

Т.Д. Таукешева¹, Г.В. Даудова²

¹Департамент бюджету і фінансів Харківської міської ради, Харків, Україна

²Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Харків, Україна

ДОХОДИ І ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ЗАСІБ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Розглянуто податки, що зараховуються до місцевих бюджетів, та їх вплив на платоспроможність органів місцевого самоврядування. Висвітлені напрями видатків на виконання повноважень, які передано на місцевий рівень в процесі децентралізації. Запропоновані пропозиції досягнення оптимального рівня розподілу фінансових ресурсів між державою та місцевою владою для зміцнення податкового потенціалу територіальних громад та їх розвитку.

Ключові слова: фінансова децентралізація, доходи місцевих бюджетів, розвиток територіальних громад

Постановка проблеми

Реформування системи державних фінансів України передбачає досягнення реальної самостійності місцевих бюджетів, забезпечення фінансування в повному обсязі як власних повноважень, так і повноважень, що передаються на місцевий рівень в процесі децентралізації, вдосконалення міжбюджетних відносин, підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів.

Модернізація податкової політики визначила інноваційні підходи до формування фінансового ресурсу органів місцевого самоврядування. Внаслідок реформаторських перетворень введено декілька нових податків та зборів, які зараховуються до місцевих бюджетів, застосовано горизонтальне вирівнювання доходів та видатків місцевого бюджету, а також формування доходів з розрахунку на одного мешканця територіальної громади.

Проте, нововведені джерела наповнення доходної частини місцевих бюджетів не є бюджетотворюючими та мають низький рівень впливу на платоспроможність місцевого самоврядування. В частині трансфертів місцеві бюджети значною мірою залежать від державного бюджету.

Не втрачає своєї актуальності питання щодо виконання видаткової частини місцевих бюджетів. Суттєві фінансові ресурси місцевих бюджетів спрямовуються на фінансування державних повноважень, що передані на місцеві бюджети без відповідного компенсатора.

Існуючий механізм наповнення місцевих бюджетів та проведення видатків стримує підвищення рівня якості життя населення територіальної гро-

мади та надання муніципальних послуг, розвиток інфраструктури та реалізацію інвестиційних проєктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематиці фінансової незалежності місцевих бюджетів та створенню умов розвитку територіально-адміністративних одиниць в контексті децентралізації влади присвячено багато статей та розробок. Питання платоспроможності місцевих органів влади та формування доходів місцевих бюджетів розглянуто Євтушенко Н., Кириленко О., Лободиною З., Набатовою Ю., Надалом С., Рошило В., Рябоконт О., Спасів Н.. Теоретичні та практичні аспекти ресурсного забезпечення територіальних громад висвітлено Борщом Г. А., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Дехтяренко Ю. Ф., Ігнатенко О. С., Куйбідой В. С., Ткачук А. Ф., Юзефович В. В..

Проте, існуючий стан соціально-економічного розвитку територіальних громад та фінансової бази місцевого самоврядування потребують подальшого наукового дослідження.

Формулювання мети статті

Метою статті є висвітлення практичних засад формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування та їх використання в контексті децентралізації, визначення напрямів подальшої модернізації системи податкових органів, а також обґрунтування пропозицій щодо удосконалення видатків місцевих бюджетів та розвитку інфраструктури територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження

Трансформація податкової та бюджетної систем змінила підходи до формування доходної та видаткової частин місцевих бюджетів.

Розширення доходної бази місцевих бюджетів, за рахунок переформатування податкових джерел, перегляду механізму бюджетного вирівнювання та введення нових трансфертів, сприяли збільшенню фінансового ресурсу органів місцевого самоврядування.

Порівняльний аналіз показників місцевих бюджетів за групами міст України (залежно від населення) за 2015-2017 роки свідчить, що обсяг доходів бюджетів великих міст з населенням від 700,0 тис. мешканців і більше (Київ, Харків, Одеса, Дніпро, Запоріжжя, Львів) в 2016 році (в порівнянні з 2015 року) збільшився в 1,2-1,5 рази [1].

Фінансовий ресурс середніх міст з чисельністю від 300 тис. мешканців до 700,0 тис. мешканців (Кривий Ріг, Миколаїв, Маріуполь, Вінниця тощо) зріс в 1,1- 1,3 рази [1].

Бюджети малих міст з чисельністю менше 300 тис. мешканців, до яких належать Херсон, Чернігів, Полтава, Черкаси, Суми, Житомир тощо, збільшилися в 1,2-1,4 рази [1].

Суттєво вплинуло на збільшення фінансового ресурсу органів місцевого самоврядування встановлення розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб на рівні 1 600 гривень і мінімальної заробітної плати – на рівні 3 200 гривень, застосування єдиної ставки податку фізичних осіб – на рівні 18%.

Внаслідок цих змін, податок на доходи фізичних осіб залишається основним доходним джерелом місцевих бюджетів, що формує більше половини власних надходжень місцевих бюджетів, за винятком м. Київ, де цей показник складає 37,9% [1].

У бюджетах територіальних громад великих міст питома вага податку на доходи фізичних осіб у обсязі власних доходів складає від 44,1% (Одеса) до 52% (Запоріжжя), середніх міст – від 53,4% (Вінниця) до 56,6% (Маріуполь), малих міст – від 47,8% (Чернігів) до 59% (Полтава) [1].

Значне зростання надходжень до місцевих бюджетів забезпечено за рахунок удосконалення підходів до визначення розміру плати за землю та земельного податку.

Динаміка надходжень плати за землю свідчить, що у Дніпрі її обсяг збільшився в 2,2 рази, Одесі та Києві – в 1,9 рази, Запоріжжі – в 1,8 рази, Чернігові – в 1,7 рази, Вінниці – в 1,6 рази тощо. При цьому питома вага надходжень плати за землю у обсязі власних доходів бюджетів великих міст склала від 10,0% (Львів) до 22,7% (Дніпро), серед-

ніх міст – від 10,3% (Вінниця) до 28,6% (Кривий Ріг), малих міст – від 8,9% (Херсон) до 15,5% (Чернігів) [1].

Вагомим джерелом, що формує біля 15,0% власних надходжень місцевих бюджетів, виступає єдиний податок.

Внаслідок змінення алгоритму розрахунку ставки єдиного податку для платників першої групи (застосування прожиткового мінімуму для працездатних осіб замість мінімальної заробітної плати), обсяг надходжень цього податку до місцевих бюджетів збільшився в 1,4-1,6 рази по всіх групах міст [1].

Поряд з цим, аналіз показників доходів місцевих бюджетів, їх структури, динаміки та співвідношення залишає актуальним питання щодо ефективності фіскальної децентралізації.

Фіскальна децентралізація орієнтується на публічно-управлінські рішення, що прийняті у сфері оподаткування, та дотримання інтересів держави. Під час розробки та прийнятті державно-управлінських рішень у галузі оподаткування не приділяється належної уваги такому фактору, як вплив прийнятих рішень на економічний розвиток територіальних громад.

Грунтуючись на існуючих економічних, юридичних і організаційно-функціональних принципах, система оподаткування не враховує загальносистемні та соціальні принципи, а саме: єдиний підхід до сплати податків і зборів, гнучкість системи оподаткування, економічну ефективність податкових заходів, які належать до загальносистемних принципів, та розвиток суспільства і окремих соціальних груп, поєднання інтересів держави, регіонів і територіальних громад, що спрямовані на соціальні відносини, наукову обґрунтованість нововведених платежів.

Так, не відповідає принципам економічності оподаткування та фіскальної достатності транспортний податок з фізичних та юридичних осіб (в бюджеті міста Харкова за 2017 рік надходження цього податку складають 0,27 % в обсязі власних надходжень) [3]. В бюджеті міста Харкова на 2018 рік цей податок складає 0,16% в обсязі власних доходів, в той же час, у 2010 році питома вага податку з власників транспортних засобів дорівнювала 2,5% податкових та неподаткових надходжень бюджету міста.

Не впливає на платоспроможність місцевого самоврядування введення плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей. За оптимістичними прогнозами надходження до бюджету міста Харкова в 2018 році за цим дохідним джерелом очікуються на рівні 0,24 % в обсязі власних доходів [3].

Низька ефективність (0,97% в обсязі власних надходжень бюджету міста Харкова на 2017 рік) адміністративних зборів та платежів, що передані на місцевий рівень в процесі трансформації державних фінансів [3].

Негативно впливає на платоспроможність місцевих бюджетів несвоєчасне надходження акцизного податку з виробленого в Україні пального та акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального.

Невирішеним залишається питання списання заборгованості місцевих бюджетів перед державним бюджетом за середньостроковими позиками, яка утворилася протягом 2010-2013 років.

Поряд з цим, залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів зберігає існуючий механізм впливу держави на управління фінансами на місцевому рівні.

Питома вага трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів великих міст України складає від 24,3% (м. Київ) до 41,2 % (м. Харків), середніх міст – від 43,4% (м. Маріуполь) до 46,6% (м. Вінниця), малих міст – від 41,0% (м. Полтава) до 52,2% (м. Чернігів). При цьому характерно їх зростання в порівнянні з 2015 роком (від 1,1 рази до 1,3 рази) [1].

Практичне застосування засад децентралізації супроводжуються перерозподілом управлінських, соціальних та інших функцій між державою та місцевими органами, наслідком яких є виконання державних функцій в сфері освіти, охорони здоров'я, соціальної захищеності тощо коштом місцевих бюджетів без передачі відповідних фінансових компенсаторів [4].

У зв'язку з установленням мінімальної заробітної плати на рівні 3200 гривень з січня 2017 року (проти 1600 гривень у 2016 році), на органи місцевого самоврядування покладено забезпечення своєчасної виплати заробітної плати працівникам бюджетної сфери, обсяг видатків на яку збільшився в 1,6 рази. В той же час, обсяг освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам зменшився на 0,8%, обсяг медичної субвенції – зріс на 26,3% [1].

До суттєвого навантаження на місцеві бюджети призвели зміни у сфері транспортного обслуговування, що супроводжувалися передачею з державного бюджету на місцеві бюджети витрат, пов'язаних з наданням пільгового проїзду окремих категорій громадян у транспорті загального користування [2].

Внаслідок, видатки на виконання переданих повноважень, що не забезпечені фіскальними інструментами відшкодування, по бюджету міста Харкова в 2017 році склали 2,4 млрд. гривень (16,8% від їх загального обсягу). Проте, власні

доходи бюджету міста (в порівнянні з 2016 роком) зросли лише на 2,0 млрд. гривень [1].

На підставі викладеного вбачається, що збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів не забезпечує соціально-економічний розвиток інфраструктури територіальних громад, а підміна функцій органів місцевого самоврядування функціями держави знижує ефективність публічної влади [5].

Розвиток територіальних громад залежить від наявності адекватного фінансового потенціалу, що формується з урахуванням соціально-демографічних та соціально-економічних відмінностей регіонів. Особливості бюджетоутворення місцевих бюджетів повинні коригувати таким чином, щоб видаткова частина бюджету забезпечувала соціальне благополуччя населення даної території.

Для створення умов розвитку територіальних громад необхідно збільшити ресурсну базу місцевих бюджетів шляхом:

- стимулювання економічного розвитку територій, переходу від моноцентричної моделі просторового розвитку до поліцентричної, її інтеграції до територіального планування, координації напрямків регіональної політики у всіх сферах діяльності;

- акумуляції коштів, залучення інвестиційних ресурсів в усі сфери життєдіяльності, пошук альтернативних джерел їх фінансування, забезпечення доступу до міжнародних фінансових інститутів;

- поширення реіндустріалізації, становлення нової постіндустріальної економіки, активний розвиток базових галузей, властивих тим чи іншим територіальним громадам, встановлення нових коопераційних зв'язків.

Заслужовують на увагу Європейські принципи управління місцевим розвитком, що базуються на концепціях «міського підприємництва» (Entrepreneurial), «стійкого розвитку» (Sustainable Development), «креативного міста» (Creative City), «міста, сприятливого для життя» (Liveable City) тощо [6].

До найбільш поширених належать принципи [7]:

- управління ідеологією – передбачає позиціонування регіону на міжнародному та державному рівнях, підтримання пріоритетних ініціатив мешканцями територіальної громади;

- суспільно-приватне партнерство – охоплює всі сфери діяльності органів місцевого самоврядування та застосовує спільне фінансування проектів, які визначені пріоритетними;

- проєктний підхід – орієнтує на результат через реалізацію конкретних проєктів на території громади;

- неполітичний принцип розподілу бюджетних коштів – базується на стратегії розвитку території;

- соціальний прагматизм – посилює соціально-економічний розвиток території;
- інтегрований стійкий розвиток – передбачає збалансований розвиток територіальної інфраструктури;
- ефективність економічних пілг – виступає стимулом для розвитку окремих галузей;
- участь у підприємництві – розширює сферу неподаткових надходжень до бюджету.

Впровадження цих принципів, на наш погляд, надасть можливість забезпечити пропорційний розвиток виробничої сфери і сфери споживання, збалансованість доходів та видатків, фінансування інфраструктури територіальної громади.

Поряд з цим, зміцненню фінансової бази органів місцевого самоврядування сприятимуть удосконалення інструментів бюджетного планування та створення дворівневої системи міжбюджетних відносин.

Збалансованість структури місцевих фінансів забезпечить:

- розширення бази оподаткування за доходами, що зараховуються до місцевих бюджетів, та забезпечення позитивної динаміки їх надходжень;
- удосконалення механізму вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів з метою зменшення диспропорцій бюджетної забезпеченості;
- збільшення кількості місцевих бюджетів, що матимуть прямі взаємовідносини з державним бюджетом;
- продовження процесу децентралізації бюджетних повноважень, а також упорядкування сфер відповідальності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади [8].

Важливим завданням є усунення існуючих диспропорцій соціально-економічного розвитку територіальних громад. За підсумками виконання місцевих бюджетів за 2016 рік видатки бюджету на 1 мешканця у місті Київ складають 11,6 тис. гривень, у Львові – 9,1 тис. гривень, Дніпрі – 8,6 тис. гривень, Запоріжжі – 7,9 тис. гривень, Одесі – 7,3 тис. гривень, Харкові – 7,0 тис. гривень [1].

Серед групи середніх міст найбільший показник видатків спостерігається у місті Кривий Ріг (8,0 тис. гривень), найменший – у місті Миколаїв (6,4 тис. гривень) [1].

У групі малих міст на 1 мешканця спрямовано від 5,4 тис. гривень (Чернігів) до 8,4 тис. гривень (Суми) [1].

Це пов'язано з різноманітними чинниками (територіальним поділом праці, концентрацією та спеціалізацією виробництва, посиленням процесів урбанізації тощо), що відображають стан соціально-економічного простору міста, та підкреслюють територіальну розбалансованість.

Регулювання територіальних диспропорцій повинно досягатися економічними методами, спрямованими на державну підтримку щодо створення умов мобілізації використання усіх ресурсів, та соціальними методами, спрямованими на вирівнювання соціальних показників та підвищення якості життя.

Вирішенню цього питання сприятиме внесення відповідних змін до бюджетного законодавства, а саме, перегляд нормативу зарахування до бюджетів міст податку на доходи фізичних осіб, фінансування державних соціальних зобов'язань за рахунок державного бюджету тощо.

Поряд з цим, наявність значних розбіжностей у соціально-економічному розвитку міст потребує вдосконалення державної політики у сфері регіонального розвитку, а саме проведення ефективної бюджетної політики, що здатна створити певні чинники, які позитивно впливають на підвищення рівня самостійності місцевих органів влади та подальшу децентралізація управління бюджетними коштами.

Під час реалізації бюджетної політики в основу взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами мають бути покладені засади досягнення оптимального рівня розподілу фінансових ресурсів, що передбачають зміцнення податкового потенціалу територіальної громади шляхом зміни підходів до структурної перебудови системи оподаткування та оптимізацію міжбюджетних трансфертів, які покликані забезпечити автономність органів місцевого самоврядування.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок

В процесі реформування державних фінансів не додержані принципи правової, організаційної та фінансової спроможності місцевих бюджетів. Щорічне поетапне збільшення державних соціальних стандартів та передача на місцевий рівень державних повноважень без відповідного відшкодування витрат з державного бюджету призводить до зниження фінансового ресурсу територіальних громад, що унеможливує розвиток їх інфраструктури без залучення коштів фінансових інститутів.

Проблеми, що виникають у процесі виконання доходної та видаткової частин місцевих бюджетів, зумовлюють необхідність застосування заходів фінансової стабілізації, що спрямовані на підвищення платоспроможності органів місцевого самоврядування.

Література

1. *Исполнение бюджета города Харькова за 2017 год: сравнительный анализ платежеспособности территориальных громад [Текст]: Информационно-*

аналитические материалы / Т.Д. Таукешева, Г.В. Даудова и др. – Харьков: «Міськдрук», 2018. – 159 с.

2. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання пільг у готівковій формі з оплати проїзду усіма видами транспорту загального користування на міських, приміських та міжміських маршрутах» [Електронний ресурс] від 14.03.2018 № 197. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.gov>. – (дата звернення : 07.08.2018). – Назва з екрана.

3. Таукешева, Т.Д. Вплив фіскальної децентралізації на платоспроможність місцевого самоврядування [Текст] / Таукешева Т.Д., Даудова Г.В. // Фінансові механізми інноваційного економічного розвитку України в умовах євроінтеграції: матеріали II науково-практичної конференції, (м. Київ, 31 травня 2018 р.) / Київський університет імені Бориса Грінченка. – Київ, 2018. – 265 с.

4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] від 21.05.1997 №280/97-ВР. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.gov>. – (дата звернення : 07.08.2018). – Назва з екрана.

5. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації [Текст] / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. редактор В.С. Кравців. – Львів, 2017. – 120 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

6. Стратегія «Європа 2020» [Електронний ресурс]. Режим доступу <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

7. Стратегія розвитку Харківської області на період до 2010 року. [Електронний ресурс] : Рішення Харківської обласної ради від 05.03.2017 р. №1151-VI. Режим доступу <https://kharkivvoda.gov.gov>. – (дата звернення : 07.08.2018). – Назва з екрана.

8. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки. [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.04.2018 р. № 315-р. Режим доступу : <http://www.kmu.gov.gov>. – (дата звернення : 07.08.2018). – Назва з екрана.

References

1. Taukeshcheva, T. & Daudova, G. et al. (2018) The implementation of the city budget of Kharkiv for 2017: comparative analysis of solvency of territorial communities: Information and analytical materials - Kharkiv: Miskdruk, 159.
2. The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some issues of cash benefits for all public, suburban and long distance public transportation” dated March 14, 2018 No. 197. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.gov>. – Gov
3. Taukeshcheva, T.D., Daudova, G.V. (2018) The impact of fiscal decentralization on the solvency of local self-

government. *Financial Mechanisms of Innovative Economic Development of Ukraine in the Context of European Integration: Materials of the II Scientific and Practical Conference, (Kyiv, May 31, 2018)*. Borys Grinchenko University of Kyiv. - Kyiv, 265.

4. The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" of May 21, 1997 №280/97-VR. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.gov>

5. Territorial Development and Regional Policy in Ukraine: Current Issues, Risks and Prospects for Administrative and Financial Decentralization / NAS of Ukraine. State Institution «Institute of Regional Studies named after M.I. Dolishny of NAS of Ukraine»; Scient. editor V.S. Kravtsiv. - Lviv, 2017. - 120 p. (Regional Development Issues Series)

6. Europe 2020 Strategy. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

7. Development strategy of Kharkiv region for the period till 2020. Decision of Kharkiv Regional Council dated 05.03.2017, №1151-VI. Retrieved from <https://kharkivvoda.gov.gov>

8. On the approval of the draft of Fundamental Budget Policy for 2019-2021: The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 31.04.2018 № 315-p. Retrieved from <http://www.kmu.gov.gov>

Рецензент: д-р економ. наук, професор І.В. Колупаєва, Харківський торговельно-економічний університет Київського національного торговельно-економічного університету, Харків, Україна

Автор: ТАУКЕШЕВА Тетяна Даулєдкірїївна
к. екон. наук, доцент, заслужений економіст України, заступник Харківського міського голови, директор
Департамент бюджету і фінансів Харківської міської ради
E-mail – dgv_62@ukr.net

Автор: ДАУДОВА Галина Володимирівна
к. наук з державного управління, доцент кафедри політології та філософії
Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
E-mail – dgv_62@ukr.net
ID ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6100-2099>

LOCAL BUDGET INCOME AND EXPENDITURE AS A DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

T. Taukesheva¹, G. Daudova²

¹Budget and Finance Department of Kharkiv City Council, Kharkiv, Ukraine

²Kharkiv Regional Institute of Public Administration National Academy for Public Administration under The President of Ukraine, Kharkiv, Ukraine

In the context of financial decentralization, the existing mechanism for filling local budgets and spending needs to be further refined. This is because the newly introduced sources of local budgets filling are not budget making and have a low level of influence on the solvency of local self-government. Besides significant financial resources of local budgets are directed to the financing of state powers, which are transferred to local budgets without a corresponding compensator.

The purpose of the article is to highlight the practical principles of the formation and use of local government financial resources, as well as to substantiate proposals for achieving real autonomy of local budgets.

The tax sources reformatting, revision of the mechanism of budget equalization and introduction of new transfers contributed to increase of the financial resource of local self-government bodies at the initial stage of financial decentralization.

However, the influence of the decisions on the economic development of territorial communities is not taken into account in the public administration decision-making process in the field of taxation. The transport tax from individuals and legal entities does not meet the principles of economy of taxation and fiscal sufficiency. The introduction of payment for the issuance of a license to conduct business activities for the issue and holding of lotteries does not affect the solvency of local self-government. The efficiency of administrative fees and payments transferred to the local level in the process of transformation of public finances is low. The dependence of local budgets on intergovernmental transfers preserves the existing mechanism of government influence on local financial management.

At the same time, the practical application of the principles of decentralization is accompanied by the redistribution of managerial, social and other functions between the state and local authorities in the field of education, health care, social protection, etc. with no transfers of financial resources.

As a result, the increase of the resources of local budgets does not ensure the socio-economic development of the infrastructure of territorial communities. The replacement of the functions of local self-government bodies by the functions of the state reduces the effectiveness of public power.

Issues that arise in the process of implementation of income and expenditure parts of local budgets necessitate the implementation of financial stabilization measures. These measures aimed at achieving the optimal level of distribution of financial resources and strengthening the tax potential of the territorial community, as well as structural restructuring of the tax system and optimization of intergovernmental transfers.

Keywords: *financial decentralization, local budgets income, local communities development*