

Степан Зазуляк

студент гр. ФФМ-11,

Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

Володимир Морман

студент гр. ФФМ-11,

Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

Науковий керівник: д.е.н., професор Володимир Горин

ІНСТИТУЦІЙНІ ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Однією із найбільш успішних реформ останнього десятиліття в Україні визначають реформу децентралізації, головним завданням якої є формування фінансового самодостатніх територіальних громад – базового елемента місцевого самоврядування. Причини проведення цієї реформи були очевидними – це нездатність існуючої на той час моделі організації місцевого самоврядування забезпечити належний рівень стимулювання економічного та соціального розвитку територій. Органи місцевого самоврядування фактично були позбавлені фінансово ємних джерел власних доходів, через що більшість місцевих бюджетів в Україні були дотаційними. В рамках проведення реформи децентралізації органи місцевого самоврядування отримали додаткові джерела формування власних бюджетів та ширші повноваження з управління ними. Це створило передумови для формування в Україні системи територіальних громад, які самостійно забезпечують свої потреби у фінансових ресурсах на виконання покладених на них функцій, мають широкі можливості для впливу на процеси економічного та соціального розвитку відповідних територій.

Отож, ключовим моментом реформи децентралізації став перерозподіл бюджетних ресурсів на користь низової ланки місцевого самоврядування. Як зазначає А. Брязкало, фінансові ресурси, які отримали органи місцевої влади, стали об'єктом та реальним вираженням місцевих фінансів, дали можливість наповнити поняття місцевого самоврядування реальним змістом. Однак, вплив на процеси формування і використання фінансових ресурсів територіальних громад мають не тільки органи місцевого самоврядування (як виразники інтересів мешканців територіальної громади), але й центральні та територіальні органи державної влади, суб'єкти господарювання і населення [3, с. 31]. Дійсно, хоча реформа децентралізації розширила повноваження органів місцевого самоврядування в управлінні фінансовими ресурсами, все ж органи центральної влади зберігають вагомий роль у визначенні дохідної бази місцевих бюджетів, зокрема в частині визначення правил встановлення елементів найважливіших податків та зборів, які формують фінансові ресурси місцевого самоврядування.

Поняття фінансових ресурсів є одним із найбільш вживаних у сучасній науковій літературі економічного спрямування. Традиційно під ними розуміють сукупність грошових засобів, які формуються суб'єктами економічних відносин у процесі розподілу і перерозподілу ВВП й спрямовуються ними на реалізацію

завдань і заходів щодо забезпечення їх належного функціонування та розвитку. Головним завданням формування і використання фінансових ресурсів на рівні місцевого самоврядування є забезпечення стійкого економічного і соціального розвитку територіальних громад.

Попри єдність наукових поглядів на сутність та призначення фінансових ресурсів місцевого самоврядування, у науковій спільноті спостерігають значні розбіжності щодо визначення їхніх складових елементів. У науковій літературі знаходимо, що до складу фінансових ресурсів місцевого самоврядування належать місцеві бюджети, фінансово-кредитні ресурси та фінансові ресурси підприємств комунальної власності [7]; кошти цільових фондів, благодійні та спонсорські внески, пожертвування [1] та ін. Наведені підходи до структуризації фінансових ресурсів місцевого самоврядування недосконалі з кількох причин: по-перше, до складу таких фінансових ресурсів не можуть належати місцеві бюджети загалом, а тільки їх дохідна частина; по-друге, благодійні, спонсорські внески та інші кошти, залучені органом місцевого самоврядування зараховують до місцевого бюджету, а тому їх відокремлення є недоречним; по-третє, згідно норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» формування позабюджетних цільових фондів на місцевому рівні заборонене, вони є складовою спеціального фонду місцевого бюджету. Зважаючи на ці міркування та поділяючи наукову позицію В. Горина та М. Глушка [4], до фінансових ресурсів місцевого самоврядування вважаємо за доцільне зараховувати доходи місцевих бюджетів (які об'єднують власні та закріплені доходи, залучені кошти разового характеру від благодійних та інших структур), кредитні ресурси, які відображають операції з фінансування, а також фінансові ресурси суб'єктів господарювання комунальної форми власності.

Процес формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування має складну природу і визначається дією численних чинників економічного та позаекономічного походження. Очевидно, що обсяги фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження місцевого самоврядування, найперше залежать від рівня економічного розвитку територіальної одиниці, адже не маючи потужної економіки, жодна громада не може розраховувати на значні доходи до власного бюджету. Однак, важливим чинником, який визначає параметри фінансових ресурсів місцевого самоврядування є також інституційні засади функціонування фінансової системи країни, зокрема:

- визначена законодавством модель розподілу бюджетних ресурсів між рівнями бюджетної системи. Властивою ознакою вітчизняної бюджетної практики впродовж десятиліть державотворення був високий рівень централізації ресурсів бюджетної системи на рівні державного бюджету, з якого в подальшому в рамках перерозподільчих процесів кошти знову «спускались» на низовий рівень у формі трансфертів. Внаслідок цього місцеве самоврядування не було таким апріорі, адже практично повністю залежало у фінансовому плані від рішень, які ухвалювались на рівні центральних органів влади. Реформа децентралізації значно змінила цю ситуацію, закріпивши за місцевими бюджетами вагомий у фіскальному вираженні додатковий джерело доходів. Однак, в умовах воєнного періоду спостерігається зворотній процес посилення централізації ресурсів бюджетної системи на рівні

державного бюджету. що обумовлене об'єктивною необхідністю захисту держави від зовнішнього агресора. З цією метою з другої половини 2023 року за державним бюджетом додатково закріплено надходження від сплати ПДФО з грошового забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, які зараховувались до місцевих бюджетів. Незважаючи на галасливу кампанію проти такого рішення, більшість фахівців визначали його як раціональне, оскільки тенденції виконання місцевих бюджетів у 2022 році засвідчили, що ПДФО з військових став чинником поглиблення диференціації у фінансовій спроможності територіальних громад, на неочікувані додаткові надходження в багатьох громадах стали» запрошенням до марнотратства» для органів місцевого самоврядування, що в умовах війни не має виправдання;

– особливості податкової системи, зокрема перелік фіскальних платежів, їхні ставки, база оподаткування, інші елементи. Навіть після реформи децентралізації органи місцевого самоврядування доволі обмежені у можливості впливати на ці компоненти оподаткування, навіть щодо місцевих податків та зборів. В більшості випадків, елементи бюджетоформуючих фіскальних платежів визначені на рівні законодавства, що є компетенцією центральної влади, а органи місцевої влади можуть диференціювати ставки окремих із них платежів у визначених межах. Так, на рівні органів місцевого самоврядування встановлюють ставки єдиного податку та податку на майно (в частині податку на нерухомість, земельного податку), мають право впроваджувати туристичних збір та збір за місця для паркування;

– специфіка моделі міжбюджетних відносин та методики розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів. До проведення реформи місцевого самоврядування порядок визначення міжбюджетних трансфертів передбачав їхню залежність від обсягу власних доходів місцевого бюджету. Ця модель мала рестриктивний вплив на мотивацію органів місцевого самоврядування з розширення власних доходів, адже їхнє збільшення спричиняло автоматичне скорочення обсягів трансфертів з державного бюджету. Поряд з цим, через такі процедурні особливості місцеве самоврядування не мало можливості вчасно прийняти рішення про затвердження місцевого бюджету, оскільки його параметри залежали від показників державного бюджету. Затягування з прийняттям основного бюджетного плану дестабілізувало усю бюджетну систему країни. Після переходу до нової моделі визначення обсягу базової дотації за індексом податкоспроможності цей недолік вдалось виправити, а при розрахунку цільових міжбюджетних трансфертів власні доходи місцевого бюджету не мають враховуватися.

Окреме значення при формуванні фінансових ресурсів на рівні місцевого самоврядування має загальна економічна та безпекова ситуація в країні, яка визначає перспективи залучення територіальними громадами коштів від взяття боргових зобов'язань (банківських кредитів, облігаційних позик), як благодійної допомоги, від використання комунального майна та в інших формах [6, с. 148]. У довоєнний період емісію муніципальних облігацій як інструмент залучення ресурсів на виконання проектів розвитку використовувати тільки найбільші муніципалітети України, на сьогодні в обігу перебувають боргові цінні папери Києва, Харкова та Львова на загальну суму 3,1 млрд грн.

З початком масштабної війни з росією відбулось різке падіння активності територіальних громад щодо емісії боргових зобов'язань, а обслуговування раніше випущених облігацій стало значно дорожчим. Наприклад, у 2020 році Львів здійснив емісію облігацій, яка передбачала прив'язування процентної ставки до облікової ставки НБУ +2,5%. У зв'язку із різким підвищенням облікової ставки НБУ на теперішній час вартість залучених за муніципальними облігаціями коштів зросла вдвічі і складає 17% [2]. Крім цього, в умовах війни значно знизився попит на боргові цінні папери органів місцевого самоврядування, населення та бізнес переорієнтувались на купівлю військових облігацій та ОВДП. Однак, укладений наприкінці 2022 року договір про встановлення кореспондентських відносин для проведення операцій з поставки цінних паперів без оплати між національними депозитаріями України та Польщі відкриває перспективи розміщення боргових зобов'язань українських міст на польському фінансовому ринку [8]. Це може надати найбільшим міським територіальним громадам додаткового імпульсу для використання муніципальних облігацій як інструмента залучення зовнішніх ресурсів для втілення проектів розвитку інфраструктури і післявоєнної відбудови.

Список використаних джерел:

1. Бечко П., Ролінський О. Місцеві фінанси: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2007. 192 с.
2. Борищук Д. Львів у борг: скільки, кому і за що платитиме місто цього року. URL: <https://lviv.media/analitika/87705-lviv-u-borg-skilki-komu-i-za-sho-platitime-misto-cogo-roku/>
3. Брязкало А. Є. Особливості формування фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування. Фінанси, банки, інвестиції. 2014. № 31. С. 31-36.
4. Горин В. П., Глушко М. С. Економічний зміст та середовище формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування. *Ефективна економіка*. 2023. № 6. URL: <https://www.nauka.com.ua/index.php/ee/article/view/1692/1705>
5. Горин В. П., Савчук С. В. Резерви нарощування фінансових ресурсів територіальних громад в умовах воєнного стану. *Агросвіт*. 2023. № 13. С. 11-20.
6. Місцеві фінанси: підручник / за ред. О. П. Кириленко. К.: Знання, 2006. 677 с.
7. Петровська І., Клиновий Д. Фінанси (з елементами статистики фінансів): навчальний посібник. К.: ЦУЛ, 2002. 300 с.
8. Польські інвестори зможуть напряду купувати муніципальні облігації в Україні. Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/12/29/695570/>