

Раделицький Юрій Орестович,
професор, доктор економічних наук,
завідувач кафедри обліку і аудиту,
Львівський національний університет
імені Івана Франка

Симанич Назар Богданович,
аспірант, Львівський національний
університет імені Івана Франка

Radelytskyy Yuriy,
Doctor of Economics, Professor, Head of
Department of Accounting and Auditing,
Ivan Franko National University of Lviv
<https://orcid.org/0000-0001-8968-4821>

Symanych Nazar,
Postgraduate Student, Ivan Franko
National University of Lviv
<https://orcid.org/0009-0008-1584-9513>

**МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ФІНАНСОВА БАЗА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ
ЕКОНОМІЧНОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ**
**LOCAL BUDGETS AS THE FINANCIAL BASE OF LOCAL GOVERNMENT IN CONDITIONS OF
ECONOMIC INSTABILITY**

Раделицький Ю. О., Симанич Н. Б. Місцеві
бюджети як фінансова база місцевого само-
врядування в умовах економічної нестабіль-
ності. *Український журнал прикладної еконо-
міки та техніки*. 2023. Том 8. № 4. С. 403 – 407.

Radelytskyy Y., Symanych N. Local budgets as
the financial base of local government in
conditions of economic instability. *Ukrainian
Journal of Applied Economics and Technology*.
2023. Volume 8. № 4, pp. 403 – 407.

Досліджено питання фінансової автономії органів місцевого самоврядування згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування. Так, згідно з Хартією, територіальні громади мають право на власні фінансові ресурси, достатню кількість коштів для виконання делегованих повноважень, управляти отриманими фінансовими ресурсами згідно з власним баченням, отримувати допомогу з бюджетів вищих рівнів для фінансового вирівнювання можливостей між громадами, залучати запозичення, отримувати допомогу з Державного бюджету на основі конкурсу та визначення шляхів їх реалізації. Встановлено, що дохідна частина місцевих бюджетів не забезпечує достатніх коштів для фінансування не лише програм розвитку регіонів, але й надання основних суспільних послуг, тому потреби громад закриваються через міжбюджетні трансферти у вигляді субвенцій і дотацій. Визначено додаткові заходи, які були впроваджені для посилення фінансової самостійності місцевих бюджетів у межах бюджетно-податкової децентралізації (встановлення єдиного нормативу відрахувань загальнодержавних податків; скасування системи індикативного планування Міністерством фінансів; формування єдиного кошика доходів загального фонду; впровадження системи вирівнювання податкової спроможності території). Досліджено структуру доходів місцевих бюджетів, де основними джерелами доходів визначено податкові та неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом і міжбюджетні трансферти. Проаналізовано систему міжбюджетних відносин, а саме базову дотацію та субвенції, які надаються місцевим бюджетам. Визначено міжмуниципальні запозичення як один з потенційних шляхів розвитку громад, особливо в умовах економічної нестабільності.

Ключові слова: місцеві бюджети, територіальні громади, децентралізація, економічна нестабільність, податки та збори, міжбюджетні трансферти.

The article explores the issues of local budgets as the financial foundation of local self-government in conditions of economic instability. It defines the competencies of local self-government bodies in the sphere of local budget functioning and accumulation of financial resources. The article aims to substantiate the possibilities of strengthening the financial base of local self-government bodies in the context of economic instability. According to the European Charter of Local Self-Government, the article investigates the financial autonomy of local self-government bodies. According to the Charter, territorial communities have the right to own financial resources, enough funds to fulfill delegated powers, manage received financial resources according to their vision, receive assistance from higher-level budgets for financial equalization among communities, borrow funds, and receive assistance from the state budget based on competitiveness and clarity of implementation methods. It is established that the revenue part of local budgets needs to provide more funds for financing regional development programs and essential public services. Therefore, the needs of communities are met through interbudgetary transfers in the form of subsidies and grants. Additional measures have been identified that have been implemented to enhance the financial independence of local budgets within the framework of budgetary and tax decentralization (establishment of a single norm of deductions from national taxes; abolition of the indicative planning system by the Ministry of Finance; formation of a single revenue basket of the general fund; introduction of a system of tax capacity equalization for the territory). The structure of local budget revenues has been studied, where the primary sources of local budget revenues include tax and non-tax receipts, income from capital operations, and interbudgetary transfers. The system of interbudgetary relations, namely the basic subsidy and grants provided to local budgets, has been analyzed. Intermunicipal borrowing is identified as one of the potential paths for community development, especially in conditions of economic instability.

Keywords: local budgets, territorial communities, decentralization, economic instability, taxes, and fees, interbudgetary transfers.

Вступ

Адміністративно-територіальна та фінансова реформи стали одними з основних завдань на шляху України до Європейського Союзу. Децентралізаційні процеси в країні ґрунтувалися на принципах самостійності, ефективності, результативності та субсидіарності. Основною метою

© Раделицький Юрій Орестович, Симанич Назар Богданович, 2023

реформи було забезпечення спроможності територіальних громад виконувати покладені на них завдання, які передавалися на локальний рівень для максимального наближення до мешканців, за рахунок власних фінансових ресурсів.

Основні випробування припали на новостворені громади у 2019 р. і 2022 р., 2019 р. став роком боротьби із вірусним захворюванням Covid-19, коли основним завданням громад стало фінансування закладів первинної медичної допомоги, які першими приходили на допомогу мешканцям з проявами недуги. 24 лютого 2022 р. у країну увірвалася широкомасштабна війна, першими, окрім Збройних сил України, у бій вступили територіальні громади, які встановлювали фортифікаційні споруди та фінансували придбання засобів захисту для військових. Органи місцевого самоврядування дійсно стали тилом для країни, і здебільшого завдяки своїй фінансовій та адміністративній незалежності від центральних органів влади.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Різні аспекти окресленої проблематики стали предметом наукових пошуків як вітчизняних [4-7], так і зарубіжних учених [8-9]. Так, питання адміністративно-територіальної реформи в Україні та фінансової самостійності громад, зокрема і їх бюджетної забезпеченості, вивчало широке число українських учених, серед яких: Г. Возняк, О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін, Х. Патицька, А. Пелехатий, А. Ткачук, П. Жук. Попри значні дослідження, у працях авторів не вивчено питання забезпечення місцевих бюджетів в умовах економічної нестабільності, з якою стикнулись громади починаючи з 2019 та 2022 рр. Тому вартим уваги та наукового вивчення стало питання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів у час економічних катаклізмів.

Формулювання цілей статті

Метою статті є обґрунтування можливостей зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування в умовах економічної нестабільності.

Виклад основного матеріалу дослідження

У час воєнної агресії російської федерації проти України міцна фінансова база органів місцевого самоврядування стає основою для розвитку територій, якісного надання соціальних послуг мешканцям, відновлення знищеного майна жителів громад і допомоги вимушено переміщеним особам (ВПО) та релокованому бізнесу в процесах освоєння на нових територіях.

Формування спроможних територіальних громад в умовах економічної нестабільності насамперед залежить від співпраці органів місцевого самоврядування, органів державної влади, суб'єктів підприємницької діяльності та мешканців, оскільки кожен з них робить свій внесок у наповнення місцевих бюджетів і спільно усі зазначені інституції формують основні завдання розвитку, які ставить перед собою громада. Для органів місцевого самоврядування одним з першочергових завдань є кооперація з усіма елементами бюджетного процесу, включаючи стадію справляння податкових платежів, оскільки зобов'язанням місцевої влади перед громадянами є забезпечення покладених на локальний рівень функцій, а в час воєнних дій у країні і допомога у виконанні державних функцій у вигляді співфінансування оборонного сектору. Основні компетенції влади на локальному рівні в період економічної нестабільності, зокрема через війну російської федерації проти України, подані на рис. 1.

Однією з основних ознак місцевих бюджетів є їх фінансова автономія, яка описана у ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування [3], так у підпункті 9.1 зазначено, що органи місцевого самоврядування мають право на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Водночас у підпункті 9.2 визначено, що обсяг фінансових ресурсів місцевих органів влади відповідає повноваженням, передбаченими Конституцією або Законами країни, зокрема Бюджетним кодексом.

Щодо визначення адекватних фінансів, необхідних для фінансування покладених на органи місцевої влади повноважень, то роз'яснення подано у підпункті 9.5 Європейської хартії місцевого самоврядування, де зазначено: «захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів із метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести...».

Так, згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування фінансова автономія означає право органів місцевого самоврядування на:

- власні фінансові ресурси, які покриватимуть повноваження, покладені на територіальні громади;
- управляти отриманими фінансовими ресурсами згідно з власним баченням і необхідністю з метою реалізації поточних і стратегічних планів громади;
- отримання допомоги з бюджетів вищих рівнів для фінансового вирівнювання можливостей між громадами;

- достатню кількість коштів для виконання делегованих повноважень;
- залучення запозичень у разі можливості їх обслуговування та повернення у встановлені строки;
- отримання допомоги з Державного бюджету на основі конкурсу та визначення шляхів їх реалізації.

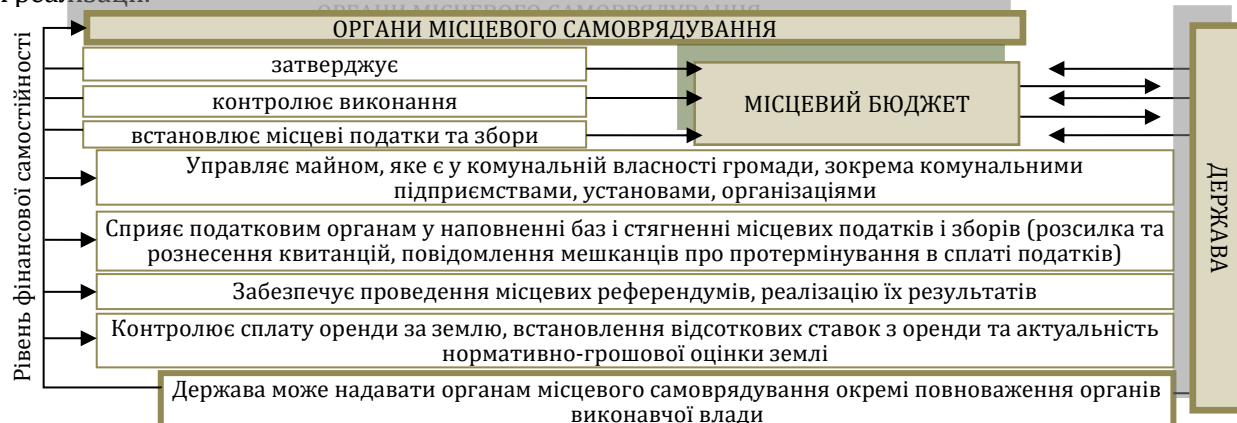


Рис. 1. Компетенції органів місцевого самоврядування у сфері функціонування місцевого бюджету та акумулювання фінансових ресурсів. Джерело: складено на основі [5].

Фінансова автономія не повинна супроводжуватися державним наглядом, а має дати можливість органам місцевого самоврядування на власний розсуд працювати над розвитком власних територій.

Додаткові заходи бюджетно-податкової децентралізації були впроваджені для посилення фінансової самостійності місцевих бюджетів. Ці заходи включають:

1. Встановлення єдиного нормативу відрахувань загальнодержавних податків: запроваджено стандартизовані нормативи відрахувань від загальнодержавних податків, що сприяє більшій прозорості та рівності у розподілі цих коштів між різними регіонами.

2. Скасування системи індикативного планування Міністерством фінансів: знято систему індикативного планування, яке раніше контролювало Міністерство фінансів, що дозволяє місцевим бюджетам вільніше визначати свою фінансову стратегію.

3. Формування єдиного кошика доходів загального фонду: введено систему єдиного кошика доходів загального фонду, що розширює джерела його наповнення та сприяє більш ефективному розподілу фінансових ресурсів.

4. Впровадження системи вирівнювання податкової спроможності території: розроблено та запроваджено систему вирівнювання податкової спроможності територій, спрямовану на забезпечення більшої рівності у фінансовому потенціалі регіонів.

Усі ці заходи сприяють розширенню доходної бази місцевих бюджетів через перерозподіл загальнодержавних податків, введення нових податкових платежів і передачу нових обов'язків і доходів до місцевих бюджетів, таких як єдиний податок, податок на майно та екологічний податок. Дослідження стану формування та використання місцевих бюджетів підтверджує, що в Україні маємо розбалансовані місцеві бюджети. Дохідна частина цих бюджетів не забезпечує достатніх коштів для фінансування не лише програм розвитку регіонів, але й надання основних суспільних послуг. Розбалансованість місцевих бюджетів вирішується за допомогою міжбюджетних трансфертів, які надходять з Державного бюджету.

Структура доходів місцевих бюджетів наведена на рис. 2. Основні джерела доходів місцевих бюджетів включають податкові та неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом і міжбюджетні трансферти.

У грудні 2014 р. були внесені зміни до Бюджетного кодексу України, що призвели до перегляду системи міжбюджетних трансфертів та утворення нової системи бюджетного вирівнювання. Основні види міжбюджетних трансфертів включають базову дотацію для вирівнювання податкоспроможності території, субвенції, реверсну дотацію для горизонтального вирівнювання податкової спроможності території та додаткові дотації.

Базова та реверсна дотації визначаються протилежними за напрямом руху грошовими потоками. Головна мета цих трансфертів – забезпечити горизонтальне вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів. Механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів наведено на рис. 3. Якщо індекс податкоспроможності перебуває у межах 0,9-1,1, то вирівнювання не проводиться. У випадку значень менше ніж 0,9, місцевому бюджету надається базова дотація на рівні 80% від суми, необхідної для досягнення

індексу 0,9. Якщо індекс перевищує 1,1, то з відповідного місцевого бюджету передається реверсна дотація в обсязі 50% від суми, яка перевищує значення індексу 1,1. Важливо враховувати, що вирівнювання здійснюється лише з урахуванням податку на прибуток підприємств і податку на доходи фізичних осіб для обласних бюджетів, а також податку на доходи фізичних осіб для інших місцевих бюджетів [1].

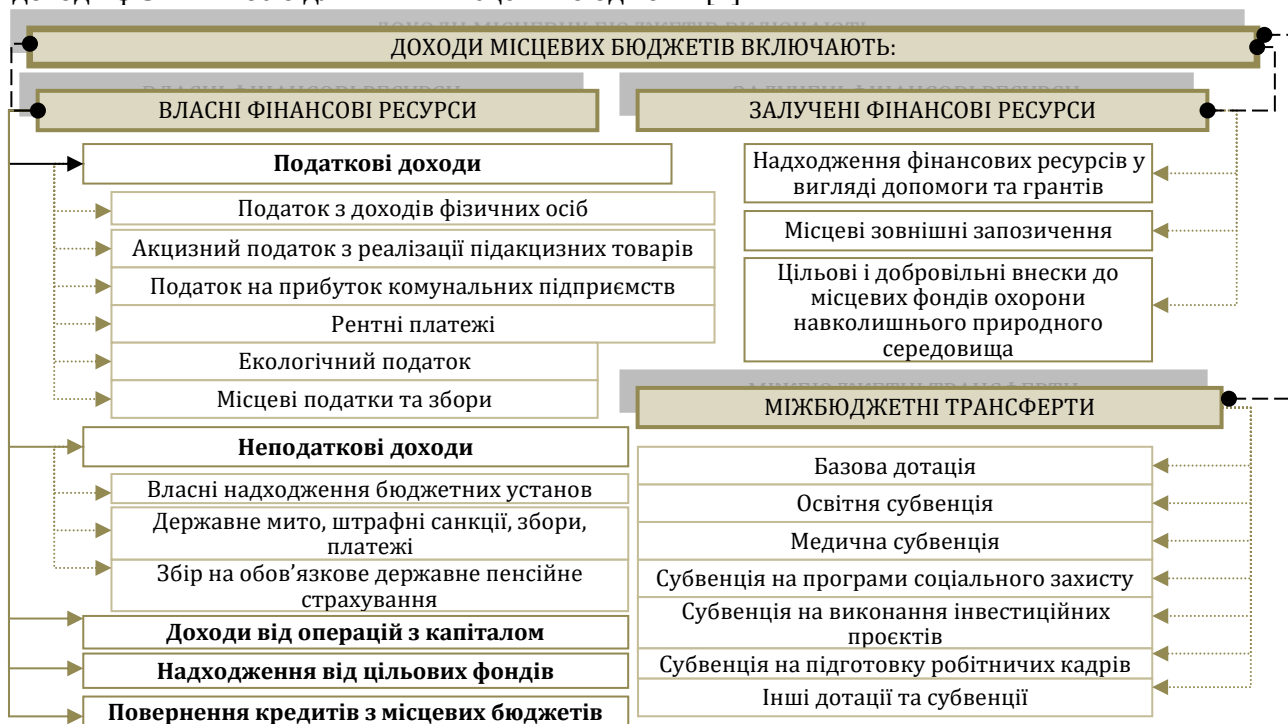


Рис. 2. Структура доходів місцевих бюджетів в Україні.

Джерело: складено на основі Бюджетного та Податкового кодексів України.

Запровадження горизонтального вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів має кілька позитивних моментів:

1. Формування реверсної дотації здійснюється на основі аналізу доходів з податку на прибуток і податку на доходи фізичних осіб. Це не впливає на рівень зацікавленості органів місцевого самоврядування у накопиченні доходів до місцевих бюджетів.

2. Базова дотація забезпечує 80% від необхідних фінансових ресурсів, що стимулює розвиток громад. Інші 20% повинні бути забезпечені на рівні відповідного місцевого бюджету.

Порівнюючи з попередньою системою, відзначається оновлення механізму міжбюджетних трансфертів і зміни в їх складі. Використання субвенцій для вирівнювання бюджетів відзначається зменшенням впливу органів місцевого самоврядування на їх розподіл і залежність від центрального рівня.

Субвенції надаються через профільні міністерства, що максимізує їх зусилля в розвитку галузей і сприяє ефективному використанню коштів. Однак є питання щодо розрахунку обсягів трансфертів і їх перерахування, а також необхідності врахування термінів виплати зарплати та комунальних послуг для уникнення накопичення заборгованості.

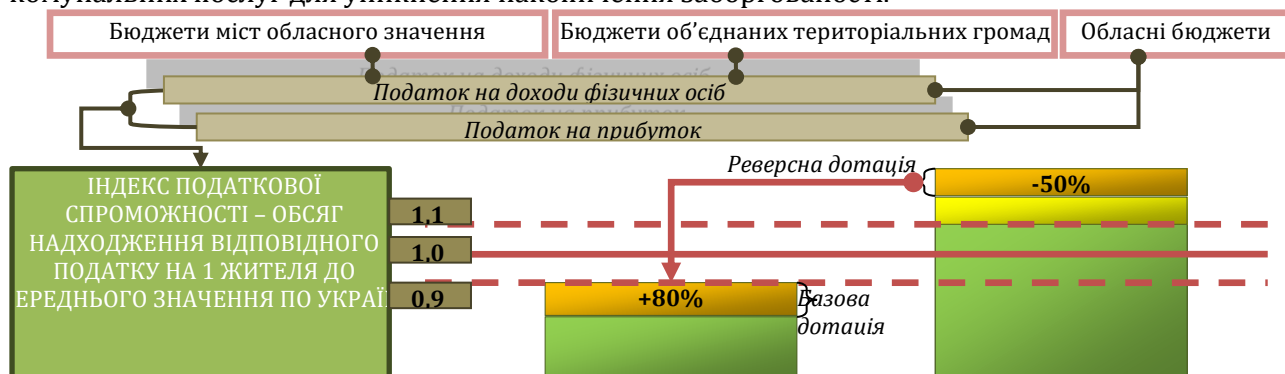


Рис. 3. Механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів. *Джерело: складено на основі Бюджетного кодексу України.*

Удосконалення механізму муніципальних запозичень є важливим елементом у зміцненні фінансової самодостатності територіальних громад, особливо в ситуаціях відновлення або

оновлення стратегічних об'єктів громади. Локальні запозичення використовують для фінансування бюджету розвитку та створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів тривалого користування, спрямованих на виконання завдань міських рад і задоволення інтересів населення [5].

Цей механізм використовує зовнішні та внутрішні кредитні угоди та облигації з термінами від 3 до 5 років для внутрішніх позик та облигацій і до 9 років для зовнішніх позик. Вартість кредитних ресурсів становить 3-6% для зовнішніх позик та 15-20% для внутрішніх, однак з початком економічних коливань відсоткові ставки на запозичення по внутрішніх позиках також скоротилися і становлять 5-10%. Затвердження рішення щодо запозичення обов'язково здійснюється Міністерством фінансів і місцевими радами відповідно до чинного законодавства. Однак існують дві основні проблеми. По-перше, відсутність досвіду в органів місцевого самоврядування отримувати запозичення та розпоряджатися ними, часто питання є і в застарілих принципах і політичній волі. По-друге, слабкий розвиток ринку муніципальних запозичень, зокрема ринку місцевих облигацій, хоча з початком воєнних дій ринок місцевих облигацій став значно ефективнішим, особливо з започаткуванням військових облигацій.

Розв'язання цих питань передбачає вдосконалення організаційно-правових засад механізму. Насамперед це включає посилення інформаційної підтримки на місцевому рівні та підвищення рівня кредитоспроможності громад.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Фінансова база місцевого самоврядування в умовах економічної нестабільності повинна формуватися на основі власних податків і зборів, основна частина з яких має надходити від майнових податків. Також до числа місцевих податків доцільно було б перенести податок на доходи фізичних осіб та сплачувати його пропорційно за місцем реєстрації фізичної особи та ведення діяльності юридичною особою. Основою фінансового забезпечення громад є якісне надання послуг мешканцям.

Література

1. Бюджетний кодекс України: Закон України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Податковий кодекс України № 2755-VI від 2 грудня 2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. м. Страсбург. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/122-Ukrainian.pdf>.
4. Кравців В.С. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2016. 264 с.
5. Возняк Г.В. Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України», 2016. 520 с.
6. Пелехатий А.О. Бюджетна політика у забезпеченні розвитку територій: концептуальні домінанти та напрями модернізації: монографія. Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2019. 386 с.
7. Раделицький Ю.О., Пелехатий А.О. Адміністративно-територіальна реформа: особливості проведення в країнах Європейського Союзу. *Збірник наукових праць "Моделювання регіональної економіки"*. 2018. С. 87-98.
8. Musgrave R.A. Theory of public finance: a study in public economy. 1959.
9. Thießen U. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries. *Fiscal Studies*. 2003. № 24. С. 237-274.

References

1. Biudzhetniy kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy. (2010). [Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine]. № 2456-VI dated July 8, 2010. Available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Podatkoviy kodeks Ukrainy. (2010). [Tax Code of Ukraine]. № 2755-VI dated December 2, 2010. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
3. Yevropejs'ka khartiia mistsevoho samovriaduvannia. (1985). [European Charter of Local Self-Government]. dated October 15, 1985. Strasburh. Available at: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/122-Ukrainian.pdf>.
4. Kravtsiv, V.S. (2016). *Administrativno-terytorial'nyy ustrij Ukrainy: metodolohichni osnovy ta praktyka reformuvannia*. [Administrative-territorial system of Ukraine: methodological foundations and practice of reform]. DU «Instytut rehional'nykh doslidzhen' imeni M. I. Dolishn'oho NAN Ukrainy». L'viv. Ukraine.
5. Vozniak, H.V. (2016). *Biudzhetna polityka rozvytku rehioniv Ukrainy: suchasna paradyhma ta oriientyry podal'shykh reform*. [Budgetary policy of development of regions of Ukraine: modern paradigm and guidelines for further reforms]. DU «Instytut rehional'nykh doslidzhen' imeni M.I. Dolishn'oho NAN Ukrainy». L'viv. Ukraine.
6. Pelekhatyj, A.O. (2019). *Biudzhetna polityka u zabezpechenni rozvytku terytorij: kontseptual'ni dominanty ta napriamy modernizatsii*. [Budgetary policy in ensuring the development of territories: conceptual dominants and directions of modernization]. LNU im. Ivana Franka. L'viv. Ukraine.
7. Radelyts'kyj, Yu.O., Pelekhatyj A.O. (2018). «Administrative-territorial reform: peculiarities of implementation in the countries of the European Union». *Zbirnyk naukovykh prats' "Modeliuvannia rehional'noi ekonomiky"*. pp. 87-98.
8. Musgrave, R.A. (1959). Theory of public finance: a study in public economy.
9. Thießen, U. (2003). «Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries». *Fiscal Studies*. № 24. pp. 237-274.

Стаття надійшла до редакції 22.09.2023 р.