

ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

FISCAL SPACE OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

У статті досліджено сутність поняття «фіскальний простір». Запропоновано розглядати його у вузькому та у широкому значеннях. А також, розуміти під фіскальним простором, у широкому його прояві, середовище взаємодії між економічними суб'єктами (в межах встановлених норм, правил та функціонування відповідних інститутів) в якому формуються, розподіляються і витрачаються централізовані фонди фінансових ресурсів на різних рівнях бюджетної системи та, при цьому, наявний фіскальний резерв для досягнення поставлених цілей і його використання не порушує фінансової стабільності. Розкрито теоретико-методичні аспекти формування фіскального простору органів місцевого самоврядування. Проаналізовано проблемні аспекти формування та функціонування фіскального простору органів місцевого самоврядування в Україні, виявлено ключові проблеми його функціонування та окреслено основні напрямки усунення виявлених недоліків.

Ключові слова: фіскальний простір, податки, фіскальна політика, місцеві фінанси, органи місцевого самоврядування.

The article examines the essence of the concept of "fiscal space". It is proposed to consider it in a narrow and broad sense and to understand the fiscal space in its broad manifestation as the environment of interaction between economic subjects, within the limits of the established norms, the functioning of relevant institutions, in which centralized funds of financial resources are formed, distributed and spent at different levels of the budget system and, at the same time, the available fiscal reserve for achieving the set goals and their implementation, which does not violate financial stability. The theoretical-methodical and practical aspects of the formation of the fiscal space of local self-government bodies are disclosed. It is noted that the fiscal space is the space that is created in the process of functioning of the fiscal policy. Problematic aspects of the formation and functioning of the fiscal space of local self-government bodies in Ukraine are analyzed. The key problematic aspects of the functioning of the fiscal space of local self-government bodies have been identified, among which the leading role belongs to the following: lack of complete information used for planning income and expenses in the State Land Cadastre and the State Register of Real Property Rights; imperfect planning of local budget revenues and imperfect systematic methodological approaches; use of the method of reorientation of expenses during the budget year; the presence of a corruption component and deficiencies in the management of financial resources; imperfect administration of local taxes and fees; existence of schemes for shadow lease of state lands, underestimation by local self-government bodies of normative rates of payment for land, low level of coverage of lands by normative monetary valuation; lack of title documents for real estate that is already in use and belongs to a specific person, etc. The main directions of elimination of identified deficiencies in the functioning of the fiscal space of local self-government bodies are outlined, which will allow expanding the fiscal space and contribute to the socio-economic development of the territories.

Key words: fiscal space, taxes, fiscal policy, local finances, local self-government bodies.

УДК 336.02

DOI: <https://doi.org/10.32782/dees.7-21>

Слатвінська М.О.

д.е.н., професор,
завідувач кафедри фінансів,
Одеський національний
економічний університет

Slatvinska Marina

Odesa National University of Economics

Постановка проблеми. Формування фіскального простору органів місцевого самоврядування відбувається у багатоаспектній та складній системі низки чинників ендогенного та екзогенного характеру, які створюють у їх взаємодії простір для функціонування суб'єктів господарювання та населення, розвитку територій. Прерогатива формування фіскального простору на макрорівні належить державі, втім органи місцевого самоврядування спроможні мінімізувати негативний вплив деструктивних чинників в цій царині та посилити вплив стимулюючих чинників шляхом застосування відповідного інструментарію фіскальної політики на місцях. Таку можливість для органів місцевого самоврядування закладено на законодавчо-нормативному рівні, а саме в частині їхньої автономії щодо затвердження ставок окремих місцевих податків в межах граничних норм та визначення тих з них, які не будуть стягуватися на конкретній території, напрямках витрачання коштів місцевих бюджетів тощо.

В сучасних умовах формування фіскального простору органів місцевого самоврядування відбувається під впливом наслідків воєнного стану та накладає відбиток на соціально-економічні

процеси на їх території, вимагає виявлення проблемних аспектів формування, розподілу та витрачання фінансових ресурсів та пошуку резервів розширення фіскального простору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика фіскального простору знаходилася в площині наукових пошуків низки дослідників, серед яких: Геллер П., Крисоватий А., О. Сидорович, В. Валігура, Т. Єфименко, Пилипів В., Венцель В., Венцель Н. та інші. Однак, швидкоплинність фінансово-економічних процесів та поглиблення проблематики формування фіскального простору органів місцевого самоврядування, що загострена умовами воєнного стану, вимагає подальшого дослідження цього процесу з метою виявлення недоліків, проблемних аспектів функціонування та розробки напрямів їхнього усунення.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає у дослідженні сутнісного наповнення поняття «фіскальний простір», теоретико-методичних і практичних аспектів формування фіскального простору органів місцевого самоврядування та виявленні проблемних аспектів його функціонування й розробці напрямків усунення виявлених недоліків.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Умови воєнного стану спричиняють нестабільність фінансової системи держави та породжують ризики зниження темпів її соціально-економічного розвитку, функціонування її територіальних одиниць. Крім того, в таких умовах посилюються загрози щодо своєчасності і формування фінансових ресурсів, їх достатності, швидкості руху фінансових потоків, а також поглиблюється проблематика щодо виникнення територіальних диспропорцій, які викликані повномасштабним вторгненням. Це потребує формування фіскального простору та реалізації фіскальної політики із застосуванням комплексного, системного підходу та аналізу структурно-функціональних її складових у розрізі та з урахуванням територіальних особливостей, місця знаходження територій і ступеню пошкодження інфраструктури та, загалом, їх фінансової спроможності щодо виконання поставлених завдань.

Виклики воєнного часу вимагають дослідження фіскальних та організаційно-інституційних детермінант формування фіскального простору на рівні органів місцевого самоврядування з метою застосування відповідного інструментарію для регулювання соціально-економічних процесів на місцях та рівні держави загалом. І цей інструментарій може різнитися для окремих територій держави, з огляду на особливості їхнього функціонування та можливість його застосування у відповідний період часу.

Зважаючи на виклики сьогодення актуалізується необхідність дослідження проблемних аспектів формування цієї складної органічної структури та виявлення резервів покращення фіскального простору органів місцевого самоврядування.

Як зазначають науковці «у складній органічній структурі будь-яка її частина є причиною, тобто впливає на інші складові, та водночас наслідком, оскільки її функція – результат тих дій, котрі вона спричиняє» [1, с. 39]. Зважаючи на багатоглибкість досліджуваного поняття та на складне переплетіння причинно-наслідкових зв'язків при формуванні фіскального простору органів місцевого самоврядування, у таких відносинах мають місце елементи випадковості і невизначеності, а також ризики, які необхідно враховувати в процесі функціонування цього простору.

За своїм змістовним наповненням поняття фіскального простору розкривається науковцями з різних позицій та із застосуванням низки підходів.

П. Хеллер стверджує, що фіскальний простір це «можливість виділяти ресурси на бажану мету, не ставлячи під загрозу сталість свого фінансового становища чи стабільність економіки» [2], акцентуючи увагу на ресурсному підході.

Крисоватий А.І., Сидорович О.Б. розуміють під фіскальним простором «форму реалізації

економічних явищ і процесів, що мають місце внаслідок існування певного типу взаємодій, які здійснюються у відповідності з встановленими нормами, «правилами гри», статусними ролями та інтересами учасників» [3, с. 17]. І таким чином окреслюють нормативно-законодавче поле його функціонування, а також вони зосереджують увагу на тому, що функціонування цього простору відбувається на різних рівнях, в рамках інститутів оподаткування й представляє собою взаємовідносини з приводу формування, розподілу та перерозподілу доданої вартості. З огляду на зазначене, є сенс розглядати особливості формування та функціонування фіскального простору органів місцевого самоврядування, як ключових гравців фінансово-економічних взаємовідносин, діяльність яких спрямована на виконання покладених на них функцій.

Досліджуючи теоретичні аспекти формування фіскального простору, Єфименко Т. І. зазначає, що ця концепція «бере початок не у сфері фіскальної теорії, а скоріше з потреб практики фінансового управління, зумовлених необхідністю прийняття рішень щодо джерел бюджетних ресурсів для цілей розвитку, модернізації економіки, здійснення структурних або соціальних реформ, наслідки й ефекти яких очікуються в середньо- й довгостроковому періодах» [1]. Тобто акцентує увагу на управлінських конотаціях і значущості прийнятих рішень.

Зважаючи на вище висвітлене розуміння фіскального простору, варто зазначити, що фіскальний простір це простір, який створюється в процесі функціонування фіскальної політики, як комплексу заходів, методів, прийомів уряду спрямованих на формування, розподіл і використання централізованих фондів держави, вирішення протиріч, що виникають як реакція на зовнішні та внутрішні фіскальні шоки, згладжування дисбалансів, які утворюються у фіскальній сфері, шляхом зміни державних видатків, системи оподаткування та соціальних внесків з метою впливу на економіку і реалізації завдань стратегії соціально-економічного розвитку країни.

У вузькому розумінні, фіскальний простір це простір взаємодії економічних суб'єктів з приводу формування фондів фінансових ресурсів від податкових джерел та напрямків витрачання бюджетних коштів. Тоді як у широкому розумінні – це середовище взаємодії між економічними суб'єктами (в межах встановлених норм, правил, функціонування відповідних інститутів) в якому формуються, розподіляються і витрачаються централізовані фонди фінансових ресурсів на різних рівнях бюджетної системи та, при цьому, наявний фіскальний резерв для досягнення поставлених цілей і його використання не порушує фінансової стабільності. Виходячи з широкого розуміння цього

терміну, одним із ключових аспектів фіскального простору є його втілення як на рівні досягнення загальнодержавних функцій, так і на рівні досягнення функцій органів місцевого самоврядування. Тобто, його здатність формуватися в межах їх компетенцій та орієнтуватися на механізм, цілі і завдання фіскальної політики відповідного рівня.

На думку дослідників Пилипів В. та Венцель В., найпоширенішими способами формування фіскального простору є:

- податкові заходи;
- зовнішні гранти;
- підвищення ефективності використання коштів;
- внутрішні та зовнішні запозичення;
- зміна пріоритетів [4].

Вони, на відміну від інших науковців, не обмежують розуміння фіскального простору лише податковими джерелами. І тенденції щодо формування фіскального простору останніх років свідчать про правомірність дотримання такої позиції.

Серед низки податкових заходів у напрямку формування фіскального простору варто виокремити законодавчо закріплену можливість для органів місцевого самоврядування встановлювати пільги з податку, що сплачується на відповідній території, з об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, а також встановлювати розмір ставок окремих місцевих податків в межах граничних норм, які визначені Податковим кодексом України. Наприклад, «ставки податку для об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, встановлюються за рішенням сільської, селищної, міської ради або ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, залежно від місця розташування (зональності) та типів таких об'єктів нерухомості у розмірі, що не перевищує 1,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, за 1 квадратний метр бази оподаткування» [5]. Однак, в реаліях сьогодення існує проблема щодо значної диференціації цих ставок за окремими територіями та встановлення органами місцевого самоврядування незначної ставки такого податку (у деяких громадах 0,01%). Крім того, ще однією проблемою, яка лежить в площині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки є не оформлення та відсутність правовстановлюючих документів на нерухоме майно, яке вже експлуатується та належить конкретній особі. А також фінансові втрати від існуючого механізму формування та відправлення ППР фізичним особам платниками податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (іноді суми вказані в ППР до сплати є нижчими, аніж витрачені кошти на надсилання друкованого ППР поштою) тощо.

Одним з ключових недоліків є наявність проблеми щодо неповноцінного наповнення бази даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що унеможлиблює формування достовірної та вичерпної інформації щодо бази для нарахування податку. Це потребує підвищення рівня цифровізації процедури подання інформації до Державного земельного кадастру і Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та її своєчасного внесення, врахування територіального розташування нерухомості для цілей оподаткування. А також наявність незацікавленості органів місцевого самоврядування в повноті охоплення бази для оподаткування, адже адміністрування місцевих податків і зборів здійснюється податковою службою. З огляду на це, пропонується розглянути можливість передачі певної частини повноважень щодо адміністрування місцевих податків і зборів від державної податкової служби органам місцевого самоврядування, що дозволить досягти синергетичного ефекту від їхньої співпраці. Хоча, для такої передачі необхідно врахувати декілька аспектів: забезпечення інформації з баз даних від витоку; оновлення матеріальної бази органів місцевого самоврядування для виконання таких повноважень; наявність відповідного персоналу тощо.

Потенційними напрямками нарощення податку на майно є створення та розробка механізму для відновлення населенням автопарку, який зазнав значних ушкоджень в умовах воєнного стану. Це дозволить наростити базу оподаткування транспортним податком в перспективі та підвищити надходження до відповідних бюджетів.

Для розширення фіскального простору вбачається необхідним усунення наявних схем тіньової оренди державних земель, виведення землі через безоплатну приватизацію та наявність тіньового обробітку землі, заниження органами місцевого самоврядування нормативних ставок плати за землю тощо. Потребує підвищення рівень охоплення земель нормативною грошовою оцінкою. А також, перегляд можливостей щодо запровадження органами місцевого самоврядування локальних податків та зборів, податкових пільг за окремими місцевими податками, з огляду на те, що в сучасних реаліях є значні територіальні диспропорції, які потребують фіскального регулювання.

Це доводить, що у органів місцевого самоврядування є можливість розширити свій фіскальний простір за рахунок податкових джерел.

Крім того, в умовах воєнного стану створено можливість для спрямування місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій на «поточні видатки місцевих бюджетів та надання фінансової підтримки комунальним підприємствам для погашення ними кредитів, залучених у

міжнародних фінансових організаціях у попередні періоди під місцеві гарантії, якщо таке цільове призначення передбачено умовами кредитних угод з міжнародними фінансовими організаціями» [6]. Це створює додаткові можливості для підвищення ефективності використання коштів.

Окрім податкових джерел формування фіскального простору, найчастіше в українській практиці застосовується зміна пріоритетів видатків. Військовий стан став причиною перегляду пріоритетності низки видатків місцевих бюджетів та джерел надходжень до дохідної частини. Так, видатки на житлово-комунальне господарство знизилися у 2022 році в порівнянні з попереднім на 28%, також знизилось фінансування сфери освіти на 7% [7].

Однією з проблем залишається і недосконале планування доходів та видатків місцевих бюджетів, адже має місце відхилення факту від плану у процесі виконання місцевих бюджетів. Втім, недооцінка запланованих доходів це не єдиний резерв фіскального простору органів місцевого самоврядування.

Потребує активізації і діяльність щодо отримання грантових коштів, які мають змогу залучати органи місцевого самоврядування і для цього необхідні спеціалісти з відповідними компетенціями для ведення грантових проєктів. Це ще один напрямок для розширення фіскального простору і в умовах воєнного стану ця можливість стала більш доступною.

Висновки. Дослідження проблематики формування фіскального простору дозволило розкрити сутність цього поняття у його вузькому та широкому сенсах та обґрунтувати, що одним із ключових аспектів фіскального простору є його втілення на рівні досягнення функцій органів місцевого самоврядування. Під фіскальним простором у широкому сенсі запропоновано розуміти середовище взаємодії між економічними суб'єктами (в межах встановлених норм, правил, функціонування відповідних інститутів) в якому формуються, розподіляються і витрачаються централізовані фонди фінансових ресурсів на різних рівнях бюджетної системи та, при цьому, наявний фіскальний резерв для досягнення поставлених цілей і його використання не порушує фінансової стабільності.

Виявлено низку проблемних аспектів функціонування фіскального простору, а саме: відсутність повноцінної інформації, яка використовується для планування доходів та видатків, а саме Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно; недосконале планування доходів місцевих бюджетів та недосконалість системних методичних підходів; використання методики переорієнтації видатків протягом бюджетного року; наявність корупційної складової та недоліків управління фінансовими

ресурсами; недосконалість адміністрування місцевих податків і зборів; наявність схем тіньової оренди державних земель, виведення землі через безоплатну приватизацію та наявність тіньового обробітку землі, заниження органами місцевого самоврядування нормативних ставок плати за землю, низький рівень охоплення земель нормативною грошовою оцінкою; відсутність правостановлюючих документів на нерухоме майно, яке вже експлуатується та належить конкретній особі, а також фінансові втрати від існуючого механізму формування та відправлення ППР фізичним особам платниками податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки тощо.

Розроблено напрями усунення виявлених недоліків, що дозволить покращити фіскальний простір органів місцевого самоврядування. Основними з них є такі: підвищення рівня цифровізації процедури подання інформації до Державного земельного кадастру та Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та її своєчасного внесення, врахування територіального розташування нерухомості для цілей оподаткування; своєчасне оформлення прав власності; проведення інвентаризації об'єктів нерухомості; діджиталізація процесу формування та відправлення ППР фізичним особам платниками податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки із застосування електронного кабінету платника чи платформи «Дія», де вже заведена низка основних документів особи; розробка механізму для відновлення населенням автопарку; покращення процедури планування доходів місцевих бюджетів; усунення схем тіньової оренди державних земель та тіньового обробітку землі; підвищення рівня охоплення земель нормативною грошовою оцінкою; удосконалення адміністрування місцевих податків і зборів на засадах співпраці та синергії між органами податкової служби та органами місцевого самоврядування тощо.

Зазначене дозволить розширити фіскальний простір органів місцевого самоврядування та сприятиме соціально-економічному розвитку території.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Єфименко Т. І. Фіскальний простір антикризового регулювання. Київ : ДНУ «Акад. фін. управління», 2012. 332 с. URL: https://afu.kiev.ua/getfile.php?page_id=451&num=7 (дата звернення: 22.08.2023).
2. Peter Heller Back to Basics -- Fiscal Space: What It Is and How to Get It June 2005. Volume 42. Number 2. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/basics.htm> (дата звернення: 22.08.2023).
3. Фіскальний простір сталого соціально-економічного розвитку держави : моногр. / за ред. д. е. н.,

проф. А.І. Крисоватого. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. 332 с. URL: <http://surl.li/lfvf> (дата звернення: 22.08.2023).

4. Пилипів В., Венцель В, Венцель Н. Фіскальний простір подолання наслідків надзвичайних ситуацій в територіальних громадах. URL: <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/view/3551/3373> (дата звернення: 24.08.2023).

5. Податковий кодекс України. Розділ 12. Податок на майно. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення: 24.08.2023).

6. Розширено напрями використання запозичень від міжнародних фінансових організацій – Президент підписав Закон. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/16519> (дата звернення: 22.08.2023).

7. *Онищук І.* Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105> (дата звернення: 24.08.2023).

REFERENCES:

1. Yefimenko T. (2012). *Fiskalniy prostir antykrizovoho rehulivannia* [Fiscal space of anti-crisis regulation]. K.: DNNU. Akad. fin. Upravlinnia. Available at: https://afu.kiev.ua/getfile.php?page_id=451&num=7 (accessed August 22, 2023). (in Ukrainian)

2. Heller P. (2005). *Back to Basics – Fiscal Space: What It Is and How to Get It*. 2005, Vol. 42, No. 2 Available at: <http://surl.li/lhxo> (accessed August 22, 2023).

3. Krysovatoy A. (2016). *Fiskalniy prostir staloho sotsialno-ekonomichnoho rozvytku derzhavy: monohr* [Fiscal space for sustainable socio-economic development of the state: monograph]. Ternopil: TNEU. Available at: <http://surl.li/lfvf> (accessed August 22, 2023). (in Ukrainian)

4. Pylypiv V., Wenzel V., Wenzel N. *Fiskalniy prostir podolannia naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii v terytorialnykh hromadakh* [Fiscal space for overcoming the consequences of emergency situations in territorial communities]. Available at: <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/view/3551/3373> (accessed August 24, 2023). (in Ukrainian)

5. *Podatkoviy kodeks Ukrainy. Rozdil 12. Podatok na maino* [Tax Code of Ukraine. Chapter 12. Property Tax]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (accessed August 24, 2023). (in Ukrainian)

6. *Rozshyreno napriamy vykorystannia zapozychen vid mizhnarodnykh finansovykh orhanizatsii – Prezydent pidpysav Zakon* [The directions of using loans from international financial organizations have been expanded – the President signed the Law]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/en/news/16519> (accessed August 22, 2023). (in Ukrainian)

7. *Onyshchuk І.* *Analiz vykonannia mistsevykh biudzhativ za 2022 rik* [Analysis of implementation of local budgets for 2022]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/16105>