

ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ ГРОМАД В УМОВАХ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ

Процес реформування адміністративної системи України та активізація процесу розвитку місцевого самоврядування на основі добровільного об'єднання громад повинні супроводжуватись відповідними зрушеннями в системі фінансового забезпечення, оскільки добробут мешканців в складі об'єднаних громад визначатиметься спроможністю таких адміністративних одиниць покривати необхідні для спільноти витрати. Фінансове забезпечення для розвитку громад порозуміває не лише наявність необхідної кількості ресурсів, але й наявність спроможності забезпечувати управління економічним розвитком території, здійснювати локальну регуляторну функцію.

Правовою основою для проведення добровільного об'єднання громад є Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1], «Про співробітництво територіальних громад» [2], Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року та інші документи.

Існуючі тенденції до провадження активної політики децентралізації визначені європейськими трендами, законами і принципами, а також тим, що найбільш ефективним може бути управління розвитком територій, яке максимально наближене до самого об'єкту – тобто територій і громадських об'єднань базового рівня. В країнах ЄС досвід локально-орієнтованого розвитку територіальних громад підкріплене роками практики, менталітетом, моральними і законодавчими правилами, тому адміністративні ініціативи в Європейських країнах підкріплені реальними фінансовими важелями. Так, в процесі формування бюджетів громад використовуються важелі прямого фінансового забезпечення, регуляторні механізми та стимулятори соціально-економічного, екологічного, бюджетного розвитку самих суб'єктів господарювання.

Для України ж побудова системи формування доходів громад в умовах добровільного об'єднання є справжнім викликом, оскільки реальні важелі для збалансованого фінансового забезпечення такого процесу ще не визначені. Основою для фінансового забезпечення функціонування територіальних громад має бути бюджетне джерело, а саме – власні податкові надходження, зароблені на території громади кошти. Забезпечувати функціонування громад можуть також дотаційні надходження з державного бюджету та інші надходження, на основі укладених договорів, угод з суб'єктами господарювання, що функціонують на території таких громад. Основою добровільного об'єднання громад, визначеною в Законі України «Про добровільне об'єднання громад» [1] є ряд. Визнаних в Законі принципів, серед яких головними є субсидіарність, самодостатність. Спроможність громад формувати власні бюджетні доходи для забезпечення своєї діяльності, регулювати процес розвитку суб'єктів господарювання є однією з головних задач, що мають бути визначені в інституціональному аспекті. Діюче законодавство в даному питанні включає в себе Бюджетний та Податковий кодекси та ряд інших документів, в яких передбачається порядок формування доходів об'єднаних громад. Проведений аналіз структури джерел формування доходів бюджетів на різних рівнях дозволяє стверджувати про наявність суттєвих протиріч і дисонансів між обраними цілями щодо забезпечення децентралізації та формування конкурентоспроможних об'єднаних громад, а також між реальними можливостями щодо забезпечення фінансового наповнення бюджетів локальних громад.

Зрушення, які відбулись через податкове реформування процесу забезпечення доходів бюджетів громад з 2015-2016 років, не сприяють підвищенню ступеню економічної самодостатності, оскільки погіршують фінансовий стан локальних громад та зменшують можливості щодо регулювання економічним розвитком територій. Потужним джерелом забезпечення формування доходів місцевих громад є податок на доходи фізичних осіб, однак його питому вагу в структурі доходів об'єднаних громад діюче законодавство постійно зменшує (до 60% – в 2016 році) [3, 4], а натомість – повністю передаються в дохід об'єднаних громад акцизний податок, плата за надання адміністративних послуг, екологічний податок, які не тільки кількісно є меншими в аспекті забезпечення доходів, але і позбавляють регуляторних можливостей. Податок на доходи фізичних осіб охоплює собою значну кількість суб'єктів оподаткування і тому він характеризується суттєвими можливостями щодо формування доходів бюджетів, так, якщо, податок на доходи фізичних осіб може приносити до доходу бюджету громади середньостатистичного села 5-6 млн.грн. щорічно, то акцизний податок в цьому аспекті носить більше фрагментарний характер, оскільки не на всіх територіях може бути присутнім обіг підакцизних товарів, а плата за надання адміністративних послуг або ж державне мито можуть приносити лише декілька десятків тисяч гривень на рік, а єдиний податок з підприємців може сягати лише декількох сотень тисяч гривень [5]. Крім того, що до 2015 року податок на доходи фізичних осіб повністю спрямовувався до місцевих бюджетів, то з 2015 року 25% даного податку має надходити до державного бюджету. Фактично є протиріччя між стремлінням до децентралізації адміністративної системи та фінансовим забезпеченням розвитку місцевих громад, яке, навпаки, спрямоване на збільшення надходжень до Державного бюджету.

Європейська концепція регіонального інвестиційно-податкового конкурування територій полягає в наданні можливостей територіям щодо провадження регулювання власним господарським розвитком. Тому для забезпечення вищого рівня економічної спроможності громад необхідним є надання повноважень місцевим органам влади регулювати правила оподаткування доходів фізичних осіб. Також потрібним є регулювання бази оподаткування з податку на нерухомість та на доходи малих підприємців. Адміністрування такого податку як акциз не є ефективним на місцевому рівні, тому для нього кращим варіантом є закріплення за центральними органами влади, натомість повна частка податку на доходи фізичних осіб (100%) має бути спрямована до бюджетів об'єднаних громад, міст, районів та до обласних бюджетів.

1. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]: Офіц. видання сайту Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

2. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» / Верховна Рада України [Електронний ресурс]: Офіц. видання сайту Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

3. Податковий кодекс України: № 2755-VI від 02.12.2010/ Верховна Рада України [Електронний ресурс]: Офіц. видання сайту Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

4. Бюджетний кодекс України. (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572) [Електронний ресурс]: Дані офіційного сайту Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

5. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні/ В.С. Кравців, 2015. – Львів: Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього. – 218с.