

## Механізм управління

## Зміст

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ГРОМАДОЮ.....	5
1.1. Інструменти управління розвитком територіальної громади.....	5
1.2. ОТГ як передумова забезпечення спроможності місцевого самоврядування.....	6
1.3. Особливості формування податкових доходів бюджетів ОТГ Львівської області.....	7
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ ПОДАТКОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ БЮДЖЕТІВ ОТГ ЛЬВІВЩИНИ.....	10
2.1. Особливості формування податкового потенціалу бюджетів.....	10
2.2. Оцінка формування податкових доходів бюджетів ОТГ.....	14
РОЗДІЛ 3. КРИТЕРІЇ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ОПОДАТКУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДАТКОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....	16
ВИСНОВКИ .....	20

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Реалії сьогодення показують, що для розвитку українського суспільства характерним є посилення ролі і значення регіонів в процесі державного управління соціально-економічними процесами в окремих територіальних громадах. Однак станом на даний час розвиток місцевих громад характеризується комплексом різноманітних проблем, до яких відносяться спад виробництва, зниження рівня та якості життя населення, зниження податкової спроможності, руйнування соціальної інфраструктури, моральний та фізичний знос об'єктів житлово-комунального господарства тощо.

В умовах децентралізації державної влади в Україні особливої актуальності набуває проблема взаємодії регіональних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в контексті реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», реформи державного управління. Усе це є необхідним для пришвидшення реформ, соціально-економічного розвитку регіонів, захисту та утвердження прав та свобод громадян, оскільки відсутність державної політики регіонального розвитку може привести до загострення проблем у економічній, політичній та соціальній сферах.

Тому найважливішим завданням стає вдосконалення різноманітних (правових, організаційних, економічних тощо) механізмів управління розвитком територіальних громад.

Питання державного регулювання регіонального розвитку та механізмів державного управління регіональним розвитком досліджені в працях О. Амосова, В. Бакуменко, Р.Рудницької, та багатьох інших відомих науковців. Незважаючи на численні дослідження зазначеної проблематики, вітчизняними вченими недостатньо уваги приділялось формуванню механізму забезпечення податкової спроможності об'єднаних територіальних громад в умовах фінансової децентралізації.

Метою проекту є теоретичне обґрунтування та розробка науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення механізму управління громадою в контексті децентралізації владних повноважень.

Об'єкт дослідження – процеси забезпечення податкової спроможності об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації.

Предмет дослідження – теоретичні, методологічні та прикладні аспекти державного управління розвитком об'єднаних територіальних громад Львівщини в контексті децентралізації.

Методи дослідження. Теоретичною базою проекту постали фундаментальні положення науки публічного управління, соціології і права, узагальнені принципи та методи аналізу закономірностей розвитку територіальних громад, а також праці вітчизняних та зарубіжних науковців з питань механізмів державного управління розвитком громад.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в теоретичному узагальненні й новому вирішенні науково-прикладного завдання щодо удосконалення механізмів управління розвитком громади, а саме: механізму забезпечення податкової спроможності об'єднаних територіальних громад в умовах фінансової децентралізації.

Практична цінність представлених досліджень полягає в тому, що висновки та пропозиції можуть бути використані в процесі аналітичної роботи місцевих органів виконавчої влади, в управлінській діяльності органів місцевого самоврядування, новостворених та діючих об'єднаних територіальних громад.

Апробація результатів проекту. Результати дослідження були оприлюднені на II Всеукраїнській інтернет-конференції «Управління соціально-економічним розвитком регіону та оцінка його ефективності в умовах децентралізації» (28 квітня 2020р. м. Житомир).

Структура та обсяг проекту. Проект складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг проекту становить 20 сторінок.

## РОЗДІЛ 1.

# ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ГРОМАДОЮ

### 1.1. Інструменти управління розвитком територіальної громади

Налагодження результативної взаємодії громадськості з органами державної влади та місцевого самоврядування є одним з ключових завдань Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки. Ефективна взаємодія з громадськістю є також фундаментом для побудови прозорої системи децентралізованого державного управління згідно зі Стратегією сталого розвитку «Україна - 2020». Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністру України № 333-р від 2014 року, передбачає «максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення» та «запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень».

Основні напрями розвитку територіальної громади базуються на концепції сталого та збалансованого розвитку усіх сфер її соціально-економічного, політичного і культурного життя в поєднанні з ефективними механізмами управління. Важливим інструментом управління розвитком територіальної громади виступає процес планування її розвитку, який визначає бажане майбутнє територіальної громади та способи його досягнення, базується на аналізі зовнішнього оточення та внутрішнього потенціалу територіальної громади і полягає у формуванні узгоджених дій, на реалізації яких концентруються її ресурси.

Планування розвитку територіальної громади здійснюється з метою:

- 1) підвищення спроможності територіальної громади;
- 2) раціонального використання ресурсів територіальної громади;
- 3) досягнення бажаного рівня благоустрою території, стану інфраструктури та якості життя жителів територіальної громади;

4) ідентифікації та інтеграції інтересів жителів територіальної громади, суб'єктів господарювання, інших суб'єктів, органів місцевого самоврядування територіальної громади та держави;

5) підвищення результативності контролю за досягненням поставлених цілей розвитку.

Місцева рада затверджує документи з планування розвитку громади:

1) програми соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади та її окремих населених пунктів;

2) цільові програми з інших питань місцевого самоврядування;

3) місцеві програми приватизації;

4) місцеві містобудівні програми та генеральні плани забудови населених пунктів територіальної громади;

5) інші документи з планування розвитку територіальної громади.

## **1.2. ОТГ як передумова забезпечення спроможності місцевого самоврядування**

Дослідження особливостей формування податкового потенціалу місцевих бюджетів різних рівнів дозволило констатувати залежність цього процесу від рівня соціально-економічного розвитку території. Аналіз розвитку місцевих бюджетів у часові періоди до та після початку реформування місцевого самоврядування теж дозволило констатувати певну тенденцію – низький рівень фінансової та економічної спроможності на локальному рівні передовсім в результаті значної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що і стало основною причиною укрупнення територіальних громад. Відтак в результаті завершення першого етапу адміністративно-територіальної реформи та фінансової децентралізації, тобто станом на 1.01.2018 р., в Україні сформовано 699 ОТГ шляхом об'єднання 3264 територіальних громад, які становлять близько 30,0% усіх територіальних громад країн та територія яких покриває близько 30,0% площі країни.

У Львівській області станом на зазначену дату створено 22 ОТГ, проте аналіз проводиться по тих 15 ОТГ, які на кінець 2017 року характеризуються конкретними результатами формування податкового потенціалу. Характеристика зазначених громад та визначення особливостей формування їх податкового потенціалу на більш детальному рівні дозволить акцентувати увагу на питанні отриманих результатів децентралізації, оскільки саме формування ОТГ та окремих «правил» їх функціонування представлялося передумовою забезпечення спроможності місцевого самоврядування з виробленням ефективних механізмів управління громадою.

Амосов О.Ю. зазначає, що механізм є: «..сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства району..» [1]. Бакуменко В.Д. визначає механізм як «...практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади та місцевого самоврядування впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему...» [2]. Повністю підтримуємо думку Рудницької Р.М. і розглядаємо механізм управління громадою як «..штучно створену складову економічної системи, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби й інструменти державного впливу на об'єкт управління...» [9].

### **1.3. Особливості формування податкових доходів бюджетів ОТГ Львівської області**

Щодо особливостей формування податкових доходів бюджетів кожної ОТГ Львівської області зокрема, можна зауважити наступне:

– $\frac{1}{2}$  ОТГ Львівщини характеризуються питомою вагою ПДФО в складі податкових доходів більшою 50%; серед них громадами з найбільшою часткою податку є: Новокалінівська (75,4%), Жовтанецька (67,9%) та Чукв'янська (62,5%); порівняно низькою часткою надходження ПДФО характеризуються Бабинська (16,6%), Тростянецька (26,5%) та Давидівська (27,3%) ОТГ;

–найвищою часткою акцизного податку характеризуються три ОТГ: Бабинська (58,6%), Шегинівська (39,8%) та Давидівська (32,2%);

–громадами з високою питоною вагою плати за землю в складі податкових доходів є Тростянецька (35,2%), Дублянська (35,0%),Новоміська (30,9%) та Нижанковицька (30,3%);

–ОТГ з  $\frac{1}{4}$  єдиного податку є Грабовецька (23,1%), Ходорівська (21,5%), Заболотцівська (21,4%).

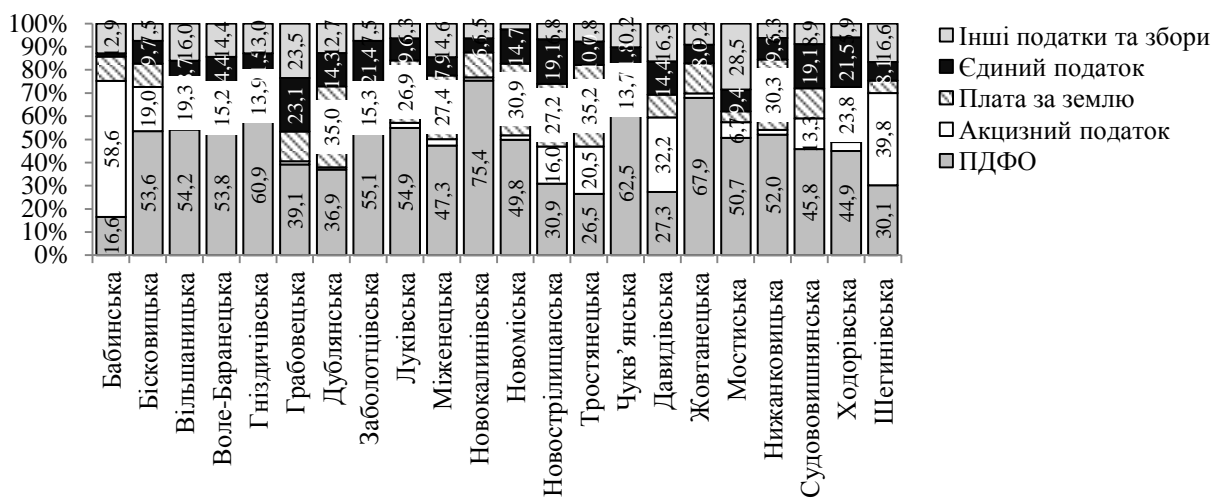


Рис. 1.1. Структура податкових доходів бюджетів ОТГ Львівської області, 2017 р., %

Джерело: на основі даних Державної служби статистики у Львівській області

Аналіз справляння ПДФО як основного бюджетоформуючого податку місцевих бюджетів (рис. 1.2) свідчить про суттєву диференціацію його надходжень до бюджетів ОТГ. Так, найбільшими надходженнями на особу характеризуються Новокалінівська (2155,9 грн.), Жовтанецька (1831,0 грн.), Мостиська (1639,3 грн.), Гніздичівська (1191,6 грн.), Заболотцівська (1165,9 грн.), Давидівська (1084,8 грн.). Дослідження особливостей справляння ПДФО в цих громадах дозволило визначити основні фактори впливу на показники формування податкового потенціалу місцевих бюджетів в частині оподаткування доходів фізичних осіб. В даному випадку такими є наявність суб'єктів господарювання та рівень економічного розвитку території.



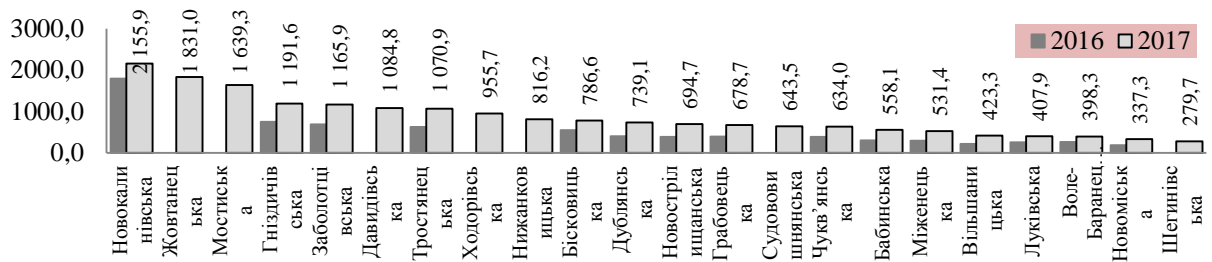


Рис. 1.2. Надходження ПДФО на одну особу до бюджетів ОТГ Львівської області у 2016-2017 рр., грн.

Джерело: на основі даних Державної служби статистики у Львівській області

Так, основним платником ПДФО до бюджету Новокалинівської ОТГ є військова частина, розташована на території громади. Попри це, і Новокалинівська, і Мостиська ОТГ є міськими громадами, центрами яких є міста районного значення, тобто економічно розвинені території, на яких функціонує значна кількість закладів роздрібної торгівлі та сфери послуг, а також фінансово-кредитні установи. На території Жовтанецької ОТГ зареєстровано 378 суб'єктів господарювання. Основним платником ПДФО до місцевого бюджету є сільськогосподарське підприємство з іноземними інвестиціями «Агролендінвест Юкей». В Гніздицькій ОТГ функціонує Кохавинська паперова фабрика та філія швейної фабрики.

ОТГ з найнижчими показниками надходження ПДФО до місцевого бюджету є Шегинівська ОТГ (279,9 грн. на особу), яка, попри високі показники формування податкового потенціалу місцевого бюджету загалом, є «орієнтованою» на акумулювання акцизного податку. До громад з найнижчими показниками надходження ПДФО віднесено економічно слаборозвинуті Новоміську (337,3 грн.), Воле-Баранецьку (398,3 грн.), Луківську (407,9 грн.) та Вільшаницьку (423,3 грн.). Разом з тим, показники надходження податку до бюджетів ОТГ Львівської області одні з найнижчих в Україні, що свідчить про неефективну політику економічного розвитку та необхідність удосконалення механізму забезпечення податкової спроможності об'єднаних територіальних громад в нинішніх умовах фінансової децентралізації.

## РОЗДІЛ 2.

### ДОСЛІДЖЕННЯ ПОДАТКОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ БЮДЖЕТІВ ОТГ ЛЬВІВЩИНИ

#### 2.2. Особливості формування податкового потенціалу бюджетів

Дослідження особливостей формування податкового потенціалу бюджетів ОТГ Львівської області доцільно розпочати з питання динаміки податкових доходів бюджетів таких громад на одну особу (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Порівняння показників податкових доходів на особу до бюджетів ОТГ

Показники	Бюджети ОТГ, грн. на особу			Темп приросту 2016 до 2015 р., %	Темп приросту 2017 до 2016 р., %
	2015	2016	2017		
<b>Україна</b>					
<b>Податкові доходи</b>	<b>696,7</b>	<b>2339,9</b>	<b>2974,0</b>	<b>335,9</b>	<b>127,7</b>
ПДФО	76,3	1254,9	1675,5	16,5	133,5
Акцизний податок	157,8	264,5	255,9	167,6	96,7
Плата за землю	254,5	401,1	451,1	157,6	112,5
Єдиний податок	204,5	321,6	450,0	157,3	139,9
Інші податкові надходження	77,1	94,4	163,0	122,4	172,7
<b>Львівська область</b>					
<b>Податкові доходи</b>	<b>470,9</b>	<b>1375,0</b>	<b>1933,5</b>	<b>292,0</b>	<b>128,1</b>
ПДФО	-	594,9	899,2	-	151,2
Акцизний податок	144,2	262,6	313,0	182,1	119,2
Плата за землю	229,7	355,8	350,8	154,9	98,6
Єдиний податок	73,7	127,3	243,9	172,7	191,6
Інші податкові надходження	23,3	34,3	200,2	147,2	у 6 разів

Джерело: на основі даних Державної служби статистики у Львівській області

Аналізуючи податковий потенціал ОТГ, слід зауважити значно нижчі показники податкових доходів на особу в ОТГ Львівської області у порівнянні з середньо українським значенням. При цьому, помітним є зростання рівня диференціації показника після утворення об'єднаних громад: якщо у 2015 році

податкові доходи ОТГ Львівської області становили 67,6% значення по Україні, то у 2016-2017 рр. – 58,8%.

Для визначення причин збільшення асиметричності зазначених показників доцільно провести аналіз надходження основних податків до бюджетів ОТГ. Так, ОТГ Львівської області характеризуються дещо вищими надходженнями акцизного податку до місцевих бюджетів (313,0 грн.), ніж по бюджетах ОТГ України (255,9 грн.), що можна пояснити особливістю географічного розташування області, зокрема близькість до державного кордону, та об'єднаних громад на її території. Разом з тим, ці ОТГ мають нижчі надходження на особу плати за землю (350,8 грн. у порівнянні з 451,1 грн. в середньому по державі), що пов'язано із значно меншими розмірами громад Львівщини, а відтак нижчими показниками наявних земельних ресурсів. Суттєво нижчими є і надходження ПДФО (899,2 грн. на противагу середньоукраїнському значенню – 1675,5 грн.), і єдиного податку (243,9 грн. порівняно з 450,0 грн.), про що засвідчує значно нижчий рівень економічного розвитку громади та підприємницької активності.

Таким чином, нижчі показники надходжень податків у Львівській області причиною мають нижчий рівень соціально-економічного розвитку громад. Разом з тим, ОТГ Львівщини характеризуються порівняно вищими темпами приросту податкових надходжень до місцевих бюджетів, що вказує на активізацію економічного розвитку громад.

Надходження податків до бюджетів ОТГ Львівської області у 2015-2017 рр. (рис. 2.1) засвідчує суттєву диференціацію показника за громадами. Найвищими надходженнями на особу характеризуються Тростянецька (4045,5 грн.), Давидівська (3972,82 грн.), Шегинівська (3445,1 грн.), Бабинська (3371,6 грн.), Мостиська (3236,0 грн.) ОТГ. Найнижчими – Новоміська (677,2 грн.), Воле-Баранецька (740,8 грн.), Луківська (743,4 грн.). Таким чином, різниця між максимальним та мінімальним значеннями становить 6,0 разів.

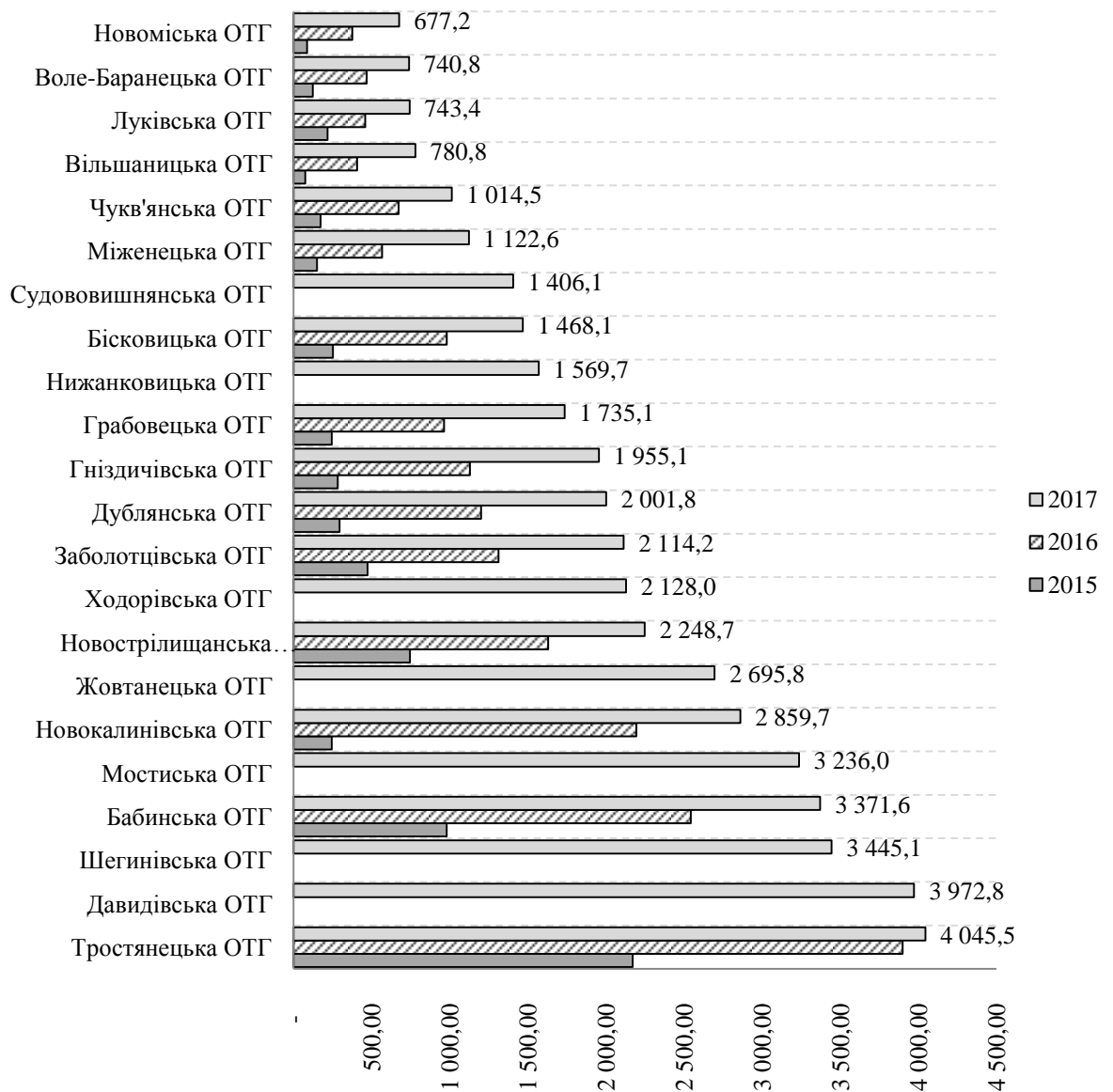


Рис. 2.1. Динаміка надходження податків до бюджетів ОТГ Львівської області у 2015-2017 рр., грн. на особу

Джерело: на основі даних Державної служби статистики у Львівській області

В цьому контексті доцільно визначити основні причини такої ситуації, оскільки, як помітно, в рамках аналізу періоду у 3 роки помітними є тенденції, коли ОТГ-лідерами за обсягами власних доходів, зокрема податкових, є одні й ті ж громади. В цьому контексті доцільно визначити, які фактори впливають на такі показники. Тому на рис. 2.2 наведено порівняння податкових доходів на одну особу, рівня дотаційності бюджетів та чисельності жителів ОТГ.

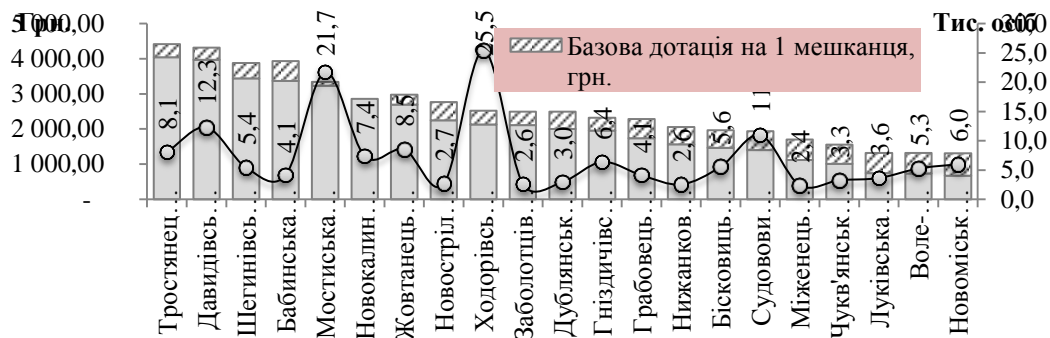


Рис. 2.2. Порівняння залежності податкових надходжень бюджетів ОТГ Львівської області та чисельності жителів таких громад, 2017 р.

Джерело: на основі даних Державної служби статистики у Львівській області

З рис. 2.2 видно, що залежність між аналізованими показниками відсутня. Найбільшою за кількістю мешканців в області є Ходорівська ОТГ (25,5 тис. осіб), яка за рівнем податкових надходжень не належить до передових. Натомість Мостиська ОТГ (21,7 тис. осіб) характеризується одними з найбільших доходів на особу в області, проте цьому, безумовно, сприяє те, що центром громади є місто-районний центр з відповідним рівнем економічного розвитку. Натомість Заболотцівська (2,6 тис. осіб) та Новострілищанська (2,7 тис. осіб) громади маючи меншу чисельність жителів, ніж в громадах-аутсайдерах, мають вищі показники доходів на особу. Натомість увагу слід звернути на особливості рівня фінансової залежності бюджетів на виконання власних повноважень (без урахування цільових трансфертів), тобто дотаційність місцевих бюджетів ОТГ (рис. 2.3).



Рис. 2.3. Динаміка податкових доходів та базової дотації на одну особу у бюджетах ОТГ Львівської області, 2017 р.

Джерело: на основі даних Державної служби статистики у Львівській області

Бюджетом з найнижчим показником фінансової залежності є бюджет Новокалинівської ОТГ. Слід зауважити, що це єдина громада, з бюджету якої до державного бюджету сплачується реверсна дотація (у 2017 році вона складала 258,8 тис. грн. Всі інші бюджети ОТГ в тій чи іншій мірі є дотаційними. Причиною того, що громада з найвищими доходами на особу не є громадою з найнижчим показником дотаційності бюджету, є особливість проведення горизонтального вирівнювання податкоспроможності, яке по бюджетах ОТГ здійснюється лише по ПДФО.

## **2.2. Оцінка формування податкових доходів бюджетів ОТГ**

Оцінка формування податкових доходів бюджетів ОТГ вимагає визначення особливостей динаміки складу та структури податкових доходів бюджетів та аналізу формування доходної частини бюджету по кожній ОТГ зокрема (рис. 2.4).

Очевидно, що найбільша зміна складу податкових доходів відбулася у 2016 році у порівнянні з 2015 роком, причиною чого є закріплення за бюджетами ОТГ ПДФО, який став основним бюджетоутворюючим податком і у 2016 році складав 43,3% усіх податкових надходжень бюджетів ОТГ, а у 2017 році – 44,4%. За період 2016-2017 рр. структура податкових доходів теж дещо змінилася. Зокрема відбулося зниження питомої ваги акцизного податку з реалізації підакцизних товарів – на 5,2 в.п., що стало причиною зміни системи справляння даного податку прийняттям 20 грудня 2016 року Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році», відповідно до норм якого з 1 січня 2017 року скасовано роздрібний податок з пального (дорівнював 0,042 євро за кожний літр реалізованого суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі пального). Взамін у 2017 році до бюджетів органів місцевого самоврядування спрямовуються 13,44% від розмитнення нафтопродуктів, котрі поступають на автозаправні станції, розташовані на території ОТГ.

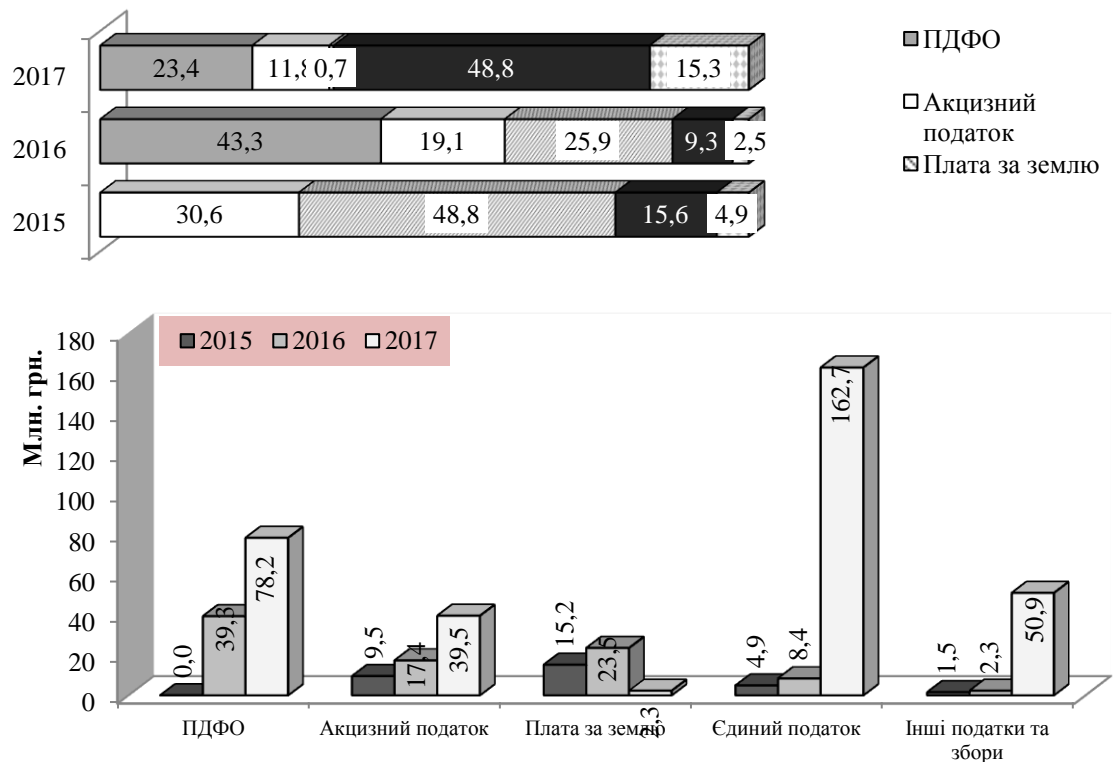


Рис. 2.4. Динаміка складу та структури податкових доходів бюджетів ОТГ Львівської області у 2015-2017 рр., %

Джерело: на основі даних Державної служби статистики у Львівській області

Зменшилася і питома вага плати за землю – з 25,9 у 2016 році до 15,2% у 2017 році, тобто на 10,7 в.п., при зростанні суми надходжень з 25,3 млн. грн. у 2016 р. до 55,7 млн. грн., тобто більше ніж удвічі. При цьому, надходження інших податків зросли у значно більших обсягах: єдиного податку – у 5,5 разів, ПДФО – у 4,3 разів, акцизного податку - утричі.

Щодо неефективності економічного розвитку ОТГ та, зокрема, активізації підприємництва на території громади в результаті проведеного опитування голів місцевих рад ОТГ [3] нами виділено низку проблемних аспектів, які сповільнюють ці процеси в громаді (рис.2.5).

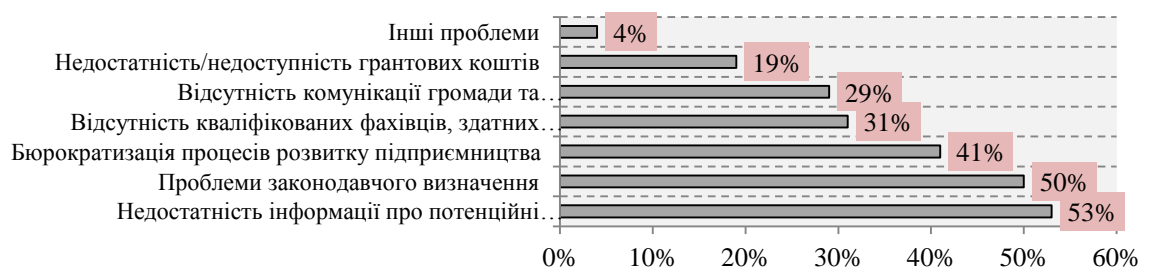


Рис. 2.5. Проблемні аспекти активізації підприємництва на території ОТГ.

### РОЗДІЛ 3.

## КРИТЕРІЇ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ОПОДАТКУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДАТКОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Цілі, які мають ставити перед собою органи місцевого самоврядування при визначенні правил оподаткування на рівні громади, загалом є предметом дискусій як серед науковців, так і управлінців в країнах з розвинутим місцевим самоврядуванням. Тому аналізуючи різні підходи та наукові думки доцільно виділити критерії, на основі яких має здійснюватися формування податкового потенціалу місцевих бюджетів:

- економічна ефективність;
- соціальна справедливість;
- прозорість та максимальна простота механізму оподаткування;
- повнота акумулювання.

Економічна ефективність як критерій формування податкового потенціалу полягає у недопущенні викривлення економічної поведінки мешканців громади. Адже при формуванні відповідної податкової політики можлива зміна поведінки платника, що пов'язано з додатковими фінансовими втратами через сплату податку. Іншим важливим аспектом забезпечення економічної ефективності є формування політики органами місцевого самоврядування щодо оподаткування юридичних осіб. В даному випадку акцент слід робити на формування таких умов оподаткування, які б не знижували рівень економічної та фінансової спроможності суб'єкта господарювання та не уповільнювали темпи його розвитку.

Розглядаючи критерій соціальної справедливості, доцільно аналізувати його у двох вимірах:

- горизонтальному;
- вертикальному.

Формування політики стягнення податку характеризується відсутністю горизонтальної рівності у випадку сплати однаковими за основними



характеристиками платниками різних сум одного податку. Нерівності такого типу виникають зазвичай при оподаткуванні платежами, які мають складну структуру або характеризуються складністю податкового адміністрування. Це, зокрема, проблема, притаманна для майнового оподаткування в Україні. Оскільки визначення умов справляння та адміністрування податків-складових майнового оподаткування, хоча і в межах законодавства, передано на локальний рівень, поширеними є випадки встановлення різних ставок податків для порівняно однаковими за характеристиками об'єктів.

Вертикальний вимір соціальної справедливості стосується питання зміни суми податку в залежності від зміни платоспроможності платника. В нашій державі питання щодо необхідності досягнення соціальної справедливості в контексті її вертикального виміру стосується передовсім оподаткування доходів фізичних осіб (практика прогресивного оподаткування доходів громадян широко поширена в країнах Заходу, проте в Україні її було відмінено).

Дотримання критерію податкової прозорості спирається передовсім на забезпечення симетрії проходження інформації між податковими органами та платниками податків. Для забезпечення прозорості при формуванні системи адміністрування податку мають бути чітко визначені правила того, як він розраховується і стягується до бюджету. Забезпечення цих норм сприятиме можливості платниками податків передбачити наслідки будь-якого прийнятого ними податкового рішення, а також дозволить забезпечити розвиток системи місцевого оподаткування на основі принципів демократії.

Щодо організації оподаткування на місцевому рівні з дотриманням критерію простоти самого механізму справляння податку, її забезпеченням може призвести до суперечності в частині дотримання інших критеріїв, зокрема таких як економічна ефективність та соціальна справедливість. Разом з тим, в ході реалізації оподаткування на основі дотримання критеріїв, доведено, що простота в оподаткуванні сприяє ефективному розвитку системи та зниженню ризиків формування механізмів оподаткування.

Повнота акумулювання як критерій формування податкового потенціалу передбачає врахування двох аспектів. Передовсім – наявності ресурсів для забезпечення повноти збору податку. Досягнення зазначеної цілі не обмежується залученням податкових органів до даного процесу, оскільки для забезпечення повноти акумулювання він включає в себе усіх суб'єктів економіки громади, зокрема суб'єктів господарювання, які виступають в ролі податкових агентів, фізичних осіб та органів місцевого самоврядування. Залучення усіх суб'єктів є критично важливим для ефективного формування податкового потенціалу місцевого бюджету, оскільки ефективність оподаткування значною мірою залежить від якісного добровільного виконання поставлених завдань щодо справляння податку кожним суб'єктом.

З іншої сторони, окрім максимізації надходження податок може мати і іншу ціль, для прикладу, забезпечення зміни поведінки платника (податки на сигарети тощо). Саме тому в контексті досягнення відповідних цілей дослідження особливостей формування податкового потенціалу місцевого бюджету вимагає врахування таких аспектів:

- соціального сприйняття населенням «правил» оподаткуванням;
- впливу розміру бази, яка підлягає оподаткуванню, на фінансову спроможність платника податку;
- впливу розміру бази, яка підлягає оподаткуванню, на суму надходження до бюджету.

Таким чином, формування механізму оподаткування на місцевому рівні має ґрунтуватися на основі забезпечення максимальної економічної ефективності від справляння податків, проте з дотриманням критерію повноти акумулювання, який передбачає балансування між ефектом від вилученням обсягів коштів до бюджету від платника податку та впливом на зниження рівня фінансової спроможності самого платника, а також з дотриманням соціальної справедливості та забезпеченням простоти, прозорості, стабільності механізму оподаткування і системності використання інструментів оподаткування (рис.

3.1)



Рис. 3.1. Критерії формування механізму оподаткування на місцевому рівні

Джерело: розробка автора

## ВИСНОВКИ

Процеси децентралізації, які сьогодні визначають орієнтири організації влади на місцевому рівні, сформовані в контексті досягнення основного принципу демократії – наближення громадян до забезпечення місцевого розвитку. Самоврядування характеризується як право і здатність у межах законодавчого визначення забезпечувати управління територією відповідно до інтересів місцевих жителів. В цьому контексті особливої актуальності набуває саме рівень фіскальної незалежності громади, оскільки наявність фінансових ресурсів дозволяє забезпечувати розвиток громади.

Аналізуючи формування податкового потенціалу місцевих бюджетів на рівні ОТГ Львівської області у 2015-2017 рр. та акцентуючи увагу на основних факторах впливу на обсяги надходження таких платежів до бюджетів, встановлено що основними бюджетоформуючими податками виступають ПДФО та плата за землю. ПДФО, зважаючи на механізм справляння цього податку, залежить від рівня розвитку територіальної громади, зокрема, політики органів місцевого самоврядування в плані залучення підприємницьких структур на територію громади. В цьому контексті зауважено недостатні дії місцевої влади у забезпечення зазначеного. Щодо плати за землю, зважаючи на можливості місцевих органів влади до встановлення максимальних ставок податку, більшості з них обрано політику встановлення податків на рівні оптимальному для його платників, що, з однієї сторони, приваблює платників, з іншої – не сприяє максимізації формування податкового потенціалу ОТГ. Акцизний податок виступає бюджетоформуючим для окремих ОТГ, проте характеризується ризиком при стимулюванні громад до нарощення податкових надходжень до місцевих бюджетів.

В процесі дослідження розвитку територіальних громад в Україні визначено особливості впливу встановлення та справляння податків на місцевому рівні на соціально-економічний розвиток території. Серед них варто виділити окремі критерії і забезпечити їх врахування у вигляді рекомендацій при формуванні податкової політики на рівні громад.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- 1.Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. : у 2 ч. Х. : ХарPI НАДУ, 2001. Ч. 2. С. 10–16.
2. Державне управління : словник-довідник / за ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. К. : УАДУ, 2002. 228 с.
- 3.Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь / за ред. д.е.н., проф. Сторонянської І.З. Львів: IPД НАНУ, 2018. 144 с.
- 4.Децентралізація. Виконання доходів місцевих бюджетів за 2016 рік. Кабінет міністрів України. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Міністерство фінансів України. URL: [http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/MinReg\\_FEB-2017-mini\\_\(1\).pdf](http://decentralization.gov.ua/pics/attachments/MinReg_FEB-2017-mini_(1).pdf) (дата звернення: березень 2020).
5. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2015 рік. Фінансово-аналітичні матеріали. Кабінет Міністрів України. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 282 с.
- 6.Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 рік. Фінансово-аналітичні матеріали. Кабінет Міністрів України. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 282 с.
- 7.Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. К., Москаленко О. М., 2012. 212 с.
- 8.Джерела доходів місцевих бюджетів. 2019 рік. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. Національний проект «Децентралізація». 16 с.
9. Рудніцька Р. М. Механізми державного управління : сутність і зміст. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
10. Офіційні дані Державної служби статистики у Львівській області.

## АННОТАЦІЯ

В умовах децентралізації державної влади в Україні особливої актуальності набуває проблема взаємодії регіональних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в контексті реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», реформи державного управління. Усе це є необхідним для пришвидшення реформ, соціально-економічного розвитку регіонів, захисту та утвердження прав та свобод громадян, оскільки відсутність державної політики регіонального розвитку може привести до загострення проблем у економічній, політичній та соціальній сферах. Тому найважливішим завданням стає вдосконалення різноманітних (правових, організаційних, економічних тощо) механізмів управління розвитком територіальних громад.

Метою проекту є теоретичне обґрунтування та розробка науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення механізму управління громадою в контексті децентралізації владних повноважень.

Відповідно до мети в проекті вирішено наступні завдання:

- охарактеризовано інструменти управління розвитком територіальної громади;
- встановлено особливості формування податкових доходів бюджетів ОТГ Львівської області;
- досліджено та проведено оцінку формування податкових доходів бюджетів ОТГ Львівщини;
- запропоновано основні критерії формування механізму оподаткування на місцевому рівні в контексті забезпечення податкової спроможності територіальних громад.

Теоретичною базою проекту постали фундаментальні положення науки публічного управління, соціології і права, узагальнені принципи та методи аналізу закономірностей розвитку територіальних громад, а також праці вітчизняних та зарубіжних науковців з питань механізмів державного управління розвитком громад.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в теоретичному узагальненні й новому вирішенні науково-прикладного завдання щодо удосконалення механізмів управління розвитком громади, а саме: механізму забезпечення податкової спроможності об'єднаних територіальних громад в умовах фінансової децентралізації.

Практична цінність представлених досліджень полягає в тому, що висновки та пропозиції можуть бути використані в процесі аналітичної роботи місцевих органів виконавчої влади, в управлінській діяльності органів місцевого самоврядування, новостворених та діючих об'єднаних територіальних громад.