization of financial capacity; b) assessment of the real population of communities; c) taking into account when calculating other taxes, except personal income tax; d) reduction of allocation to the budget, for example from 50% when the tax capacity index exceeds 1.1 to 30%. The expediency and timeliness of improving the municipal borrowing mechanism through: a) strengthening of information support for borrowers at the local level and gradual increase in the level of creditworthiness of communities are argued; b) expansion of equal rights of communities in access to investment resources, allowing municipal borrowing not only to urban territorial communities, but also to rural and township communities. The need for legislative regulation of the institutional foundations of the completion of the decentralization reform is substantiated.

Keywords: financial self-sufficiency, instability, territorial communities, local self-government, local taxes, budget equalization, local budgets, borrowing.

Постановка проблеми. Попри сповільнення темпів впровадження реформи децентралізації, яка визнана однією з най успішних, які було реалізовано за останні 8 років, Україна все ж таки проходить її другий етап. Серед завдань цього етапу Урядом визначено: передачу повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування між рівнями за принципом субсидіарності; створення достатньої ресурсної бази для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування. Паралельно наша країна, а з нею і місцеве самоврядування, впродовж останнього періоду переживають непрості часи: спочатку пандемія (з 2020 року), а з 2022 року широкомасштабне військове вторгнення росії змінили до непізнаності українські громади, завдали значних економічних та фінансових втрат, обумовили кризи, спричинили поштовхи до посилення нестабільної фінансово-економічної ситуації. Немає сумніву в тому, що такі зміни мали неабиякий вплив на процеси забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад. Негативні тенденції, нові виклики та нова реальність, в якій опинилися територіальні громади потребують швидкого, дієвого реагування та оновлення механізмів забезпечення їх фінансової самодостатності як критерію ефективності адміністративно-територіальної реформи і змін, якими супроводжується децентралізація. Самодостатні громади та потужна система місцевого самоврядування – основа відновлення, а відтак і сталого поступу України. З іншого боку, достатній обсяг фінансових ресурсів та можливість їх акумулювання – запорука довгострокового розвитку територіальних громад. Важливими умовами досягнення фінансової самодостатності територіальних громад на даний час є: сформована фінансово-економічна система з високою адаптивною здатністю в умовах дії внутрішніх та зовнішніх викликів; фінансова спроможність забезпечити потреби населення в життєво важливих послугах; дієздатність і фінансово-організаційна автономія органу місцевого самоврядування; налагоджені взаємозв'язки у системі публічного управління та публічних фінансів.

Враховуючи низку прийнятих змін до нормативно-правових документів, які визначають організацію бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах воєнного стану в Україні, постає гостра необхідність вдосконалення існуючих та напрацювання нових, дієвих механізмів забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад. Актуалізуються питання пошуку

інструментів відновлення та розвитку територіальних громад з відповідною системою фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Іншими словами, на часі - розроблення та модернізація таких механізмів зміцнення фінансової самодостатності, які дадуть змогу реалізувати поточні завдання територіальних громад, здолати нові виклики, зберегти (чи відновити) темпи їх економічного розвитку, а відтак і реалізувати досягнення запланованих стратегічних цілей.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Різні аспекти окресленої проблематики стали предметом наукових пошуків як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Так, особливості розвитку територіальних громад та їх фінансового забезпечення широко представлено в науковому доробку як вітчизняних (А. Ткачук, П. Жук, І. Луніна, О. Кириленко, Н. Вишневська, О. Західна, В. Опарін, Н. Спасів, Х. Патицька), так і зарубіжних вчених (М. Олсон, Е. Остром, А. Токвіль, П. Гураль, К. Іонассен, Д. Хіллері); Обґрунтування теоретичних та практичних аспектів бюджетної політики розвитку громад є предметом наукового пошуку Г. Возняк, Ю. Раделицького, Б. Пшика, Т. Кізими, Л. Лисяк, К. Павлюк, І. Сторонянської і ін.

Попри значний науковий доробок учених з окресленої проблематики, слід вказати на практичну затребуваність вдосконалення механізмів зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах сучасних викликів. Зазначене доводить доцільність подальших наукових пошуків.

Метою статті є обґрунтування дієвих механізмів зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад з урахуванням сучасних викликів.

Виклад основного матеріалу. Досягнення критеріїв розвитку громади може бути забезпечено різними механізмами, як то модернізацією податкової системи, міжбюджетних відносин, децентралізацією фінансових ресурсів, стимулюванням пріоритетних напрямів розвитку економіки громад тощо. Відшукування можливостей до використання незадіяного потенціалу саморозвитку регіону також сприятиме зміцненню фінансової самодостатності громад.

В умовах турбулентних змін (які наразі спостерігаємо в Україні) важливо чітко усвідомлювати як значимість окремих елементів, так і роль самих механізмів забезпечення фінансової самодостатності. До прикладу, якщо вести мову про фінансові важелі, які забезпечують регуляторну діяльність механізму, підвищують чи обмежують значущість того чи іншого інструмента відповідно до завдань фінансової політики країни та місцевого самоврядування, то сьогодні суттєво зростає роль інституту місцевих податків та зборів, які за своєю суттю повинні формувати фінансову базу місцевого самоврядування та гарантувати якісні суспільні послуги для населення. Якщо необхідно займатися капітальними вкладеннями, реалізацією великих інфраструктурних проектів (що буде характерно для повоєнної відбудови України), модернізацією основних фондів тощо, то варто вести мову про механізм місцевих запозичень. Мінімізування розриву між делегованими повноваженнями та обсягами фінансових ресурсів на їхнє забезпечення (мова йде про освіту, охорону здоров'я) потребує вдосконалення механізму розподілу додаткової дотації. Покращенню налагодженої співпраці в системі «місцеві органи влади-ОМС» сприятиме чітке розмежування повноважень на принципах субсидіарності. Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, активізація економічної діяльності, відновлення довоєнних темпів розвитку потребують обґрунтування механізмів забезпечення фінансової самодостатності. Надалі пропонуємо здійснити конкретизацію механізмів в розрізі означених вище напрямів.

Вдосконалення механізму адміністрування місцевих податків та зборів, посилення контролю за їх надходженнями

Відомо, що вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів є місцеві податки та збори. Згідно чинного законодавства України (п.10.2 ст. 10 ПКУ) ОМС наділені повноваженнями щодо встановлення ставок єдиного податку і податку на майно (в частині транспортного податку та плати на землю, окрім земельного податку на лісові землі). Водночас, адміністрування цих податків і зборів не є компетенцією ОМС, цими процесами на сьогодні займається Державна податкова служба (ДПС). Іншими словами, ОМС мають можливості впливу на формування обсягів надходжень від місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів, але не мають жодних важелів та інструментів контролю за їх стягненням та адмініструванням. Ця проблема не є новою, але і не до кінця вирішеною. Так, вона була і до війни та жваво дискутувалася як в науково-експертному середовищі, так і на рівні ОМС, однак в існуючих умовах набуває неабиякої актуальності, адже податок на

нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та плата за землю, через недосконалість механізмів адміністрування, несуть в собі значний нерозкритий потенціал нарощення фінансової основи територіальних громад.

Справедливості за ради потрібно визнати, що в силу специфічних об'єктів оподаткування процеси адміністрування місцевих податків та зборів мають свої особливості: а) наявність актуального кадастру майна, яке підлягає оподаткуванню; б) регулярне проведення оцінки вартості майна та формування електронної системи такої оцінки. Достовірна база оподаткування, облік об'єктів оподаткування та контроль за сплатою податків - «камені спотикання» ефективної системи місцевого оподаткування. Інший ракурс проблеми – розподіл функцій адміністрування цих податків між владою і ОМС. Весь період впровадження реформи децентралізації ведеться дискусія щодо того хто повинен вести кадастр (на разі держава)? Хто повинен відповідати за облік та контроль за стягненням? (на разі ДПС)

В цьому сенсі зазначимо, що якщо європейські практики свідчать про визначення бази оподаткування на основі ринкової вартості майна, то базою оподаткування нерухомого майна (відмінного від земельної ділянки) в Україні є його площа. По землі - база оподаткування розраховується, виходячи з нормативно-грошової оцінки земельної ділянки (з урахуванням коефіцієнта індексації), що часто-густо не відповідає ринковій вартості, окрім того, згідно чинного законодавства повинна оновлюватися не раніше, ніж раз на 5 років, що не завжди відбувається (ведення земельного кадастру та оцінювання належить до функцій Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру). Відомості про об'єкти нерухомості містяться в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (починаючи з 2012 року), зміни до яких мають право вносити органи державної реєстрації прав на нерухоме майно. За різними оцінками, цей електронний реєстр речових прав на нерухоме майно містить не більше 10% інформації про наявне нерухоме майно. Ішим джерелом інформації про наявне майно є архіви БТІ (до 2013 року). Дані цих реєстрів і слугують основою для нарахування майнових податків.

Що стосується розподілу функцій адміністрування між владою та ОМС, які відповідають за цю ділянку роботи, то потрібно визнати, що немає простого рішення в цьому плані. З одного боку, існує чітке розуміння і це об'єктивно (навіть з технічних моментів), що ведення земельного кадастру повинно бути централізованим, натомість зацікавленість та мотивація ОМС в збільшенні обсягів надходжень, може мати кращий ефект якщо збір та контроль за надходженнями буде відбуватися децентралізовано. Якщо звернутися до європейських практик, то можна побачити неоднозначну картину: а) адміністрування податків не завжди відбувається на тому рівні, до бюджету якого вони зараховуються (Естонія, Литва) [1]; б) весь «цикл» адміністрування - облік, оцінка і стягнення податків на майно повністю відбуваються на локальному рівні (Нідерланди) [2]; в) повністю адміністрування місцевих податків відбувається на рівні центрального уряду (Чехія, Швеція, Естонія, Словенія); г) змішаний формат адміністрування між центральною та місцевою владою (Велика Британія, Німеччина, Австрія, Данія) [2].

На наш погляд, важливим завданням для ОМС, в існуючих умовах, є відшукування можливих напрямів зміцнення фінансової самодостатності громад, що можливе, наприклад, в частині розширення їх повноважень щодо адміністрування місцевих податків. Посиленню фінансової самодостатності територіальних громад, а отже і автономії ОМС сприятиме передача окремих (оскільки задля збереження цілісності та збалансованості податкової системи, не всі функції можна передати, наприклад, реєстрація платників податків чи подання податкової звітності) функцій адміністрування місцевих податків на місцевий рівень в частині: ведення обліку податків і зборів; контролю за достовірністю нарахування та сплатою податків і зборів. Ми далекі від думки, що на рівні місцевого самоврядування можна і доречно створювати паралельну податкову службу. Разом з тим, важливими напрямками можуть стати: впорядкування цифрових реєстрів майна та обліку платників податків; формування достовірної інформації щодо об'єктів оподаткування, перегляд бази оподаткування на ринкових засадах, посилення співпраці податкових органів та ОМС. Де-юре для реалізації таких повноважень потрібна згода місцевих депутатів.

Вдосконалення механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів

Негативні наслідки війни в Україні помітні не лише через фізичні втрати, руйнування інфраструктури, посилення зовнішньої та внутрішньої міграції, порушення економічної стабільності, але і в послабленні фінансової стійкості місцевих бюджетів, неможливості розрахунку реалістичних прогнозів соціально-економічного розвитку країни, що в підсумку унеможливує достовірне передбачення бюджетних показників на середньострокову перспективу. Нові реалії, в яких опинилося місцеве самоврядування, потребують адекватних, швидких рішень в бюджетній політиці.

В цих умовах, на наше переконання, особливої уваги вимагають питання:

- посилення взаємодії між стратегуванням розвитку територіальних громад та бюджетуванням, а відтак і удосконаленням системи результативних показників бюджетних програм;
- вдосконалення підходів до управління фіскальними ризиками (архіважливо з позиції відновлення територій);
- посилення контролю за бюджетними коштами;
- перегляд чинних методик розрахунку міжбюджетних трансфертів, а саме базової та реверсної дотації.

Надалі глибше аргументуємо думку щодо доцільності перегляду/оновлення горизонтального вирівнювання фінансової спроможності територій. Відомо, що в цілях нівелювання відмінностей у формуванні дохідної бази та створенні передумов для належного фінансового забезпечення надання гарантованих Конституцією суспільних послуг мешканцям території, незалежно від їх проживання, в практиці бюджетування застосовується механізм бюджетного вирівнювання, під яким слід розуміти приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною і функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій [3]. Із впровадженням реформи децентралізації в Україні з 2015 року почала функціонувати система горизонтального фінансового вирівнювання спроможності територій за доходами, залежно від рівня надходжень на одного жителя, при цьому вирівнювання відбувається за: податком на прибуток підприємств та податком на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для територіальних громад. В бюджетній системі на зміну формульному підходу розрахунку обсягу дотацій для фінансування делегованих повноважень прийшли базова (надається з державного бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій) та реверсна (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності) дотації. При цьому ст. 98, 99 БКУ та п. 24 розділу VI «Прикінцевих та перехідних положень» БКУ передбачено механізм розрахунку податкоспроможності місцевих бюджетів, при якому якщо індекс податкоспроможності (обсяг надходжень відповідного податку на одного мешканця до середнього по Україні) знаходиться в межах: менше 0,9 – надається базова дотація місцевому бюджету в обсязі 80% суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості бюджету до 0,9; 0,9-1,1 – вирівнювання не здійснюється; більше 1,1 – перераховується реверсна дотація з такого бюджету в обсязі 50% від суми перевищення.

Все б нічого якби не одне «але», про яке вже довгий час точаться чималі дискусії як в середовищі експертів, так і органів місцевого самоврядування. Розрахунок горизонтального вирівнювання (і в 2022 році і на 2023 рік ця норма збережена) здійснюється із врахуванням: чисельності наявного населення, надходження відповідних податків, але без урахування показників бюджету міста Києва (!). Іншими словами столиця не приймає участі у вирівнюванні фінансової спроможності місцевих бюджетів. До слова, у 2022 році 1089 місцевих бюджетів отримували базову дотацію (18 обласних і 1071 територіальних громад). Реверсну (попри обмеження через воєнний стан) перерахували 211 бюджетів (4 обласних і 207 територіальних громад).

Окремо слід наголосити, що ситуація, яка склалася із виконанням доходів місцевих бюджетів під кінець 2022 року щодень змінюватиметься, в залежності від інтенсивності бойових дій. Окрім того, уже зараз можна однозначно стверджувати, що через військову агресію російської федерації місцеві бюджети багатьох громад (особливо на сході України) недоотримують планові надходження, доходи не покривають навіть мінімальні видатки [4]. І цьому є свої пояснення. Серед причин зменшення податкових надходжень можемо виділити такі: а) наприклад, по платі за землю - багато мешканців за кордоном і не сплачують податок, неплатоспроможність власників земельних ділянок в

силу різних причин; б) по єдиному податку – катастрофічне призупинення діяльності ФОП на період воєнного стану, перехід підприємців на оподаткування за ставкою 2%; в) по акцизу – запровадження нульової ставки з березня по вересень 2022 року і ін. Втрати надходжень до місцевих бюджетів в умовах війни від ПДФО об'єктивні (міграція населення, призупинення діяльності підприємств, релокація бізнесу, втрати виробничих потужностей і т. ін.) і тягнуть за собою послаблення фінансової самодостатності громад та неспроможність ОМС виконувати більшість повноважень. Іншими словами в ОМС немає змоги виконувати визначені законом повноваження. Можна очікувати, що виконання бюджетів в регіонах, де ведуться бойові дії, прифронтових і тилкових територіях суттєво різнитимуться, а це значить, що на часі питання вдосконалення механізмів бюджетного вирівнювання.

На нашу думку, зміцненню фінансової самодостатності територіальних громад сприятиме вдосконалення складових механізму вирівнювання дохідної спроможності, в частині:

– врахування показників бюджету міста Києва в розрахунку горизонтального вирівнювання фінансової спроможності. Для цього доречно внести правки до ст. 98,99 БКУ, де вказати, що «горизонтальне вирівнювання ... з урахуванням бюджету Києва». Врахування цього дозволить збільшити обсяги базової дотації для місцевих бюджетів і зменшити реверсну, що в підсумку дасть змогу мінімізувати дефіцит бюджетів;

– оцінювання реальної чисельності населення громад, позаяк цей параметр є складовою розрахунку і базової і освітньої дотації. Відмітимо, що це наболіле і, водночас, складне завдання, адже, з одного боку, міграція змінна в часі, окрім того, багато переселенців не спішають ставати на облік, надіючись або на швидке повернення додому, або на продовження міграції за кордон; з іншого – відсутність реєстру Всеукраїнського перепису населення (останній у 2001 році) створює суттєві проблеми для громад через недоотримання фінансових ресурсів для забезпечення делегованих повноважень. Йдеться про те, що по даний час органи центральної виконавчої влади при плануванні трансфертів місцевим бюджетам сільських населених пунктів використовують дані щодо чисельності наявного населення, державної статистики, розраховані відповідно до *Методики оцінки (розрахунку) загальної чисельності наявного населення по сільських населених пунктах, затвердженої* наказом Держстату від 06.05.2011, № 111. За цією Методикою чисельність населення селищ міського типу зараховується до міського населення. З огляду на існуючий АТУ України (1469 територіальних громад, з яких: 409 громад є міськими, 433 – селищними та 626 – сільськими, в незалежності від географічного статусу їх адміністративного центру, мають однаковий правовий статус, однакове фінансове забезпечення, однакові повноваження і завдання перед громадянами та державою України та, що найголовніше, визнані державою спроможними виконувати покладені Конституцією України на базовий рівень місцевого самоврядування функції із самостійного вирішення питань місцевого значення), звісно, що така Методика потребує уточнення. Іншими словами, зрозуміло, що перепис населення – давно наболіла і архіважлива проблема (яку в існуючих умовах, мабуть, складно реалізувати), натомість внесення правок у чинну Методику №111 значно допомогло б, особливо сільським і селищним громадам зміцнити фінансову самодостатність, а відтак і їх стійкість;

– вдосконаленню механізму горизонтального вирівнювання сприятиме можливість врахування у формулі розрахунку не лише такого інструменту як ПДФО чи податку на прибуток, але і інших (чи, можливо, і всіх) податкових надходжень. Справа в тому, що всі громади – різні, в тому числі мають різні джерела надходження, але при цьому отримують дотацію вирівнювання. То чому б не дотримуватися принципу справедливості бюджетної системи і не дозволити включити всі податкові надходження? Такий крок посилює зацікавленість ОМС в функціонуванні прибуткових підприємств (якщо врахувати прибуток) на території громади, оскільки це впливає на рівень надходжень, причому не лише до місцевих, але і до державного бюджету;

– зменшенню втрати надходжень до місцевих бюджетів, а отже і зміцненню фінансової самодостатності сприятиме зменшення вилучення до державного бюджету. Йдеться про реверсну дотацію, наприклад до 30%, що перевищує індекс податкоспроможності 1,1 (наразі 50%).

Вдосконалення механізму муніципальних запозичень

Іншим важливим механізмом зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад, особливо у випадку, коли є потреба відбудови/оновлення стратегічних об'єктів громади, слугують

місцеві запозичення, які здійснюються з метою «фінансування бюджету розвитку та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення» [5]. Інструментами цього механізму є зовнішні і внутрішні кредитні угоди та облігації. Терміни запозичень від 3 до 5 років для внутрішніх позик та облігацій і до 9 років для зовнішніх позик. Ціна кредитних ресурсів складає: 3-6% для зовнішніх позик і 15-20% - для внутрішніх. Обв'язкою умовою здійснення запозичення є погодження Міністерством фінансів рішення місцевих рад.

Згідно чинного законодавства, запозичення (внутрішні) мають право здійснювати міські ради та Верховна Рада АРК, а зовнішні запозичення – можуть здійснювати лише Верховна Рада АРК, Київська, Севастопольська та міські ради міст обласного значення. Зовнішні запозичення (позики) від міжнародних кредиторів можуть отримувати всі міські ради). Наразі не передбачено чинним законодавством здійснення запозичень сільськими, селищними радами. Це одна проблем. Інша, набагато вагоміша, як нам видається, і полягає в слабкому розвитку ринку муніципальних запозичень, а ринок місцевих облігацій взагалі перебуває на початковій стадії розвитку. І цьому теж є пояснення: з одного боку – низький рівень довіри з боку кредиторів (банків, міжнародних фондів та різних організацій) до позичальників-громад, з іншого – низька організаційна спроможність ОМС як позичальників. Тим не менше, це не означає, що такий механізм зміцнення фінансової самодостатності немає перспектив, особливо в існуючих умовах і для тих громад, які потребують значного відновлення та відбудови (є в зоні бойових дій чи прифронтових).

На наш погляд, розширити можливості мобілізації фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад в умовах невизначеності, можна, удосконаливши організаційно-правові засади механізму, шляхом: а) посилення інформаційного супроводу позичальників на місцевому рівні та поступового підвищення рівня кредитоспроможності громад; б) розширення рівних прав громад в доступі до інвестиційних ресурсів, дозволивши здійснювати муніципальні запозичення не лише міським територіальним громадам, але і сільським та селищним. Для цього доречно внести зміни до БКУ в частині розширення їх повноважень. Зазначимо, що такий Законопроект [6] зареєстровано у ВРУ, однак станом на кінець 2022 року рішення по ньому так і не було прийняте.

Вдосконалення нормативно-правового забезпечення

Вже рік українсько-російської війни, яка не має аналогів в історії останніх десятиріч за своєю жорстокістю, протяжністю, невизначеністю, рішучістю, єдністю та стійкістю українського народу. Ворог не досягнув жодних цілей і в цьому, на думку багатьох експертів, величезна заслуга реформи децентралізації. Так, саме децентралізація посилила громади, зміцнила їх спроможність, дала можливість брати на себе відповідальність і приймати швидкі рішення. Висока самоорганізація в громадах дала можливість в перші місяці війни швидко організувати загони територіальної оборони та зупинити ворога, а потім були внутрішньо переміщені особи – прийом, розселення, перша допомога, численні ініціативи «з низу» і т. д.

Зазначене переконливо доводить, що немає іншої альтернативи як завершити розпочату реформу децентралізації. Важливим кроком в цьому напрямі, а також, враховуючи майбутню відбудову країни, на часі запровадження цифрових рішень в управлінні, які, з одного боку, слугуватимуть майданчиком для комунікації у форматі «держава-громади» (в першу чергу це має стосуватися запровадження реєстрів пошкодженого майна), з іншого – завершення реформи децентралізації потребує посилення прозорості та відповідальності ОМС перед громадою, в тому числі активна участь мешканців в обговоренні фінансових ініціатив.

В інституційному плані залишилось чимало прогалин, які потребують законодавчого закріплення та логічні в плані завершення реформи децентралізації, серед першочергових слід виокремити такі законопроекти як: «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний номер 6504 від 05.01.2022); про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою (реєстраційний номер 6281 від 04.11.2021) і ін.

Доречно згадати про законопроекти, які стосуються внесення змін до Податкового кодексу

України щодо особливостей сплати (перерахування) податку на доходи фізичних осіб податковими агентами. Потрібно сказати, що на сьогоднішній день у ВР таких зареєстровано понад десять (!). Вічна дилема щодо сплати ПДФО (через правову колізію між ПК і Господарським кодексом), яка триває вже не перший рік. Куди платити цей ключовий бюджетоформуючий податок: за місцем реєстрація суб'єкта підприємницької діяльності; за місцем проживання найманого працівника чи за місцем здійснення господарської діяльності? Врегулювання цієї проблеми, насправді, має важливе значення, оскільки цей податок є ключовим інструментом забезпечення фінансової самодостатності місцевих бюджетів, ОМС яких зацікавлені в максимізації надходжень від цього джерела. До слова, більшість країн Європи місцеві бюджети мають сформовані більш як на половину надходженнями від цього податку (Німеччина, Швеція, Данія, Норвегія і ін.) [7].

Розуміючи глибину проблеми, переваги/недоліки різних моделей справляння ПДФО, а також враховуючи принцип справедливості, схильні вважати, що визначатись на законодавчому рівні потрібно в користь підходу «60/40» - 60% надходжень від ПДФО за місцем ведення діяльності і 40% - за місцем проживання найманого працівника, хоча в такому випадку постає інша проблема - визначення місця проживання фізичної особи, що вимагає законодавчого врегулювання самого поняття та ведення обліку проживання фізичних осіб.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У підсумку варто наголосити, що нові виклики і нова реальність, в якій опинилися територіальні громади, потребують швидкого реагування і оновлення механізмів забезпечення фінансової самодостатності. Запропоновані напрями вдосконалення сприятимуть зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування, нарощенню потенціалу розвитку, вдосконаленню міжбюджетних відносин, а відтак і самостійне гарантування якісних публічних послуг.

Вважаємо, що запропоновані механізми зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад повинні сприяти зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування, нарощенню внутрішнього потенціалу розвитку на засадах децентралізації, удосконаленню міжбюджетних відносин, удосконаленню взаємовідносин між органами влади та місцевого самоврядування, відновленню місцевої економіки громад (у повоєнний період) та наближенню результатів діяльності до потреб мешканців.

Джерела та література

1. Pomerleau K., Lundeen A. (2014). International tax competitiveness index. Tax Foundatoin. URL: <https://taxfoundation.org/2014-international-tax-competitiveness-index> (дата звернення: 19.12.2022).
2. Mikesell, John L. (2012) "International Experiences with Administration of Local Taxes: A Review of Practices and Issues", URL: https://www.researchgate.net/publication/267794839_International_Experiences_with_Administration_of_Local_Taxes_A_Review_of_Practices_and_Issues (дата звернення: 19.12.2022).
3. Місцеві фінанси : підруч. / за ред. д.е.н., проф. О.П. Кириленко. – [2-ге вид., доп. і перероб.]. – Тенюпіль : Економічна думка, 2015. С.155-156.
4. Возняк Г. В., Коваль В. М. Видатки місцевих бюджетів через призму війни в Україні. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України: зб. наук. пр. 2022. Вип. 2(154). С. 9-14.
5. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456– VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 20.12.2022).
6. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо усунення дискримінаційних обмежень у здійсненні місцевих запозичень та наданні місцевих гарантій сільськими і селищними територіальними громадами № 6472 від 28.12.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=73521 (дата звернення: 24.11.2022).
7. Шевчук І. В. Іноземний досвід оподаткування доходів фізичних осіб та можливості його адаптації в Україні. Вісник ЖНАЕУ. 2011. No 1. Т. 2. С. 333–342

References

1. Pomerleau K., Lundeen A. (2014). International tax competitiveness index. Tax Foundatoin. URL: <https://taxfoundation.org/2014-international-tax-competitiveness-index> (retrieved: 12.12.2022). [in English].
2. Mikesell, John L. (2012) "International Experiences with Administration of Local Taxes: A Review of Practices and Issues", URL:

https://www.researchgate.net/publication/267794839_International_Experiences_with_Administration_of_Local_Taxes_A_Review_of_Practices_and_Issues (retrieved: 12.12..2022). [in English].

3. Mistsevi finansy : pidruch. / za red. d .e .n., prof. O.P. Kyrylenko. – [2-he vyd., dop. i pererob.]. Tenopil' : Ekonomichna dumka, [Local finance] 2015. S.155-156.

4. Voznyak, H., & Koval, V. (2022). Vydatky mistsevykh byudzhativ cherez pryzmu viyny v Ukraini [Local budget expenditures through the prism of the war in Ukraine]. In *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy [Socio-Economic Problems of the Modern Period of Ukraine]*: Vol. 154 (2) (pp. 9-14). [in Ukrainian].

5. Byudzhetnyy kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy [Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine dated] vid 08.07.2010 r. № 2456– VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (retrieved: 20.12..2022). [in Ukrainian].

6. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrainy shchodo usunennya dyskryminatsiynykh obmezhen' u zdiysnenni mistsevykh zapozychen' ta nadanni mistsevykh harantiy sil's'kymy i selyshchnymy terytorial'nymy hromadamy [Draft Law on Amendments to the Budget Code of Ukraine on the Elimination of Discriminatory Restrictions on Local Borrowing and Provision of Local Guarantees by Rural and Settlement Territorial Communities] vid 28.11.2021 r. № 6472. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=73521 (retrieved: 24.11.2022). [in Ukrainian].

7. Shevchuk I. V. (2011). Foreign experience of personal income taxation and possibilities of its adaptation in Ukraine. Bulletin of ZhNAEU. No 1. Vol. 2. Pp. 333–342. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 22.03.2023 р.