



## **МОБІЛІЗАЦІЯ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ПРОГНОЗОВАНОГО ЗНИЖЕННЯ ДОХОДІВ ГРОМАД**

**Н. В. Бахур, головний консультант сектору регіональних стратегій  
 центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних  
 досліджень**

*В аналітичній записці запропоновано шляхи мобілізації джерел наповнення місцевих бюджетів, що особливо актуально у період прогнозованого скорочення їх дохідної частини внаслідок внесених змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» та інших законів, зростання рівня дотаційності місцевих бюджетів і при відповідному збільшенні навантаження на Державний бюджет щодо фінансового вирівнювання. Пропонується також переглянути видаткові частини місцевих бюджетів і забезпечити належне адміністрування місцевих податків та зборів.*

### **Висновки та рекомендації**

В умовах прогнозованого скорочення надходжень до бюджетів всіх рівнів, спричиненого кризовими явищами в економіці країни, обмеженості коштів Державного бюджету, виникає гостра потреба в перегляді видаткових частин місцевих бюджетів, у пошуку альтернативних джерел ресурсів, які максимально можливо залучати в нинішній ситуації, а також в мобілізації різних джерел надходжень до бюджетів громад. З цією метою пропонується:

*1. Кабінету Міністрів України рекомендувати органам місцевого самоврядування:*

- переглянути видаткові частини місцевих бюджетів, спрямувавши їх на превентивні заходи та боротьбу з небезпечними інфекціями, з урахуванням рекомендацій НІСД щодо фінансування регіонального та місцевого розвитку<sup>1</sup>;

- формувати резервні фонди у видатковій частині місцевих бюджетів (тим громадам, в яких це не було передбачено при затвердженні бюджету) із коштів

---

<sup>1</sup> Про забезпечення фінансування регіонального та місцевого розвитку в умовах прогнозованого скорочення доходів державного та місцевих бюджетів. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/pro-zabezpechennya-finansuvannya-regionalnogo-ta-miscevogo-rozvitku-v>

загального фонду місцевих бюджетів для фінансування гострих потреб, пов'язаних зі збереженням здоров'я, профілактикою захворювань та ліквідацією стихійних лих<sup>2</sup>;

- надавати допомогу громадянам при започаткуванні ними власних бізнес-проектів, зокрема, надавати одноразову допомогу для безробітних на відкриття власної справи, організувати навчання основам бізнес-планування, маркетингу, фінансів, продажів, управління командами, надавати консультативну допомогу з питань організації та ведення власної справи, ознайомлення з програмами, спрямованими на підтримку підприємництва та залучення інвестицій на основі розробки та упровадження нових ідей з метою подальшого збільшення обсягів сплати єдиного податку та податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) через активізацію бізнесу;

- проводити обрахунок недонаходжень до місцевих бюджетів по всіх видах податків та зборів, що виникають у результаті надання державою податкових пільг у період карантину, з метою надання запиту на отримання необхідних компенсацій від держави втрат доходів місцевих бюджетів у вигляді додаткових дотацій з Державного бюджету.

## 2. Міністерству фінансів України:

- розробити пропозиції щодо нормативного врегулювання запровадження зарахування ПДФО до місцевих бюджетів за місцем фактичного *проживання* особи, з метою надання територіальній громаді додаткового ресурсу, основна частина якого формується саме за рахунок цього податку від осіб, які проживають в громаді та користуються благами, що створюються на цій території;

- розробити та подати у встановленому порядку законопроект щодо внесення змін до Податкового кодексу України в частині унормування співробітництва органів місцевого самоврядування з ДПС у питаннях формування та ведення місцевих реєстрів, що міститимуть повну інформацію стосовно нерухомого майна (за зразком муніципального фіскального реєстру, пропозиції щодо якого було розроблено АМУ ще у 2018 році, але введення якого досі не отримало підтримку Уряду<sup>3</sup>) для забезпечення належного адміністрування місцевих податків та зборів і усунення та подальшого запобігання значних втрат, яких місцеві бюджети зазнають від несплати податку на нерухоме житлове та нежитлове майно, плати за землю через відсутність повної бази об'єктів оподаткування в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (до прикладу, до електронного реєстру прав власності на нерухоме майно внесено дані лише про 40 % майна)<sup>4</sup>;

<sup>2</sup> Рішення про виділення коштів із резервного фонду місцевого бюджету приймають місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевого самоврядування (ст. 24 Бюджетного кодексу України).

<sup>3</sup> На українському муніципальному форумі говорили про ефективне використання коштів в громадах. URL <https://otg.cn.ua/2018/06/20/news-gromady/na-ukrayinskomu-munitsypalnomu-forumi-govoryly-pro-efektyvne-vykorystannya-byudzhetnyh-koshtiv-v-gromadah/>

<sup>4</sup> Платити податки інакше. URL: [http://tvoemisto.tv/news/platyty\\_podatky\\_inakshe\\_98332.html](http://tvoemisto.tv/news/platyty_podatky_inakshe_98332.html)

- надати органам місцевого самоврядування можливість отримання даних з податкової бази Державної податкової служби України<sup>5</sup> для удосконалення процесу адміністрування податків цими органами, зокрема надання доступу до інформації про суми нарахованих, сплачених, надмірно сплачених податків і зборів до місцевих бюджетів на відповідних територіях з метою ефективного прийняття рішень стосовно встановлення місцевих податків та зборів, для боротьби із мінімізацією податкових зобов'язань та посилення податкового контролю<sup>6</sup>. Може бути доцільним створення електронного кабінету для ОМС, як один з етапів удосконалення процесу адміністрування податків, з метою швидшого отримання необхідної інформації стосовно сум сплачених місцевих податків;

- розробити та подати у встановленому порядку законопроект щодо внесення змін до прийнятого 17.03.2020 Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19)» в частині продовження звільнення від плати за землю та податку на об'єкти нежитлової нерухомості на період дії карантинних обмежень, при цьому передбачити таке звільнення лише для суб'єктів господарювання, щодо яких підтверджено зупинення діяльності в період карантинних заходів, за зверненням платника податків у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

- розробити та подати у встановленому порядку законопроект щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України та до відповідних порядків та умов фінансування Державного фонду регіонального розвитку та надання субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам, що дозволить переорієнтувати витрати на цілі, пов'язані із запобіганням виникненню і поширенню, локалізацією та ліквідацією спалахів епідемій<sup>7</sup>;

- у згаданому законопроекті також підтримати пропозиції фахівців АМУ<sup>8</sup> щодо вирішення актуальних питань місцевих фінансів, зокрема щодо: перегляду механізму фінансового вирівнювання за результатами завершення адміністративно-територіальної реформи через внесення до п.3 статті 98 Бюджетного кодексу України таких змін:

<sup>5</sup> Автоматизована система «Податковий блок», що розробляється ДФСУ для ефективного податкового контролю та боротьби з мінімізацією податкових зобов'язань, сайт ДФС, режим доступу: <http://sfs.gov.ua/arhiv/modernizatsiya-dps-ukraini/arkchiv/proekt--modernizatsiya-detj/podatkovui-blok/>

<sup>6</sup> У рамках інтегрованої автоматизованої інформаційної системи ДПС передбачено розробку та впровадження системи „Податковий блок”. Підсистеми, що створюються, не дублюють існуючу в ДПС функціональність, а шляхом використання сучасних інформаційних технологій (зокрема, WEB-технологій) запроваджують удосконалені процеси адміністрування податків.

<sup>7</sup> Про забезпечення фінансування регіонального та місцевого розвитку в умовах прогнозованого скорочення доходів державного та місцевих бюджетів. Аналітична записка. Сайт Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/fin-reg-budget.pdf>

<sup>8</sup> Пропозиції АМУ стосовно включення до Бюджетної декларації на 2021–2023 роки деяких положень задля зміцнення фінансової спроможності місцевого самоврядування та вирішення актуальних проблемних питань місцевих фінансів. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/asociaciya-mist-ukrayiny-nadala-propozyciyi-do-byudzhetoyni-deklaraciyi-na-2021-2023-roky>;

у реченні «менше 0,9 - надається базова дотація відповідному обласному бюджету в обсязі 80 відсотків суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9» слова «**80 %**» **замінити на «100 %»**, що очікувано сприятиме усуненню невідповідності витратних зобов'язань та фіскальних повноважень відповідних рівнів управління;

у реченні «більше 1,1 - передається реверсна дотація з відповідного обласного бюджету в обсязі 50 відсотків суми, що перевищує значення такого індексу 1,1» слова «**50 %**» **замінити на «20 %»**, що сприятиме подальшому стимулюванню місцевого економічного розвитку та зменшенню рівня патерналістських очікувань;

### *3. Державній фіскальній службі України:*

- сприяти розповсюдженню мобільного додатку «LegalWork» на території всієї України з метою боротьби з незаконним працевлаштуванням, опираючись на досвід фахівців Одеської області, за допомогою розміщення відповідної інформації на сайті ДФС та її територіальних підрозділів;

### *4. Міністерству розвитку громад та територій України:*

- переглянути проекти<sup>9</sup>, що фінансуватимуться за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку, на предмет фінансування лише тих, що розпочаті у минулі роки та тих, що стосуються капітального ремонту закладів соціальної сфери та житлово-комунального господарства як найнагальніших, згідно плану на 2020 рік, з метою спрямування додаткових коштів на проекти, що мають протиепідемічне спрямування;

*5. Міністерству розвитку громад та територій України спільно з Державним центром зайнятості:*

- сприяти створенню консалтингових центрів в регіонах при обласних центрах зайнятості для роз'яснення (у т.ч. он-лайн) необхідної інформації стосовно питань організації та ведення власної справи та з метою ознайомлення всіх бажаючих з державними програмами, що націлені на підтримку підприємництва.

## **Обґрунтування**

Перед громадами постають нові виклики щодо мобілізації фінансових ресурсів для забезпечення власного розвитку. У таких умовах виникає гостра необхідність посилити фінансову спроможність громад.

**Основними проблемами, що перешкоджають досягненню фінансової спроможності громад за рахунок фіскальних та інших важелів**, у тому числі з урахуванням заходів, прийнятих у зв'язку з протидією пандемії, є наступні:

**1. Тіньова оплата праці, яка призводить до недоотримання значних сум надходжень місцевими бюджетами.** За оцінками Державної служби України з

<sup>9</sup> Детальні пропозиції щодо зміни напрямів витрачання коштів ДФРП подані в аналітичній записці НІСД «Про забезпечення фінансування регіонального та місцевого розвитку в умовах прогнозованого скорочення доходів державного та місцевих бюджетів» URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/pro-zabezpechennya-finansuvannya-regionalnogo-ta-miscevogo-rozvitku-v>

питань праці масштаб тіньової зайнятості сягає кількох мільйонів громадян<sup>10</sup>. Для боротьби з цим явищем держава з 2019 року<sup>11</sup> встановила штрафи для юридичних та фізичних осіб-підприємців, які нелегально використовують найману працю, в розмірі 30 мінімальних заробітних плат, які надходять до місцевих бюджетів. Головне управління ДФС в Одеській області спільно з правоохоронними органами запустили у 2018 році пілотний проект – мобільний додаток «LegalWork». Він сприяє виявленню фактів порушень законодавства про працю, дозволяє «у два кліка» подати скаргу на виплату заробітної плати в «конвертах»<sup>12</sup>. Позитивний досвід упровадження такого проекту дозволить поширити його на інші регіони.

**2. Недоотримання сум плати за землю, єдиного податку, акцизного податку, туристичного збору через негативний вплив протипандемічних заходів на економіку.** За попередніми розрахунками Асоціації міст України, втрати місцевих бюджетів можуть скласти 15,6 млрд грн, або 5,3 % річних надходжень загального фонду місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів)<sup>13</sup>. Також, на думку фахівців програми «DOBRE», карантин негативно вплине на надходження від акцизного податку (складає 6 % від сукупних надходжень бюджетів громад). Наразі відсутні компенсатори даного податку. Втрати місцевих бюджетів також будуть пов'язані із недоотриманням: туристичного збору – у зв'язку зі зменшенням потоку туристів; єдиного податку – у зв'язку зі зменшенням ділової активності та запровадженням тимчасового закриття закладів торгівлі та послуг, найбільша питома вага яких належить представникам малого та середнього бізнесу.

**3. Сплата ПДФО за місцем реєстрації підприємства, де працює фізична особа – платник податків, а не за місцем її реєстрації, що посилює диспропорції розвитку територій.** Як мешканець громади, ця особа користується всіма благами, які створюються за рахунок бюджетних коштів, саме за місцем проживання. ПДФО зазвичай складає майже половину (45 %) податкових надходжень у місцеві бюджети і є дуже важливим для забезпечення спроможності громади. До того ж, у великих адміністративних центрах зареєстровано більше підприємств, тому великі адміністративні центри перетягують на себе більшу частину надходжень від ПДФО<sup>14</sup>. Ефективне рішення - зараховувати ПДФО до місцевих бюджетів за місцем проживання платника.

**4. Нераціональне використання коштів ДФРР знижує можливості для запланованого соціально-економічного ефекту проектів, що відібрані для**

<sup>10</sup>[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://news.finance.ua/ua/news/-/464090/eksperty-nazvaly-golovni-skladnoshhi-borotby-z-tinovoju-zajnyatistyu>

<sup>11</sup>Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05 вересня 2018 р. № 649-р “Про заходи, спрямовані на детінізацію відносин у сфері зайнятості населення”

<sup>12</sup>Територіальні органи ДФС в Одеській області. URL: <http://od.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/378055.html>

<sup>13</sup> Парламент схвалив закон, яким скасував на два місяці податок на нерухомість і плату за землю. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/parlament-shvalyv-zakon-yakym-skasuvav-na-dva-misyaci-podatok-na-neruhomist-i-platu-za-zemlyu>

<sup>14</sup> Вашими налогами користуються ваші сусіди. Давайте это изменим. Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2019/11/21/653961/>

**державної підтримки.** За даними Рахункової палати України<sup>15</sup>, через порушення, допущені при плануванні, відборі та затвердженні програм і проектів регіонального розвитку, а також при управлінні та використанні коштів ДФРР, не досягнуто запланованого соціально-економічного ефекту за значною їх кількістю, що свідчить про необхідність удосконалення механізмів управління коштами цієї програми.

**5. Можливе порушення строків сплати податків, що надходять до місцевих бюджетів у т.ч. внаслідок їх некоректного нарахування) та скорочення обсягів та відтермінування сплати деяких з них, у зв'язку із заходами щодо протидії пандемії, матиме наслідком невчасні виплати або невиконання заробітної плати працівникам бюджетної сфери, а також несвоєчасне виконання зобов'язань з фінансування тих чи інших програм, відтермінування виконання важливих інвестиційних проектів, що позначиться на якості надання послуг, якості життя населення у громадах.**

<sup>15</sup>Звіт Рахункової палати України «Про результати аудиту ефективності використання коштів державного фонду регіонального розвитку» від 26.03.2019 № 7-1

URL : [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/7-1\\_2019/Zvit\\_7-1\\_2019.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/7-1_2019/Zvit_7-1_2019.pdf)