

О. А. Шатило,  
к. держ. упр., докторант кафедри економічної політики і врядування,  
Національна академія державного управління при Президенті України,  
ORCID ID: 0000-0002-8490-5223

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.3.87

## ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНИЙ АСПЕКТ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ КРІЗЬ ПРИЗМУ ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

O. Shatylo,  
PhD in Public Administration, Doctoral Student of the Department of Economic Policy  
and Governance, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### THE FINANCIAL AND BUDGET ASPECTS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM FUNCTIONING IN UKRAINE UNDER THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IMPLEMENTATION

*У статті проаналізовано нормативно-правові засади наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Розкрито ключові правові аспекти забезпечення спроможності місцевого самоврядування в Україні, зокрема фінансово-економічної складової. Досліджено, що основою формування місцевих бюджетів первинного рівня є частка загальнодержавних податків, які зараховуються до таких бюджетів, зокрема податку на доходи фізичних осіб, який становить понад 60% обсягу доходів, а також, окрім інших, доходів від місцевих податків, як-от: плата за землю та єдиний податок, що в сумі з податком на доходи фізичних осіб забезпечує наповнення місцевих бюджетів на понад 75%. Окрім того, чинним законодавством передбачено низку інших джерел наповнення бюджетів громад — транспортний податок, туристичний збір, державне мито за видачу документів, плата за надання інших адміністративних послуг, адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань, а також на нерухоме майно та їх обтяжень, що здійснюється громадами. Наявність у структурі бюджетів громад доходів від місцевих податків та зборів дають громадам можливість самостійно встановлювати їх ставки, а зборів за надання адміністративних послуг — конкурувати з іншими суб'єктами їх надання.*

*Також узагальнено джерела надходжень до місцевих бюджетів субрегіонального та регіонального рівня. Виявлено, що на регіональному рівні до бюджету надходять кошти від сплати частки загальнодержавних податків — на доходи фізичних осіб, на прибуток підприємств, рентна плата за користування надрами, екологічний податок, які дають можливість поряд з іншими видами надходжень наповнювати відповідні бюджети. Водночас аналіз джерел надходжень до бюджетів субрегіонального рівня засвідчив, що вони включають лише такі, які або сформовані діяльністю відповідної ради (податок на прибуток підприємств та комунальних установ, що знаходяться у власності районних рад; надходження від орендної плати за користування майном районної ради тощо), або конкурентними — такими, надходження з яких можуть вибороти інші бенефеціари — територіальні громади (варіативні адміністративні збори за державну реєстрацію та видачу документів), або втрачають свою актуальність внаслідок подальшого розгортання реформи децентралізації, а також дерегуляційної політики держави (плата за ліцензії на певні види господарської діяльності, орендна плата за водні об'єкти, що стягуються районними державними адміністраціями), за результатами чого резюмовано відсутність перманентних прогнозованих джерел наповнення бюджетів органів місцевого самоврядування субрегіонального рівня.*

*The article analyzes the local authority's budgets forming regulatory base. The key legal aspects of ensuring the capacity of local self-government in Ukraine, through the financial and economic component, have been revealed. It was studied the local budgets primary level formation basis is the percentage of national taxes, in particular, personal income tax, which is more than 60% of income such budgets, as well as, income from local taxes, such as land fees and a united tax. Its taxes ensure the local budgets filling by more than 75%. In addition, the current legislation provides for a number of other sources of filling in local budgets — transport tax, tourist tax, state fees for the issuance of documents, for the provision of other administrative services, for state registration of legal entities, individual entrepreneurs and public formations, which allows to compete with other public bodies. The presence in the structure of revenues local budgets from local taxes and fees gives local authorities the opportunity set their rates independently, and fees (for the provision of administrative services) to compete with other subjects of its provision.*

*The sources of revenues to local budgets of the sub regional and regional levels have also been summarized. It was found that at the regional level, the budget receives funds from the payment of a percentage of national taxes — for personal income, corporate profits, rent for the use of subsoil, environmental tax, which makes possible with other types of revenues, to fill the such budgets. The analysis of sub regional level budgets revenues sources showed they include only incomes formed by the activities of the relevant council (income tax of enterprises and public institutions owned by district councils, income from rent for the use of district council property, etc.), or competitive ones — those which other beneficial can get — local communities (administrative fees for state registration and registration), or losing own authorities according to further deployment of the decentralization reform, as well as the government deregulation policy (payment for licenses for certain types of economic activities, rent for water objects charged by district state administrations). Finally summarized the permanently predicted sources of filling budgets of sub regional self-government bodies are absent.*

*Ключові слова: реформа територіальної організації влади, місцевий бюджет, власні надходження місцевих бюджетів, районний бюджет, правова база місцевого самоврядування.*

*Key words: reform of territorial organization public authorities, local budget, revenues of local budgets, district budget, local self-government legal base.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Дані Міністерства розвитку громад та територій України свідчать, що процес децентралізації у питанні формування нової територіальної структури в основному завершений, адже вже за станом на 2019 р. було утворено 951 об'єднану територіальну громаду, що поширювалися на понад 41% площі України та охоплювали близько 30% населення [1]. Щорічне зростання кількості нових спроможних громад у 2015—2019 рр. складало в середньому 34%. Платформою такої динаміки об'єднання стала сформована цільова нормативно-правова база, основу якої складають Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", зміни до Бюджетного Кодексу України (в частині визначення джерел надходжень до місцевих бюджетів), розпоряджень Кабінету міністрів України "Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад" (усього 24 таких розпоряджень). Переліченими актами унормовано механізм здійснення адміністративно-територіальної реформи, зокрема визначено основні умови добровільного об'єднання: у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною;

об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території однієї області; під час прийняття рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади [2] тощо. Важливим є аспект добровільності об'єднання, адже вже на етапі формування громади згладжуються можливі суперечності, спричинені певними історичними особливостями співіснування громад, що об'єднуються. Це знаходить свій конкретний вияв в обговоренні на рівні існуючої громади щодо доцільності об'єднуватися (або ж приєднуватися) з певною громадою, а в подальшому — закріпленні такого рішення сесією відповідної місцевої ради у вигляді згоди на об'єднання або клопотання при приєднання.

Однак визначальною особливістю проваджуваної реформи є не територіальний аспект, який хоч і є одним із базисних, а фінансово-бюджетний, оскільки саме створенням можливостей для наповнення місцевих бюджетів новоутворених громад, реформа наповнила реальними повноваженнями первинну ланку місцевого самоврядування. Це знаходить свій конкретний вияв й у цифрах обсягів надходжень до місцевих бюджетів — зростання зі 146,6 млрд

грн у 2016 році до 290 млрд грн у 2020 році, або майже вдвічі.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Питання становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні знаходиться у фокусі численних дослідників, серед яких: О.Ю. Амосова, В.М. Вакуленка, П.В. Ворони, І.О. Дегтярьової, В.С. Куйбіди, С.Г. Серьогіної та інших. Водночас динаміка змін, що відбуваються в структурі системи місцевого самоврядування вимагають посилення уваги на найновіших тенденціях, зокрема й у питаннях формування та наповнення бюджетів громад, що почали формуватися з моменту утворення першої об'єднаної територіальної громади в Україні у 2015 році.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз чинного правового поля України, яким встановлюються джерела наповнення бюджетів органів місцевого самоврядування.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Так, змінами до Бюджетного Кодексу України передбачено додатково до доходів, що отримувалися до об'єднання, зарахування до бюджетів об'єднаних громад 60% податку на доходи фізичних осіб [3], і це до того що вони також отримують, окрім іншого, в повному обсязі плату за землю та єдиний податок, що справляється на відповідній території. А лише по трьом згаданим джерелам надходжень частка в зведеній структурі місцевих бюджетів складає понад 75% (табл. 1). Окрім того, такі громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримали право здійснювати місцеві запозичення, що поставило їх в одних рівень з територіальними громадами міст обласного значення, які вже мали такі повноваження до старту реформи децентралізації, і саме це було одним із факторів розриву між темпами розвитку територіальних громад таких міст в порівнянні з іншими територіальними громадами, що існували на той час.

Також необхідно зауважити, що внаслідок делегування окремих державних функцій на рівень об'єднаних територіальних громад, як то повноваження з утримання та фінансування сфер освіти, культури, соціального захисту, охорони громадського здоров'я та спорту, а також зменшення ролі місцевих державних адміністрацій (оскільки саме згадані суб'єкти забезпечували виконання перелічених функцій в попередній період), у тому числі й через активну передачу функцій з планування місцевого економічного розвитку — шляхом формування відповідних підрозділів в новоутворених громадах з одночасним їх скороченням в райдержадміністраціях, громади отримали можливість здійснювати перелічені функції через власний виконавчий апарат, що сформувався з цією метою, та на основі власних орієнтирів розвитку, визначених відповідною територіальною громадою, а не спущених зверху місцевою державною адміністрацією.

Водночас структура наповнення місцевих бюджетів районного рівня, в порівнянні з бюджетами ОТГ а також обласними бюджетами, є набагато скромнішою (рис. 1), та включає лише джерела, які або сформовані діяльністю відповідної ради (податок на прибуток

**Таблиця 1. Структура наповнення місцевих бюджетів по окремих податках у 2016—2020 рр.**

Рік	Податок на доходи фізичних осіб		Плата за землю		Єдиний податок		Доходи місцевих бюджетів
	млрд грн	% в структурі	млрд грн	% в структурі	млрд грн	% в структурі	млрд грн
2020	177,8	61,3	31,5	10,9	38,0	3,7	290,0
2019	165,4	60,1	32,8	11,9	35,2	4,3	275,0
2018	138,1	59,0	27,3	11,7	29,5	5,0	233,9
2017	110,0	57,3	26,4	13,8	X	X	191,9
2016	79,0	53,9	23,3	15,9	X	X	146,6

Джерело: узагальнено автором на основі аналізу [4].

підприємств та комунальних установ, що знаходяться у власності районних рад; надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є районні ради; концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є районні ради), або конкурентними — такими, надходження з яких можуть вибороти інші бенефіціари — територіальні громади (адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно, що здійснюється районними державними адміністраціями; адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань, що здійснюється районними державними адміністраціями; плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань, а також плата за надання інших платних послуг, пов'язаних з такою державною реєстрацією, що здійснюється районними державними адміністраціями), або втрачають свою актуальність внаслідок подальшого розгортання реформи децентралізації, а також дерегуляційної політики держави (плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями; орендна плата за водні об'єкти, що надаються в користування на умовах оренди районними державними адміністраціями, районними радами).

Проаналізуємо вказані джерела наповнення районних бюджетів детальніше. Так, плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями, як джерело наповнення районних бюджетів втратило своє значення, в тому числі й унаслідок комплексу заходів з дерегуляції господарської діяльності, що була розгорнута Постановою КМУ "Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності" від 23.08.16 р. № 615-р. [5], результатом чого є наразі фактична відсутність у районних державних адміністрацій функцій з видачі ліцензій.

Усі види плати за державну реєстрацію — юридичних, фізичних осіб — підприємців, громадських об'єднань, а також нерухомого майна та їх обтяжень прогнозовано не матимуть значної ролі внаслідок того що подібні послуги надає кожна об'єднана те-

БЮДЖЕТ				
Обласний	Районний	ОТГ		
15 відсотків податку на доходи фізичних осіб; 10 відсотків податку на прибуток підприємств; 25 відсотків рентної плати за користування надрами; 30 відсотків екологічного податку	Відсутні	60 відсотків податку на доходи фізичних осіб; 37 відсотків рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів; 45 відсотків рентної плати за спеціальне використання води; 5 відсотків рентної плати за користування надрами; акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю піддакцизних товарів; 13,44 відсотка акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального або виробленого в Україні; 10 відсотків податку на прибуток підприємств; рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; 25 відсотків екологічного податку	Загальнодержавні податки і збори*	ВИДИ НАДХОДЖЕНЬ
Відсутні	Відсутні	Податок на нерухоме майно; єдиний податок (юридичні особи III, IV група, фізичні особи - підприємці); транспортний податок; плата за землю; збір за місця паркування транспортних засобів; туристичний збір	Місцеві податки і збори*	
Податок на прибуток підприємств та фінансових установ власності облради; 45 відсотків рентної плати за спеціальне використання води; орендна плата за водні об'єкти, що надаються ОДА; частина чистого прибутку комунальних унітарних підприємств що вилучається до бюджету облради; плата за розміщення тимчасово вільних коштів обласних бюджетів; плата за ліцензії на певні види господарської діяльності, що видаються ОДА; плата за ліцензії на виробництво спирту; плата за ліцензії на право оптової/роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами; плата за ліцензії на виробництво пального, на право оптової торгівлі паливом, на право роздрібною торгівлі паливом; надходження від орендної плати за користування майном облради; концесійні платежі щодо об'єктів власності облради; 50-80 відсотків коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок обласних бюджетів, за здані у вигляді брухту кольорових металів	Податок на прибуток підприємств власності районної ради; плата за ліцензії, що видаються РДА; надходження від орендної плати за користування майном районної ради; орендна плата за водні об'єкти, що надаються в оренду РДА, районними радами; концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності районної ради; 50-80 відсотків коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок районних бюджетів, за здані у вигляді брухту кольорових металів; адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємств та громадських формувань, що здійснюється РДА; адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що здійснюється РДА; плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації, що здійснюється РДА; частина чистого прибутку комунальних унітарних підприємств, що вилучається до районного бюджету; плата за надання інших адміністративних послуг; плата за розміщення тимчасово вільних коштів районних бюджетів	Державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів; податок на прибуток підприємств та фінансових установ власності ОТГ; плата за ліцензії на певні види господарської діяльності, що видаються ОТГ; надходження від орендної плати за користування майном ОТГ; плата за розміщення тимчасово вільних коштів бюджетів громад; орендна плата за водні об'єкти, що надаються ОТГ; кошти від реалізації безхазяйного майна; концесійні платежі щодо об'єктів власності ОТГ; частина чистого прибутку комунальних унітарних підприємств що вилучається до бюджету ОТГ; плата за надання інших адміністративних послуг; адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємств та громадських формувань, що здійснюється ОТГ; адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що здійснюється ОТГ; плата за скорочення термінів надання послуг у сфері державної реєстрації, що здійснюється ОТГ; 50-80 відсотків коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів ОТГ, за здані у вигляді брухту кольорових металів; частина розміру плати за видачу ліцензії з випуску та проведення лотерей	Інші види надходжень	

Примітка: \* Виключно податки, збори і платежі, які стягуються з суб'єктів сплати податку, збору, платежу, визначених законодавством, незалежно від форми або органу власності та управління, що здійснюють діяльність та/або зареєстровані в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Рис. 1. Структура надходжень місцевих бюджетів

риторіальна громада, тому навіть з мотивів фізичної доступності, зручніше здійснювати реєстрацію за місцем здійснення діяльності або місцезнаходженням майна, вже не кажучи про активну роботу самих об'єднаних громад з промоції власних функцій з реєстрації та створення центрів надання адміністративних послуг (далі — ЦНАП) при об'єднаних територіальних громадах. Більше того, після завершення процесу децентралізації центри надання адміністративних послуг, як і посади державних реєстраторів можуть бути ліквідовані в зв'язку з тим, що мережа ЦНАП об'єднаних територіальних громад повністю покриватиме територію району, відтак зникне необхідність у функціонуванні ЦНАП при районних державних адміністраціях.

Податок на прибуток підприємств та комунальних установ, які перебувають у власності районних рад, рівно як і надходження від орендної плати за користування майном районної ради не зможуть забезпечувати наповнення дохідної частини відповідного бюджету з тих обставин, що розгорнуто процес активної передачі майна та об'єктів комунальної власності, таких як заклади освіти, культури, охорони здоров'я та інші, з районного рівня у власність об'єднаних територіальних громад, який має завершитися до 1 липня 2021 року, а в окремих регіонах цей процес вже в основному завершений. Це означає, що дана стаття доходів виключається з районних бюджетів вже в 2021 році. Заради об'єктивності необхідно зауважити, що певні об'єкти комунальної власності можуть залишитися у власності районних рад, як то підприємства й установи, що забезпечують функціонування та експлуатацію будівель ради, а також матеріально-технічне забезпечення діяльності депутатського корпусу та апарату ради, однак, очевидно виникне питання щодо їх утримання, адже, як встановлено, доходи районних бюджетів, виходячи з нинішньої структури їх наповнення очікуються більш ніж на скромному рівні. Такий же висновок можна зробити й щодо перспектив концесійних платежів щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є районні ради, як можливого джерела наповнення районних бюджетів.

На відміну від районного рівня, дохідна частина обласних бюджетів є значно ширшою за рахунок віднесення до їх фонду частини загальнодержавних податків, які справляються на відповідній території, а саме: на доходи фізичних осіб, на прибуток підприємств та екологічного. Як вже зазначалося, саме податок на доходи фізичних осіб є системоформуючим у базі доходів місцевих бюджетів, та складає за даними 2020 року понад 60% (табл. 1). Окрім того, сюди ж справляється плата за ліцензії на торгівлю спиртними напоями, тютюновими виробами, паливом.

Резюмуючи викладене, необхідно зазначити, за період 2015—2020 рр. було не лише здійснено масштабну адміністративно-територіальну реформу, але що найголовніше, наділено реальними повноваженнями первинну ланку місцевого самоврядування, що знаходить свій вияв у додатково виокремлених джерелах наповнення місцевих бюджетів та їх різкому збільшенні. За період розгортання вказаної реформи

ми бюджети місцевого самоврядування загалом практично подвоїлися. Водночас потребує додаткового врегулювання питання джерел наповнення бюджетів органів спільного представництва громад субрегіонального рівня, оскільки за сучасних обставин, зважаючи на відсутність у їх структурі доходів від загальнодержавних та місцевих податків і зборів, виникають обґрунтовані сумніви у їх фінансовій здатності забезпечувати реалізацію визначених законодавством повноважень, а відтак — і щодо їх існування як елементу системи місцевого самоврядування України.

Водночас перспективним напрямом подальших досліджень є узагальнення та аналіз зарубіжного досвіду збалансування бюджетних надходжень по рівнях місцевого самоврядування, а також підготовка рекомендацій, які б сприяли можливості врегулювання окресленого питання на національному рівні.

#### Література:

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2019 року / М-во розвитку громад та територій України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/12/10.09.2019.pdf> (Дата звернення: 14.12.2020).
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-19. Голос України. 2015. 4 бер.
3. Бюджетний Кодекс України: Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-17. Голос України. 2010. 4 серп.
4. Виконання доходів місцевих бюджетів Міністерство фінансів України: веб-сайт. URL: <http://www.mof.gov.ua/uk/vukonannia-dochodiv-mistsevykh-buidzhetiv> (Дата звернення: 14.12.2020).
5. Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2016 р. № 615-р. Урядовий кур'єр. 2016. 1 вер.

#### References:

1. Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine (2019), "Monitoring of the decentralization and local self-government reform process", available at: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/12/10.09.2019.pdf> (Accessed 14 Dec 2020).
  2. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "Voluntary integration of territorial communities", Voice of Ukraine, vol. Mar 4.
  3. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", Voice of Ukraine, vol. Aug 4.
  4. Ministry of Finance of Ukraine (2020), "Implementation of local budget revenues", available at: <http://www.mof.gov.ua/uk/vukonannia-dochodiv-mistsevykh-buidzhetiv> (Accessed 14 Dec 2020).
  5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution "The action plan for deregulation of economic activity", Uryadovyy kur'yer, vol. Sep 1.
- Стаття надійшла до редакції 01.02.2021 р.*