

УДК 336.14

Труфен А.О.
*кандидат економічних наук,
доцент кафедри обліку і аудиту
Чернівецького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету*

ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

THE FINANCING OF LOCAL AUTHORITIES

АНОТАЦІЯ

У статті охарактеризовано фінансування органів місцевого самоврядування. Проаналізовано доходи місцевих бюджетів. Виокремлено різні способи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Досліджено те, що дохідна частина у фінансах органів місцевого самоврядування є фіскальним інструментом, яка дає змогу забезпечувати ці органи ресурсами для розв'язання завдань, що на них покладаються.

Ключові слова: фінансування, органи місцевого самоврядування, доходи місцевих бюджетів, витрати бюджету, економічний розвиток.

АННОТАЦИЯ

В статье охарактеризовано финансирование органов местного самоуправления. Проанализированы доходы местных бюджетов. Выделены различные способы финансового обеспечения органов местного самоуправления. Исследовано то, что доходная часть в финансах органов местного самоуправления является фискальным инструментом, который дает возможность обеспечивать эти органы ресурсами для решения задач, которые на них возлагаются.

Ключевые слова: финансирование, органы местного самоуправления, доходы местных бюджетов, расходы бюджета, экономическое развитие.

ANNOTATION

The article describes the financing of local authorities. Analyzed revenues of local budgets. Highlighted various methods of financial provision of local governments. Researched that revenues in the finances of local governments is a fiscal instrument which makes it possible to provide these agencies the resources to solve the tasks which are assigned to them

Keywords: financing, local authorities, local budget revenues, budget expenditures, economic development.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день питання фінансування органів місцевого самоврядування досліджувало багато науковців, проте вони у своїх працях розглядали питання традиційних методів наповнення місцевих бюджетів, а для України такий підхід є класичним і тому потрібно шукати нові, сучасні методи розширення можливостей фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням даної теми займалися такі українські вчені, як Т. Боголіб, О. Василик, В. Зайчикова, О. Кириленко, І. Луніна, В. Мамонова, О. Матвеева, Ю. Пасічник, Л. Старецька, С. Юрій та інші.

Виділення невирішених раніше части загальної проблеми. Фінансуванню органів місцевого самоврядування присвячено чимало наукових робіт, але приділено увагу лише деяким її аспектам та сторонам. На даний час, досі не існує методики до визначення складу фінансових

ресурсів органів місцевого самоврядування. Подальших досліджень потребує питання пошуку додаткових джерел формування фінансових ресурсів та оптимізації їх використання.

Постановка завдання. Сьогодні існує гостра необхідність зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, для чого необхідно: упорядкувати перелік видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих та власних повноважень; переглянути систему фінансування делегованих повноважень шляхом розробки державних соціальних стандартів та нормативів по кожному із повноважень, оновлення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості по кожній галузі бюджетної сфери з урахуванням соціально-економічної ситуації та існуючої мережі бюджетних установ; підвищити фінансову спроможність місцевого самоврядування шляхом внесення змін до бюджетного та податкового законодавства в частині закріплення за місцевими бюджетами додаткових дохідних джерел та підвищення ефективності місцевих податків та зборів; забезпечити повне фінансування з Державного бюджету державних цільових програм місцевого розвитку, в першу чергу щодо розвитку малих міст; забезпечити своєчасність фінансових компенсацій місцевим бюджетам в частині гарантованих державою пільг соціального та податкового характеру; посилити адресність допомог та здійснити монетизацію пільг соціального характеру; спростити механізми залучення та використання органами місцевого самоврядування додаткових фінансових ресурсів (коротко- та середньострокові позики, місцеві запозичення, депозити); спростити процедури казначейського обслуговування органів місцевого самоврядування та порядку реєстрації фінансових зобов'язань в органах Державної казначейської служби.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеве самоврядування, як і держава, є інструментом, який надає суспільні послуги, і для надання таких послуг їм необхідна стабільна та фінансово сильна дохідна база. Ідеологія надання суспільних послуг як зміст діяльності органів влади в Україні є все ще новою. Вона прийшла на зміну ідеології місцевої влади як інституту командування територіями. Ефективність та масштаби діяльності органів місцевого самоврядування у сфері надання суспільних по-

слуг залежать головним чином від стану фінансів органів місцевого самоврядування.

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері надання суспільних послуг за рахунок саме дохідної частини їх бюджетів є однією з форм регулювання економічного та соціально-розвитку країни.

Дохідна частина у фінансах органів місцевого самоврядування є фіскальним інструментом. Вона дає змогу забезпечувати ці органи ресурсами для розв'язання завдань, що на них покладаються. Таким чином, можна засвідчити, що існує як державний тиск, так і тиск органів місцевого самоврядування на суб'єкти господарювання та населення певної території, але разом із цим їм надаються соціальні блага і пільги за рахунок делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Відмінність між тиском першої й другої форм полягає в тому, що межі фіскальної діяльності місцевих органів регулюються державою, хоча органи місцевого самоврядування формально, згідно з Конституцією України [1], повинні мати певну самостійність.

Але органи місцевого самоврядування можуть застосувати досить вагомий важелі економічного й соціального регулювання. У більшості розвинутих країн органи місцевого самоврядування мають право приймати регуляторні нормативні акти, статути або хартії міст, регіонів та інших адміністративних одиниць. Вони становлять основу так званого статутного права. Це право є складовою муніципального (комунального) права. Статутним правом регламентуються особливості землекористування, природокористування, порядок забудови, користування ресурсами, ведення господарства, фінансових відносин з місцевим самоврядуванням та інші питання на відповідній теорії.

Очевидно, пристосування до ринку забезпечує більше прав в управлінні органам місцевого самоврядування. Чим активніше буде йти процес приватизації, тим менше управлінських функцій залишиться у держави, і буде мати місце ефективна політика децентралізації державних фінансів. У цих умовах, не обмежуючи місцеві органи управління щодо управління їх фінансами, адміністративна система управління державними доходами й податковою політикою залишається необхідною до повного переходу на ринкову економіку, і на сьогодні це основна умова виходу з економічної кризи.

Таке становище, безумовно, позначається на формуванні дохідної бази бюджетів усіх ланок бюджетної системи. Відпуск цін вплинув як на доходи, так і на витрати бюджету. Розрахунки показали неможливість на той час збалансувати місцеві доходи без виділення субвенцій, субсидій і дотацій, а органам місцевого самоврядування стало економічно не вигідно зміцнювати та розвивати власні джерела доходів до місцевого бюджету, оскільки навіть за умови збільшення власних доходів вони автоматично позбавля-

ються потрібних грошових ресурсів за рахунок надходжень частки від загальнодержавних податків і зборів [2, с. 118].

Водночас перед місцевою владою завжди стоїть проблема вибору. З одного боку, це потреба збільшення їх дохідної бази, яка зумовлює застосування більш високих цін та тарифів, з іншого – необхідність здійснення соціального захисту. Розв'язати цю дилему не просто.

В Україні поступово зростає частка доходів у місцевих бюджетах від платежів за послуги, які надає комунальний сектор економіки. Проте органи місцевого самоврядування України, які безпосередньо збирають до своїх бюджетів такі доходи, фактично позбавлені будь-яких повноважень у галузі цінової та тарифної політики щодо вказаної продукції й послуг. Ці повноваження належать вищим щаблям органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування: обласним, Київській, міським державним адміністраціям. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських Рад щодо регулювання цін (тарифів)» [3], вказані повноваження надані лише двом містам.

Нині, в умовах реформування бюджетного та податкового законодавства, проблема формування доходів місцевих бюджетів набуває особливого значення. Фінансова стабільність регіонів України може бути досягнута лише за умови проведення ефективної бюджетної політики органами місцевого самоврядування та відповідної фінансової спроможності регіонів. Таким чином, стимулювання економічного зростання на рівні територіальних громад потребує стабільного ресурсного забезпечення. Безпосередньо у фінансово-економічну основу місцевого самоврядування входять економічні ресурси та фінансової кошти, які органи місцевого самоврядування можуть використовувати з метою реалізації статутних цілей, Згідно зі ст. 142 Конституції України «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сі, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [1].

Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування визначається у різний спосіб. Однак, кожен з них зводиться до трактування його як системи методів і важелів впливу на процес місцевого економічного розвитку. Тому, досліджуючи визначення поняття фінансового забезпечення, можемо запропонувати наступне: «сукупність економічних відносин, що виникають з приводу пошуку, залучення і ефективного використання ресурсів всіх економічних агентів, які можуть бути спрямовані; на забезпечення економічних потреб території, а також організаційно-управлінських принципів, мето-

дів і форм впливу цих ресурсів на фінансове забезпечення місцевого самоврядування». Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевого бюджету, які створюються за рахунок власних джерел і за кріплених загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів [4]. Власні доходи місцевого бюджету – доходи, які визначаються законодавством і збираються на від – повідній території: місцеві податки та збори; доходи від майна і підприємств, що знаходяться в комунальній власності. Так, саме власні доходи місцевого бюджету характеризуються ступінь фінансового забезпечення місцевого самоврядування та фінансової незалежності як такої [5].

Основні зміни у дохідній частині місцевих бюджетів. Зміни у дохідній частині місцевих бюджетів України у 2015 р. пов'язані, зокрема, із введенням та зарахуванням до місцевих бюджетів транспортного податку, акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (зараховується до бюджетів міст обласного значення, міста Києва, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад); розширенням бази оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки (базою оподаткування з 2015 р. стала не лише житлова, але й нежитлова нерухомість); зарахуванням 10% податку на прибуток приватних підприємств до обласних бюджетів; підвищенням відсотку відрахувань екологічного податку. До місцевих бюджетів стало надходити 80% екологічного податку порівняно із 35% у попередні роки. Зокрема, 25% екологічного податку зараховувалися до бюджетів обласного значення, міста Києва, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад (ст. 64 п. 1 пп. 43 БКУ [6]); 55% – до обласних бюджетів (ст. 66 п. 1 пп. 33 БКУ [6]).

Відповідно до Податкового кодексу України [7] сільські, селищні, міські ради можуть збільшувати граничну межу житлової нерухомості, на яку зменшується база оподаткування (ст. 266.4.1), та встановлювати ставку податку у розмірі до 2% від мінімальної заробітної плати (на 1 січня податкового року) (ст. 266.5.1) за 1 кв. м бази оподаткування. Аналіз рішень міських рад виявляє різні показники неоподаткованої площі нерухомості та ставок податку.

Зміни податкового та бюджетного законодавства вплинули на стан доходів місцевих бюджетів України (без урахування офіційних трансфертів), які у 2015 р. зменшилися до 6,1% ВВП порівняно із 6,5-7,2% у 2011-2014 рр. [8, с. 22].

Завдяки передачі з державного бюджету до місцевих державного мита (за місцем вчинення дій та видачі документів) і плати за надання певних видів адміністративних послуг неподаткової надходження місцевих бюджетів зросли до 1,02% ВВП порівняно із 0,78% у 2014 р. [8, с. 22].

Доходи з урахуванням міжбюджетних трансфертів становили 14,87% ВВП, що приблизно відповідає показнику 2014 р. (14,79%), але є нижчими за відповідні показники 2012-2013 рр., коли вони перевищували 15,0% ВВП [8, с. 22].

Частка податкових надходжень у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів у 2015 р. зменшилася до 33,4% порівняно із 37,7% у 2014 р. та 40,3% у 2011 р. Це спричинено зменшенням надходжень ПДФО до місцевих бюджетів у наслідок спрямування 25,0% податку до державного бюджету. Якщо у 2011-2014 рр. доходи місцевих бюджетів від ПДФО становили 4,0-4,4% ВВП, то у 2015 р. – зменшилися до 2,8% ВВП [8, с. 22].

Відчутним джерелом надходжень до місцевих бюджетів став акцизний податок із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів – близько 8 млрд. грн. (0,39% ВВП) або 7,8% податкових доходів місцевих бюджетів. Транспортний податок і податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, забезпечили менше 0,5% доходів місцевих бюджетів.

Отже, зміни у формуванні місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин у 2015 р. стали насамперед передумовами забезпечення функціонування бюджетної системи України в особливий період, аніж кроком у напрямі бюджетної децентралізації.

Слід звернути увагу на той факт, що за підсумками 2015 р. доходи місцевих бюджетів перевищили видатки на 14,3 млрд. грн., обсяг «тимчасово невикористаних коштів» місцевих бюджетів є максимальним з 2008 р. [8, с. 23].

У відкритому доступі немає інформації щодо причин такого явища. Однак така ситуація є додатковим свідченням відсутності справжньої децентралізації влади, що має супроводжуватися відповідальним ставленням органів місцевого самоврядування до вирішення місцевих проблем, та додатковим аргументом на користь того, що розширення доходних джерел має здійснюватися після вирішення першочергових завдань – чіткого визначення функцій та повноважень (прав та відповідальності) органів місцевого самоврядування.

Висновки з проведеного дослідження. Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування є певною системою або сукупністю відносин між рівнями державного управління для забезпечення населення необхідними благами на місцевому рівні, а також фінансування місцевого розвитку. Тому на особливу увагу подальших досліджень заслугове питання пошуку найслабших ланок цієї складної системи, що стримують та унеможливають її розвиток. Пошук варіантів розширення фінансових можливостей доцільно шукати на фінансовому ринку, зокрема у напрямі укріплення позицій фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Конституція України – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Ілляшенко В.А. Бюджетне фінансування органів місцевого самоврядування України / В.А. Ілляшенко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 4. – С. 117-122.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських Рад щодо регулювання цін (тарифів)» від 25.12.1996 р. № 1548. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1548-96-%D0%BF>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
5. Хімійчук О.М., Струк Б.М. Особливості фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування / О. М. Хімійчук, Б. М. Струк // Молодий вчений. – 2014. – № 5(2). – С. 25-28. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2014_5\(2\)_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2014_5(2)_7).
6. Бюджетний Кодекс України. – К., 2016 – 126 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Податковий Кодекс України – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
8. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / за ред. д-ра екон. Наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін-т екон. Та прогноз. НАН України». – К., 2016. – 70 с.