

УДК 336.1:352

В. П. Горин,
д. е. н., професор, професор кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6048-8330>
С. В. Савчук,
к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6213-4122>

DOI: 10.32702/2306-6792.2023.13.11

РЕЗЕРВИ НАРОЩУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

V. Horyn,
Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of S. Yuriy Department
of Finance, West Ukrainian National University
S. Savchuk,
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of S. Yuriy Department
of Finance, West Ukrainian National University

RESERVES FOR INCREASING OF TERRITORIAL COMMUNITIES' FINANCIAL RESOURCES UNDER MARTIAL LAW

У статті розкриті резерви нарощування фінансових ресурсів територіальних громад в частині податкових та неподаткових надходжень. Розглянуто причини недостатньої фіскальної ефективності податку на доходи фізичних осіб, розкриті можливості щодо збільшення його надходжень від реалізації заходів зі зменшення масштабів тіньової економіки, підвищення ефективності адміністрування цього податку, розширення податкової бази. Визначено вектори реформування окремих місцевих податків, зокрема податку на нерухомість і транспортного податку в контексті підвищення їх фіскальної віддачі. Окрему увагу приділено розкриттю перспектив збільшення неподаткових надходжень за рахунок провадження прозорих процедур надання в оренду та продажу комунального майна, ліквідації схем його тіньової приватизації, активізації діяльності територіальних громад із залучення зовнішнього фінансування за міжнародними програмами фінансової допомоги.

The article discloses reserves for increasing the local communities' financial resources, in particular tax and non-tax revenues. It is substantiated that due to the action of economic, social, institutional-legal, cultural and other factors, the fiscal efficiency of the personal income tax is insufficient, which leads to loss of local communities' budgets revenues. Possibilities of revenues increasing from personal income taxation due to illegal employment combating and the wage fund concealment have been revealed. The causes of the significant scale of the shadow economy in Ukraine have been identified and measures to reduce them have been determined for the growth of personal income tax revenues. It is substantiated that it is impractical to switch to a progressive scale of personal income tax rates in modern conditions. The advantages of the electronic residency system introduction and the use of digital technologies in the personal income tax administration were considered. The ways of real estate tax reform were considered, as well as the need to the transport tax base expand and adjust of its tax rate was substantiated. The main schemes of communal property inefficient use are also revealed, which leads to loss of local communities' budgets revenues. It is substantiated that the implementation of

transparent procedures for communal property leasing and selling, liquidation of its shadow privatization schemes will provide an opportunity to increase non-tax revenues of the local communities' budgets. The democratization and transparency of communal property leasing procedures will provide an opportunity to solve another problem of rental relations — the unjustified underestimation of rent for such property. It was determined that it is necessary to strengthen the activities of local communities to attract external financing under international financial aid programs in the conditions of war and a decrease of investment budget transfers. In order to take advantage of new opportunities for attraction of development projects external financing, it is important to improve the qualifications of local self-government specialists, in particular, to train them to prepare development projects in a high-quality manner, to participate in international grant programs.

Ключові слова: податок на доходи фізичних осіб, комунальне майно, податок на нерухомість, транспортний податок, доходи бюджету, територіальні громади.

Key words: personal income tax, communal property, real estate tax, transport tax, budget revenues, local communities.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Реформа місцевого самоврядування в Україні супроводжувалась реалізацією низки ініціатив для підтримки фінансової спроможності територіальних громад. У перші роки після об'єднання громади відчували різке зростання власних бюджетів, спричинене закріпленням за ними додаткових джерел доходів, а також наданням права на отримання спеціальних трансфертів з державного бюджету на підтримку реформи. Завдяки цьому зростання доходів бюджетів новоутворених громад могло сягати 5—8 разів. Проте, завершення адміністративно-територіальної реформи в Україні поставило перед громадами завдання пошуку шляхів забезпечення фінансової самодостатності власними силами, залучення резервів нарощування власних доходів, оскільки частина бюджетних програм фінансової підтримки реформи децентралізації була обмежена.

Особливої ваги питання зміцнення власних доходів місцевих бюджетів набуло з початком масштабної агресії проти України, коли ресурси державного бюджету необхідно концентрувати на забезпеченні оборони країни та захисту її суверенітету. За цих обставин більшість програм надання місцевим бюджетам бюджетних трансфертів інвестиційного призначення було призупинено, більш того, самі органи місцевого самоврядування частину

власних бюджетних ресурсів спрямовують на забезпечення обороноздатності країни. Це ще більше загострює актуальність завдання щодо зміцнення фінансової самодостатності громад.

Необхідність нагального вирішення цієї проблеми призвела до активізації зусиль з пошуку резервів нарощування власних доходів територіальних громад як серед практиків публічного управління, так і серед науковців. До ключових резервів збільшення бюджетних ресурсів місцевого самоврядування зараховують вдосконалення практики справляння загальнодержавних податків у контексті підвищення їх фіскальної ефективності, розвиток місцевого оподаткування, а також пошук способів нарощування неподаткових надходжень, зовнішніх джерел фінансування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питання теорії та практики формування фінансових ресурсів територіальних громад в сучасних умовах є одним із найбільш затребуваних напрямів наукових досліджень. Наукові праці з цієї тематики представлені у науковому доробку таких вчених, як В. Булавинець, В. Дем'янишин, Т. Єфименко, О. Кириленко, З. Лободіна, І. Луніна, К. Павлюк та інших. Проблеми формування фінансової бази місцевого самоврядування також отримали відображення у публікаціях зарубіжних науковців, зокрема Р. Бірда, С. Ілмаз, Р. Масгрейва, Г. Поллака та багатьох інших. Серед публікацій ос-

танніх років необхідно відзначити праці Н. Карпишин та В. Булавинець, де розглянуті резерви збільшення доходів місцевих бюджетів в Україні в умовах глобальних трансформацій [8]; У. Ватаманюк-Зелінської, І. Штундер, С. Гаврилюк стосовно аналізу тенденцій виконання місцевих бюджетів за доходами в період воєнного стану [4], монографію І. Цимбалюк, де авторка розглядає вектори реформування фіскального інструментарію регіону в контексті розбудови фіскального простору його інклюзивного розвитку [13]. Незважаючи на сплеск уваги до проблематики формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування в сучасних умовах, вагома частина публікацій обмежується аналізом виконання місцевих бюджетів за доходами, тоді як резерви їхнього збільшення розглядаються побіжно. Між тим, в умовах новітніх викликів фінансовій стабільності держави наукові дослідження, покликані обґрунтувати резерви зміцнення фінансової спроможності місцевого самоврядування в складний період державотворення залишаються актуальними.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета статті передбачає розкриття ключових резервів збільшення обсягів фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні з урахуванням реалій воєнного стану та наслідків реформи децентралізації. У контексті реалізації цієї мети будуть оцінені можливості нарощування обсягу надходжень від оподаткування доходів фізичних осіб, справляння місцевих податків та зборів, а також доходів від використання комунальної власності та з інших джерел.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Останнє десятиліття позначене ґрунтовними змінами у правовий базис формування податкових надходжень місцевих бюджетів. Хоча у багатьох аспектах податкові новації мали формальний характер, не змінивши глибинного змісту податкових норм, позитивним ефектом від часткового перерозподілу дохідних джерел між державним та місцевими бюджетами стало формування мотивації органів місцевого самоврядування до нарощування бази оподаткування так званими "спільними" податками.

Військова агресія проти України, яка розпочалась на початку 2022 року призвела до кардинальних змін економічного середовища фор-

мування доходів місцевих бюджетів. Радикальне скорочення обсягів міжбюджетних трансфертів інвестиційного призначення для спрямування бюджетних коштів на фінансування Збройних сил України та оборону країни висувують перед органами місцевого самоврядування питання про максимальну мобілізацію власних дохідних джерел для утримання фінансової ситуації в контрольованому стані. Для підтримки економіки урядом було змінено норми щодо застосування спрощеної системи оподаткування, що дало можливість пом'якшити економічні наслідки війни для малого і середнього бізнесу. За підсумками 2022 року ці новації призвели до того, що на фоні значного збільшення загальних податкових надходжень місцевих бюджетів обсяги єдиного податку практично не змінилися.

Враховуючи потенційні фіскальні втрати від податкових змін, покликаних підтримати вітчизняну економіку в умовах війни з росією, головним резервом нарощування власних доходів місцевих бюджетів, на наш погляд, є вирішення проблем функціонування ПДФО як провідного загальнодержавного податку, який має головне бюджетоформуєче значення. Попри те, що у воєнний період цей податок показує значні темпи зростання надходжень, вони мають екстенсивний характер, адже пов'язані із збільшенням витрат на оплату праці військових, які задіяні у бойових діях, а також грошового забезпечення військовослужбовців у тилу. Таким чином, збільшення надходжень ПДФО не є результатом зростання економіки, підвищення рівня оплати у ній або поліпшення адміністрування цих платежів. У довгостроковому періоді задіяння резервів нарощування надходжень від ПДФО потребує реалізації ініціатив у трьох напрямках:

— по-перше, у протидії тіншовому сегменту економіки, тіншовій зайнятості у місцевій економіці, боротьбі з використанням схем як ухилення, так і мінімізації податкових зобов'язань. На наш погляд, в умовах воєнного стану ці дії необхідно характеризувати як мародерство, посягання на національну безпеку країни з відповідними висновками щодо осіб, які їх вчиняють;

— по-друге, проведення політики максимального сприяння легальному бізнесу, підвищення конкурентоспроможності громади як місця для ведення господарської діяльності, стимулювання зайнятості та росту оплати праці;

— по-третє, розвиток правового базису функціонування ПДФО в частині вдосконален-

Таблиця 1. Динаміка фіскальної ефективності податку на доходи фізичних осіб в Україні 2017–2021 рр.

Показники	2017	2018	2019	2020	2021
Доходи населення у формі заробітної плати та грошового забезпечення військових, млрд грн	1209,10	1529,37	1758,59	1832,29	2211,72
Надходження ПДФО до зведеного бюджету (в частині оподаткування зарплати та грошового забезпечення військових), млрд грн	149,40	186,86	224,41	242,10	286,69
Ефективна ставка податку, %	12,36	12,22	12,76	13,21	12,96
Стандартна ставка податку, %	18	18	18	18	18
Продуктивність податку, %	68,65	67,88	70,89	73,41	72,01
Доходи населення у формі прибутку та змішаного доходу, від власності, млрд грн	556,53	663,23	795,22	845,32	1072,09
Надходження ПДФО до зведеного бюджету (в частині оподаткування доходів у формі прибутку та змішаного доходу, від власності), млрд грн	21,22	24,31	28,62	29,07	34,46
Ефективна ставка податку, %	3,81	3,67	3,60	3,44	3,21

Джерело: розраховано за [6; 7].

ня елементів, процедур адміністрування для підвищення фіскальної відачі податку.

Фіскальні можливості ПДФО реалізуються у складному середовищі, яке об'єднує чинники різного походження та характеру дії: економічні (динаміка зайнятості, рівень оплати праці, темпи зростання споживчих цін, кон'юнктура на ринку банківських продуктів та інших сегментах фінансового ринку); соціально-демографічні (чисельність та структура населення, рівень урбанізації, процеси внутрішньої і зовнішньої міграції); інституційно-правові (специфіка податкового та бюджетного законодавства, організація адміністрування податків та зборів); соціально-культурні (менталітет населення та його цінності, рівень податкової культури, ставлення суспільства до праці, ступінь проникнення фінансових знань в суспільстві та ін.) [5, с. 76]. Суперечлива дія чинників цього середовища, а також дискреційна політика уряду, спрямована на реалізацію регуляторного потенціалу ПДФО, спричиняють зниження його фіскальної ефективності та бюджетні втрати. Внаслідок функціонування механізму податкової соціальної пільги, а також через збереження схем ухилення від оподаткування продуктивність ПДФО стосовно оподаткування трудових доходів населення (у формі заробітної плати, грошового забезпечення військовослужбовців) впродовж останніх років коливається в межах 68—73%, а ефективна ставка цього податку значно нижча за базову. Щодо ПДФО з інших доходів населення (у

формі прибутку і змішаного доходу, від власності), то через знижені ставки податку (5% та 9%) та значні масштаби тінізації цих відносин рівень його ефективної ставки не перевищує 4% (табл. 1).

Провідним чинником, який негативно впливає на реалізацію фіскального потенціалу ПДФО в Україні є високий рівень тінізації економічних операцій, який виявляється серед іншого в значних масштабах приховування фонду оплати праці. Внаслідок цього складно говорити про об'єктивну структуру доходів населення та їхні фактичні обсяги, прогнозувати величину доходів, які можуть підпадати під оподаткування.

Оцінки масштабів тіньової економіки різняться. За оцінками експертів економічних видань, її параметри складають від 50 до 70% від рівня офіційного ВВП [9]. Такі параметри, на наш погляд, надто перебільшені. Більш об'єктивними вважаємо дані Міністерства економіки України, яке впродовж останніх років оцінювало ступінь тінізації економічних відносин на рівні близько 1/3 від рівня офіційного ВВП зі слабо вираженою тенденцією до зниження [10]. Навіть якщо орієнтуватись на ці дані, то тіньова економіка в Україні за своїми параметрами значно перевищує показники розвинутих європейських країн.

Відзначаючи причини високих показників тіньової економіки в Україні, поділяємо позицію А. Бочі та В. Поворозника, що вони пов'язані із комплексом чинників: кризою пуб-

лічного управління економікою, що отримує вираження у відсутності довіри між органами влади та підприємницьким сектором, слабкості комунікації між ними, бюрократією; недостатньою ефективністю адміністрування фіскальних платежів, високим рівнем корупції та вибірковістю застосування податкових норм, відсутністю верховенства права при вирішенні податкових спорів; недостатнім рівнем контролю за ефективністю витрачання бюджетних коштів, значними масштабами марнотратства у публічному секторі, що знижує мотивацію платників податків належно сплачувати податкові зобов'язання [3].

Світовий досвід переконливо доводить, що повністю подолати проблему тіньової економіки не можливо, вона присутня навіть у державах з ліберальними податковими системами. На думку О. Тарасенко та В. Перетятко [11], зниження її параметрів потребує реалізації цілеспрямованої політики держави, покликаної усунути причини її існування. Необхідними рішеннями у цьому контексті є такі:

— формування сприятливого податкового середовища за рахунок зниження рівня податкового навантаження, дотримання неупередженого підходу при адмініструванні податків та зборів. В період війни рівень централізації ВВП через систему публічних фінансів в Україні досяг безпрецедентного значення, проте у післявоєнний період він має бути знижений до 33—35%. Це зменшить економічну мотивацію платників податків застосовувати схеми уникнення від оподаткування й приховувати масштаби своєї діяльності. На думку експертів, у першу чергу важливо знизити податкове навантаження на працю, яке сумарно складає понад 40% (за різними оцінками воно для України не має перевищувати 25—30%);

— розширення застосування інформаційно-комунікаційних технологій у процесі адміністрування податків та зборів. Позитивний ефект від такого кроку полягатиме у деперсоніфікації податкових відносин, зниженні суб'єктивного впливу на процес сплати податків та зборів, мінімізації корупційної складової. Необхідно посилити механізми виявлення платників податків, які застосовують схеми уникнення чи мінімізації податкових зобов'язань. Натомість, сумлінні платники повинні відчувати вигоду у формі спрощення процедур адміністрування фіскальних платежів, надання додаткових податкових консультацій, залучення їх до дорадчих структур при органах податкової служби та ін.;

— проведення на рівні громад цілеспрямованої політики стимулювання розвитку підприємництва для нарощування економічної бази формування доходів бюджету. При цьому варто орієнтуватись на сприяння розвитку галузей, які генерують підвищену додану вартість (переробка аграрної продукції, трудомісткі види діяльності), що збільшить базу оподаткування бюджетоформуючими податками, зокрема ПДФО. З цією метою доцільно використовувати такі стимули, як зняття адміністративних бар'єрів, сприяння реєстрації та провадженню господарської діяльності. Перспективним інструментом є створення в громадах технопарків (що потребує проходження процедури реєстрації), або ж підготовка майданчиків для розміщення виробництва із підведенням до них комунікацій.

Поряд із заходами, які покликані розширити базу оподаткування ПДФО та підвищити ефективність його адміністрування, значну роль у науковому середовищі та серед фахівців практиків викликає питання щодо вдосконалення елементів цього податку, зокрема запровадження неоподаткованого мінімуму та інших пільгових моментів, повернення до прогресії ставок податку. Особливу дискусію викликає питання щодо прогресії ставок в оподаткуванні доходів.

Незважаючи на те, що міркування щодо необхідності реалізації потенціалу ПДФО як інструмента соціального регулювання ми вважаємо раціональними, у питанні запровадження прогресивної шкали оподаткування доходів населення з огляду на існуючі реалії вважаємо такий крок несвоєчасним. Він посилив би мотивацію уже не тільки роботодавців, але й працівників з вищими зарплатами використовувати схеми уникнення оподаткування.

З іншого боку, необхідно також враховувати дію зовнішніх чинників, які впливають на перебіг економічних процесів в Україні. В останнє десятиліття ряд країн центрально-східної Європи (Литва, Болгарія, Румунія та ін.) перейшли до єдиної ставки прибуткового податку на доходи населення із суттєвим зниженням загального рівня податкового навантаження на працю. Такі кроки були введені в рамках створення у цих країнах "привабливого" середовища для проживання та реєстрації резидентства [1], орієнтованого на представників "нової економіки", не прив'язаних у зайнятості до певної території (програмісти, зайняті в інтернет-торгівлі та інтернет-послугах та ін.). Відповідно, запровад-

ження підвищеного рівня оподаткування доходів населення внаслідок повернення до прогресивної шкали його ставок може додатково підірвати конкурентоспроможність нашої країни як місця життя та роботи. Більш того, в складних умовах Україні доцільно розглянути питання впровадження за зразком Естонії системи Е-резидентства з привабливими умовами реєстрації бізнес-діяльності та низьким податковим навантаженням. Це дало б можливість залучити до оподаткування додаткових платників податків без їхньої фізичної присутності в Україні. Подібна модель на теперішній час започаткована в Україні у сфері ІТ-послуг, проте масштаби її застосування доцільно розширити на інші не локалізовані види діяльності.

Окрему увагу необхідно приділити проблемі підвищення ефективності адміністрування податків і зборів, зокрема ПДФО. На наш погляд, у цьому контексті заслуговують на увагу пропозиції В. Дмитріва, Ф. Ткачика, В. Валігури [12]. Поряд з рекомендаціями щодо об'єктивізації неоподаткованого мінімуму доходів громадян, посилення раціональності надання пільг з ПДФО, авторами зазначені також заходи, які можуть бути реалізовані за співучасті територіальних громад як вигодонабувача від зростання обсягів сплаченого ПДФО:

— спрощення звітності з ПДФО та поглиблення діджиталізації процесів оподаткування. Об'єднання звітності з ПДФО та ЄСВ має бути доповнене розвитком функціональних сервісів на базі ІТ-ресурсів з оподаткування та декларування доходів громадян. Вони можуть бути запущені на веб-ресурсах територіальних підрозділів ДПС України. Актуальність діджиталізації процесів оподаткування винятково посилюється в умовах війни в Україні, коли значна частина платників податків змушені були змінити місце проживання та не мають фізичної можливості подавати звітність за місцем реєстрації. Такий підхід дасть змогу зберегти як платників податків в Україні, так і підприємців чи самозайнятих осіб, які у зв'язку з військовими діями залишили територію нашої держави;

— проведення інформаційної кампанії з популяризації добровільності та сумлінності декларування особистих доходів громадян та виконання податкових зобов'язань. Хоча вітчизняне суспільство традиційно характеризується низьким рівнем податкової культури та грамотності, а порушення податкових норм не розглядають як серйозний злочин, апелювання до патріотизму населення в умовах

війни, позиціонування належної сплати податків як форми боротьби з іноземною агресією може сприяти зменшенню проявів ухилення від виконання податкових зобов'язань, що матиме позитивний вплив на доходи бюджету.

Реалізація запропонованих заходів здатна забезпечити довгострокове нарощування надходжень місцевих бюджетів від ПДФО. Разом з тим, у пошуку резервів збільшення бюджетних ресурсів не варто обмежуватись лише ПДФО, адже значний нереалізований фіскальний потенціал мають інші податки та збори, зокрема податок на майно, транспортний податок та інші. Найперше, на наш погляд, необхідно відмовитись від кількісного підходу до встановлення бази оподаткування нерухомого майна, адже ця практика суперечить європейському досвіду, руйнує регуляторний та фіскальний потенціал податку. По-перше, коли об'єктом оподаткування є площа нерухомості, це дискримінує незабезпечених платників і є "вигідним" для заможних верств суспільства. По-друге, кількісний підхід "вихолощує" фіскальні можливості податку забезпечити значні доходи до бюджету. Перехід до вартісного принципу розрахунку бази оподаткування сприятиме відновленню регуляторної функції податку та, водночас, забезпечить значний приріст доходів бюджету.

Поряд із змінами, які потребують законодавчих рішень, підвищення рівня ефективності справляння податку на нерухоме майно потребує також зусиль з боку органів місцевого самоврядування щодо забезпечення належного обліку бази оподаткування. Підставою для виникнення податкового зобов'язання з цього податку є наявність документів про право власності на об'єкт нерухомого майна з внесенням цих даних у відповідні реєстри. Однак, частина населення країни, особливо у сільських територіальних громадах, не має актуалізованих правовстановлюючих документів на нерухоме майно, тому не належить до кола платників цього податку. Проведення повної інвентаризації нерухомого майна у громаді, мотивування власників нерухомості належно оформити документи на неї можуть дати ефект у питанні розширення бази оподаткування та зростання обсягу бюджетних надходжень. Важливо проводити роз'яснювальну кампанію з інформуванням власників нерухомості про переваги актуалізації документів на право власності та можливі ризики/втрати при відмові від цього кроку. Інвентаризація майна у громаді також може виявити "безхазяйні" об'єкти, які з дот-

риманням визначеної процедури можуть бути передані до комунальної власності та стати джерелом генерації додаткових доходів бюджету громади.

Значні резерви збільшення надходжень закладені також у вдосконаленні функціонування транспортного податку. Задуманий як податок на розкіш, він не тільки слабо реалізує своє пряме призначення, але й практично непомітний як джерело надходжень до бюджету. Причини такої неспроможності криються у недоліках визначення елементів цього податку, зокрема кола платників, бази оподаткування та розміру самого податку. Для прикладу, на 2023 рік до числа платників цього податку зараховують власників транспортних засобів вартістю понад 375 МЗП, тобто більше 2,51 млн грн, а також віком автомобіля до 5 років. Уряд також щорічно затверджує перелік торгівельних марок автомобілів, які підпадають під оподаткування, визначає їхню індикативну вартість.

Оцінюючи визначені норми оподаткування транспортним податком, слід відзначити їхню неоднозначність. З одного боку, затвердження урядом переліку торгівельних марок та вартості автомобілів для оподаткування виглядає як надмірна зарегульованість процесу оподаткування. Проте, зважаючи на високі ризики корупції у сфері оцінювання вартості майна такий варіант організації справляння транспортного податку виправданий. Однак, складно погодитись із визначеними нормами щодо обмеження кола платників, оскільки вони надто ліберальні щодо заможних прошарків вітчизняного суспільства. Враховуючи рівень добробуту населення України, визначення межі оподаткування на рівні 2,51 млн грн, або майже 68 тис. дол. США є надто високим та має бути знижене.

Якщо взяти до уваги методичку ОЕСР з визначення рівня доходу середнього класу, за якою він становить 1,5—2,0 розміру медіанної зарплати, то в Україні до цього прошарку населення належать громадяни з доходом 24—32 тис. грн/місяць. Зважаючи на ці показники, а також те, що більшість легкових автомобілів в Україні належать до цінової категорії 10—20 тис. дол., ознакою середнього класу, на наш погляд, можна вважати наявність автомобіля вартістю до 30 тис. дол. (1,1 млн грн). Домогосподарство з двох працездатних з доходом на рівні, який визначає приналежність до середнього класу (64 тис. грн/місяць), виділяючи до 20% свого бюджету, зможе придбати таке авто приблизно за 10 років.

Зважаючи на ці аргументи, варто знизити поріг оподаткування автомобілів транспортним податком до 150 МЗП, що відповідатиме за сучасним валютним курсом орієнтовно до 30 тис. дол. Також потребує обґрунтування ставка податку, яка не прив'язана до жодного "маркера" (прожиткового мінімуму, мінімальної зарплати чи ін.), а тому з часу свого введення значно втратила реальну вартість під впливом інфляції. На наш погляд, слід прив'язати ставку транспортного податку до розміру мінімального стандарту оплати праці та зафіксувати її на рівні 5 МЗП (що у 2023 році відповідає 33,5 тис. грн). В подальшому, за умов забезпечення об'єктивності визначення вартості транспорту для оподаткування доцільно розглянути можливість встановлення прогресивної шкали ставок транспортного податку, що сприятиме посиленню його регуляторного впливу та матиме додатковий фіскальний ефект для місцевих бюджетів.

Однак, зусилля органів місцевого самоврядування у питанні пошуку резервів нарощення доходів місцевого бюджету не повинні обмежуватись лише сферою оподаткування, вагомими є також потенційні можливості збільшення надходжень неподаткового характеру. Більш того, на відміну від пропозицій щодо коригування бази чи ставок оподаткування загальнодержавних податків, які потребують законодавчих змін на рівні парламенту країни, резерви збільшення надходжень від використання комунального майна чи ресурсів можуть бути задіяні за рахунок рішень самого органу місцевого самоврядування.

Відповідно до законодавства, органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо розпорядження майном комунальної власності, яке може бути передане в оренду або продане. Однак, процедурні аспекти реалізації цих повноважень належним чином не визначені, що створює сприятливе підґрунтя для корупційних дій з відповідними втратами для місцевого бюджету. Потурання корупції, на наш погляд, простежується у таких аспектах розпорядження майном громади, як надміру ліберальні умови передання комунального майна в оренду, відсутність чітко визначених "прозорих" процедур вибору орендаря, надання за незрозумілими критеріями окремим суб'єктам господарювання преференційного права на взяття об'єкта комунального майна в оренду або його придбання. Нерідко операції з передачею в оренду комунального майна характеризуються конфліктом інтересів, "коли воно на пільгових умовах або безкоштовного пере-

дається у користування наблизеним до владних інституцій комерційним структурам" [2, с. 15]. Поширеною в Україні є також практика "виведення" коштів з місцевого бюджету через залучення до відносин оренди спеціально створених підприємств. Вони отримують у користування комунальне майно на пільгових умовах, а потім передають його в суборенду іншим бізнес-структурам за ринковими цінами. Таким чином, різниця в розмірах орендної плати не потрапляє у доходи місцевого бюджету, а надходить на рахунки підприємства-орендаря, яке зазвичай пов'язане з бізнес-інтересами представників місцевої влади. Непоодинокими є випадки, коли передане в оренду комунальне майно в подальшому відчужується нібито для покриття збитків підприємства-орендаря, що несе втрати місцевого бюджету.

Як зазначає Ю. Богач, "однією із бюджетовтратних реалій є використання тіньових схем приватизації землі... або так званих "гаражних" ("студентських") схем" [2, с. 16]. Вони передбачають, що орган місцевого самоврядування виділяє певним мешканцям громади безкоштовно суміжні земельні ділянки нібито для будівництва гаражу, ведення особистого підсобного господарства чи інших цілей. Ці мешканці є підставними особами, які отримують винагороду за використання їхніх даних у схемі тіньової приватизації. Через певний час після ухвалення органом місцевого самоврядування рішення про виділення земельних ділянок вони у правовий спосіб об'єднуються зі зміною цільового призначення землі на будівництво багатоповерхової житлової або комерційної нерухомості. Завдяки таким схемам місцеві бюджети втрачають значні ресурси, які могли б надійти на реалізацію проектів розвитку територіальної громади.

Вирішення проблеми втрати ресурсів бюджетів територіальних громад через використання "гаражних" схем є складним завданням, адже рішення про виділення земельних ділянок приймає орган місцевого самоврядування. Оскільки у демократичній країні не може бути норми про колективну відповідальність органу місцевого самоврядування за неправомірні рішення, які спричиняють бюджетні втрати, то варіантом для зменшення масштабів тіньової приватизації землі є забезпечення максимальної прозорості та об'єктивності процедур передачі комунального майна в оренду чи його продажу. Безальтернативним механізмом передачі комунального майна в оренду має стати проведення відкритих конкурсів, що має бути передбачене у відповідних нормативних доку-

ментах, затверджених місцевою радою. Проте, для упередження формального виконання норм щодо проведення таких конкурсів, інформація про їхнє проведення та умови участі, а також про умови оренди/відчуження комунального майна має бути максимально відкритою та зручною для сприйняття, поширюватись через усі доступні канали комунікації. Демократизація та відкритість процедур передання комунального майна в оренду дасть можливість вирішити ще одну проблему орендних відносин — не виправдане заниження розмірів орендної плати за таке майно. Коли буде забезпечено максимальну відкритість проведення конкурсу, а головним критерієм надання права на оренду комунального майна буде розмір орендної плати, будуть усунуті самі передумови для тіньових відносин оренди, які завдають бюджетних втрат.

Незважаючи на те, що в умовах війни місцеві бюджети відчувають певне зростання надходжень (що значною мірою пов'язане з підвищенням розмірів грошового забезпечення та заробітних плат військовослужбовців), призупинення програм надання міжбюджетних трансфертів інвестиційного призначення звужує можливості громад щодо реалізації проектів розвитку за рахунок бюджетних коштів. За цих обставин перспективним джерелом залучення додаткових ресурсів для цілей розвитку є активізація фандрайзингової діяльності, що полягає у пошуку грантових програм та конкурсів, посилення співпраці з бізнес-структурами та міжнародними організаціями-донорами для отримання фінансування важливих для громади проектів.

На наш погляд, зважаючи на безпрецедентні втрати, яких зазнає наша країна через повномасштабну війну з боку росії, орієнтуватись при розробці програм післявоєнного відновлення виключно на бюджетні ресурси не виправдано. Більш того, зважаючи на загальне співчуття цивілізованого світу до України, багато міжнародних донорських структур започаткували спеціальні програми допомоги, орієнтовані на підтримку відбудови зруйнованої інфраструктури у громадах, що відкриває для місцевого самоврядування в Україні нові можливості для залучення зовнішнього фінансування. Проте, головними бар'єрами для цього є нестача знань та досвіду проектної діяльності у працівників органів місцевого самоврядування, а також недостатній рівень володіння іноземною мовою для пошуку зарубіжних донорських програм, підготовки проектної документації. Тому значна частина територіальних

громад в Україні до початку війни обмежували фандрайзингову діяльність участю у фінансуванні з Державного фонду регіонального розвитку, поданням заявок на отримання субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій. Однак, з 2022 року з метою консолідації бюджетних ресурсів на забезпеченні оборони країни ці програми тимчасово припинені. Тому для використання нових можливостей щодо залучення зовнішнього фінансування проектів розвитку важливо приділяти увагу підвищенню кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування щодо якісної розробки проектів розвитку, участі у міжнародних грантових програмах, що можуть в умовах війни та післявоєнної відбудови стати важливим джерелом залучення додаткових ресурсів до бюджетів територіальних громад.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Отже, територіальні громади навіть в умовах воєнного стану і безпрецедентних ризиків державності мають реальні можливості для нарощування обсягів бюджетних ресурсів. Проте, перетворення потенційних резервів у реальні надходження до місцевого бюджету потребує концентрації зусиль різних гілок публічної влади та прийняття управлінських рішень, які можуть бути негативно прийняті як у політичному середовищі, у бізнесових колах, а також частиною вітчизняного суспільства. Підвищення ефективності контролю за нелегальною зайнятістю й приховуванням фонду оплати праці, підвищення фіскальної віддачі та посилення регуляторного характеру місцевих податків і зборів, забезпечення об'єктивності оцінювання вартості комунального майна та відкритості процедур передачі його в оренду та відчуження можуть не тільки значно поповнити місцеві бюджети, але й будуть позитивно сприйняті переважною частиною вітчизняного суспільства. Перспективи подальших досліджень полягають у переведенні запропонованих заходів із статусу теоретичних конструкцій до практичних розрахунків ефекту від їхнього впровадження для бюджетів територіальних громад.

Література:

1. Tax Rates Online. URL: <https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/taxrates-online.html>.
2. Богач Ю. Пріоритети вдосконалення бюджетної політики формування доходів міс-

цевих бюджетів. Фінансове забезпечення сталого розвитку: збірник наукових праць кафедри фінансів ім. С. І. Юрія ЗУНУ. 2021. Вип. 1. С. 12—17.

3. Бочі А., Поворозник В. Тіньова економіка в Україні: причини та шляхи подолання. К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2014. URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/files/t_novaekonom_kaukra_ni.pdf

4. Ватаманюк-Зелінська У., Штундер І., Гаврилюк С. Тенденції формування та виконання місцевих бюджетів в умовах воєнного стану. Інноваційна економіка. 2022. Вип. 4 (92). С. 60—67.

5. Данилишин В., Синиця С. Напрями реформування податку на доходи фізичних осіб. Економіка та суспільство. 2021. Вип. 27. URL: <http://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/425/411>

6. Доходи зведеного бюджету України у 2017-2021 рр. Офіційний державний вебпортал OpenBudget. URL: <https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes>

7. Доходи та витрати населення України у 2012—2021 рр. Вебпортал Державної служби статистики України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>

8. Карпишин Н. І., Булавинець В. М. Резерви зростання доходів місцевих бюджетів в Україні. Соціальні, економіко-правові та фінансові виклики в умовах глобальних трансформацій: Монографія / за ред. Л. Гур'янової, В. Цибакової; Братислава, Харків: ВШЕМ — ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2019. С. 76—85.

9. Рівень тіньової економіки в Україні становить 50% — експерт. URL: <https://i-ua.tv/news/44267-riven-tinovo-ekonomiky-v-ukraini-standovyt-50protsent-ekspert>

10. Рівень тіньової економіки у 2021 році зріс до 32%. URL: <https://interfax.com.ua/news/economic/869285.html>

11. Тарасенко О., Перетятко В. Детінізація економіки як спосіб збільшення податкових надходжень до бюджету. Економіка та суспільство. 2021. № 25. URL: <http://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/284/272>

12. Ткачик Ф., Валігура В., Дмитрів В. Фіскально-регулюючий потенціал податку на доходи фізичних осіб. Економіка та суспільство. 2021. Вип. 29. URL: <http://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/602/576>

13. Цимбалюк І. О. Фіскальний простір інклюзивного розвитку регіону в умовах фінансової децентралізації: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.05; 08.00.08 / Волинський національний

університет імені Лесі Українки, ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України". Львів, 2021. 579 с.

References:

1. The site of KPMG group (2022), "Tax Rates Online", available at: <https://kpmg.com/bg/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online.html> (Accessed 24 June 2023).
2. Bohach, Yu. (2021), "Priorities for improving the budget policy of local budget revenue formation", *Finansove zabezpechennia staloho rozvytku: zbirnyk naukovykh prats' kafedry finansiv im. S. I. Yuriiia ZUNU*, vol. 1, pp. 12—17.
3. Bochi, A. and Povoroznyk, V. (2014), *Tin'ova ekonomika v Ukraini: prychny ta shliakhy podolannia [Shadow economy in Ukraine: causes and ways of overcoming it]*, *Mizhnarodnyj tsestr perspektyvnykh doslidzhen'*, Kyiv, Ukraine, available at: http://icps.com.ua/assets/uploads/files/t_novaekonom_kaukra_ni.pdf (Accessed 24 June 2023).
4. Vatamanyuk-Zelinska, U., Shtunder, I. and Havryliuk, S. (2022), "Trends in the formation and execution of local budgets under martial law", *Innovatsijna ekonomika*, vol. 4 (92), pp. 60—67.
5. Danylyshyn, V. and Synytsia, S. (2021), "Directions of income tax reform individuals", *Ekonomika ta suspil'stvo*, vol. 27, available at: <http://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/425/411> (Accessed 24 June 2023).
6. The official state web portal OpenBudget (2023), "Revenues of the consolidated budget of Ukraine in 2017—2021", available at: <https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes> (Accessed 24 June 2023).
7. The official site of the State Statistics Service of Ukraine (2023), "Incomes and expenses of the population of Ukraine in 2012-2021", available at: <https://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 24 June 2023).
8. Karpushyn, N. and Bulavynets, V. (2019), "Reserves for the growth of local budget revenues in Ukraine", *Sotsial'ni, ekonomiko-pravovi ta finansovi vyklyky v umovakh hlobal'nykh transformatsij [Social, economic, legal and financial challenges in the context of global transformations]*, HSEM, KhNEU named after S. Kuznets, Bratislava, Slovakia, — Kharkiv, Ukraine, pp. 76—85.
9. Krasovs'ka, K. (2022), "The level of shadow economy in Ukraine is 50% — expert", available at: <https://i-ua.tv/news/44267-riven-tinovoiekonomiky-v-ukraini-stanovyit-50protsentekspert> (Accessed 24 June 2023).

10. Interfax (2022), "The level of the shadow economy in 2021 increased to 32%", available at: <https://interfax.com.ua/news/economic/869285.html> (Accessed 24 June 2023).

11. Tarasenko, O. and Peretiatiuk, V. (2021), "De-shadowing the economy as a way to increase tax revenues to the budget", *Ekonomika ta suspil'stvo*, vol. 25, available at: <http://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/284/272> (Accessed 24 June 2023).

12. Tkachyk, F., Valihura, V. and Dmytriv, V. (2021), "Fiscal and regulatory potential of personal income tax", *Ekonomika ta suspil'stvo*, vol. 29, available at: <http://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/602/576> (Accessed 24 June 2023).

13. Tsymbaliuk, I. O. (2021), "Fiscal space of inclusive regional development in the conditions of financial decentralization, Abstract of Doctor of Economic Sciences dissertation, Lesya Ukrainka Eastern European National University and State Institution "Institute for Regional Research named after M. I. Dolishniy of the National Academy of Sciences of Ukraine", (Lviv), Lutsk, Ukraine.
Стаття надійшла до редакції 23.06.2023 р.

Журнал включено до переліку наукових фахових видань України (Категорія «Б») з **ЕКОНОМІЧНИХ НАУК та ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ** (Наказ Міністерства освіти і науки України № 886 від 02.07.2020)
Спеціальності - 051, 071, 072, 073, 075, 076, 281, 292