

Городецкая Т.Э., Кившик Ю.И.

Харьковский институт финансов
Киевского национального торгово-экономического университета

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Аннотация

Статья посвящена проблеме укрепления финансовой основы местного самоуправления. Исследованы и систематизированы особенности формирования доходов местных бюджетов в зарубежных странах. Выявлены особенности становления финансовой самостоятельности административно-территориальных единиц. Проведен анализ роли местных бюджетов в экономике зарубежных стран. Разработаны рекомендации по использованию положительного международного опыта в вопросах формирования собственных финансовых ресурсов местного самоуправления.

Ключевые слова: финансовые ресурсы, местные бюджеты, средства местного самоуправления, финансовая система, бюджетные доходы.

Gorodetska T.E., Kivshuk Yu.I.

Kharkiv Institute of Finance of the
Kyiv National University of Trade and Economics

FOREIGN EXPERIENCE FORMATION OF FINANCIAL RESOURCES AT THE LOCAL LEVEL

Summary

The article is devoted to strengthening the financial basis of local self-government. Studied and systematized especially the formation of local budgets in foreign countries. The features of formation of financial autonomy of administrative units. The analysis of the role of local budgets in the economy of foreign countries. Recommendations for the use of positive international experience in terms of forming their own financial resources of local governments.

Keywords: financial resources, local budget, local government, financial system, budgetary revenues.

УДК 336.2

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РОЗВИТКУ САМОВРЯДУВАННЯ

Городецька Т.Е., Сухова А.О.

Харківський інститут фінансів
Київського національного торговельно-економічного університету

Висвітлено особливості формування доходів місцевих бюджетів у сучасних умовах. Проаналізовано доходи місцевих бюджетів, а також рівень централізації бюджетних ресурсів. Досліджено джерела формування доходів місцевих бюджетів. На основі проведеного аналізу визначено проблеми та шляхи підвищення рівня фінансової незалежності місцевого самоврядування. Запропоновано фінансові інструменти зміцнення фінансової бази в умовах децентралізації бюджетних ресурсів.

Ключові слова: місцевий бюджет, бюджетна децентралізація, доходи місцевих бюджетів, органи місцевого самоврядування, система формування бюджету.

Постановка проблеми. На сучасному етапі проведення економічних реформ в Україні зусилля місцевих органів влади в рамках формування місцевих бюджетів спрямовані на зміцнення власної дохідної бази, а отже, до збільшення надходжень місцевого бюджету. Забезпечення фінансової незалежності дає змогу підвищити ефективність діяльності місцевого самоврядування з метою задоволення потреб і реалізації інтересів територіальних громад. В Україні модель бюджетних відносин характеризується надмірною

централізацією фінансових ресурсів, саме тому актуальною є проблема розробки дієвого механізму формування місцевих бюджетів, пошук додаткових джерел наповнення їх дохідної частини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Однією з найважливіших у фінансовій політиці України є проблема місцевих бюджетів. Розвиток і функції системи місцевих бюджетів як основної ланки економічної основи місцевих органів влади зумовлені низкою національних, політичних, економічних чинників. Проблеми формування та

розвитку фінансової бази місцевого самоврядування знайшли своє відображення в роботах таких вітчизняних вчених, як О. Василюк, І. Дьяконової, А. Єпіфанова, О. Кириленко, І. Луніної, І. Радіонової, М. Романова, С. Юрія.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Одним із головних принципів побудови бюджетної системи України є бюджетна самостійність, тому фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування є вирішальним фактором їх ефективної діяльності. Механізм формування фінансових ресурсів на місцевому рівні в умовах бюджетної та адміністративної реформ потребує подальшого дослідження з огляду на зміни законодавчо-нормативної бази.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз особливостей формування доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації, визначення фінансових інструментів щодо підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Провідне місце в системі регулювання економіки держави, створення сприятливого фінансового середовища для швидкого розвитку ринкових відносин, забезпечення макроекономічної рівноваги в економіці належить бюджету. Він є невід'ємною частиною ринкових відносин і одночасно важливим інструментом реалізації державної політики.

Принцип загальнонаціонального і регіонального інтересу пояснює поділ економічних обов'язків держави. Те, що впливає на суспільство в цілому, виконується центральними органами управління; те, що необхідно округам або більш дрібним адміністративним одиницям, зазвичай же ними і виконується [1, с. 146].

Головною ланкою фінансів органів місцевого самоврядування є їх бюджет, тобто затверджений рішенням відповідної ради на певний період часу розпис доходів та витрат територіальної громади у грошовому вираженні.

Як зазначає Ю.В. Пасічник, «на формування місцевих бюджетів існує два погляди. Прихильники одного з них вважають, що місцеві бюджети мають формуватися «знизу», тобто, забезпечивши потреби конкретної адміністративно-територіальної одиниці, надлишок коштів передавати до вищих бюджетів. Прихильники іншої точки зору, навпаки, стверджують, що потрібно насамперед забезпечити загальнодержавні потреби, тобто місцевим бюджетам залишати тільки забезпечення мінімальних потреб і в разі наявності коштів – розподіляти їх між усіма відповідними адміністративно-територіальними одиницями» [2].

Місцевий бюджет відіграє важливу роль, впливаючи на стан місцевої економіки. Розміри місцевого бюджету, величина податкового навантаження і структура бюджетних витрат певним чином впливають на динаміку виробництва, тенденцію зайнятості і загалом соціально-економічний стан відповідної території. Через податки, податкові пільги, обсяги та напрями витратків місцевих бюджетів здійснюється їх стимулююча функція. Таким чином створюються сприятливі умови для розвитку місцевої інфраструктури, а також тих галузей, які мають вирішальне значення для задоволення потреб населення.

Особливе призначення місцевих бюджетів пов'язується з соціально-економічним розвитком. Із місцевих бюджетів фінансуються близько 60% витратків на соціально-культурні заходи, 20% охорону здоров'я, фізичну культуру і спорт, засоби масової інформації. Повністю утримуються об'єкти житлово-комунального господарства, а також державне управління. За кошти місцевих бюджетів проводяться витратки на заходи підвищення життєвого рівня населення, виплачуються допомоги окремим категоріям громадян тощо. Постійно зростають витратки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання об'єктів культури, фізичної культури і спорту, засобів масової інформації, земельних ресурсів, водне, лісове і рибне господарство, мисливство, благоустрій міст [3, с. 29].

Місцеві бюджети є важливим інструментом макроекономічного регулювання. Поряд з державним бюджетом, місцеві бюджети забезпечують процес розширеного відтворення. За допомогою певних важелів місцевими органами влади, відповідно до їх компетенції, забирається частина коштів у виробничих, інших структурах, населення у вигляді податків, зборів, платежів та акумулюється у місцевих бюджетах. З іншого боку, ресурси місцевих бюджетів спрямовуються на утримання установ соціально-культурної сфери та охорони здоров'я, підприємств житлово-комунального господарства, виплати соціальних допоміг, тобто місцеві фінанси відіграють основну роль у забезпеченні потреби населення у соціальних послугах. Відбувається процес накопичення фінансових ресурсів місцевих бюджетів та їх розподілу і використання на різні сфери діяльності. Отже, в місцевих бюджетах зосереджуються не лише фінансові ресурси даного регіону. Місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування можуть отримувати до місцевого бюджету відповідного рівня грошові засоби з бюджетів іншого рівня (державного або місцевих) або передавати грошові засоби даного бюджету до інших ланок бюджетної системи.

Загальні засади фінансового забезпечення місцевого самоврядування у країнах Європи визначені у Європейській Хартії місцевого самоврядування у статті 9 [4].

В Україні не можна вважати реалізованими навіть ключові положення Хартії, зокрема, щодо права органів місцевого самоврядування на володіння достатніми власними фінансовими ресурсами, якими вони можуть розпоряджатися для здійснення своїх функцій (п. 1 ст. 9), та сумірності фінансових ресурсів місцевого самоврядування повноваженням, які покладені на них конституцією та законами країни (п. 2 ст. 9) [5, с. 48].

У 2010 році введено в дію новий Бюджетний кодекс України [6], в якому визначені основні принципи організації місцевих фінансів, джерела формування і напрями використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, а також їх фінансові права. Із введенням нового кодексу розпочалось бюджетне реформування, яке триває до цього часу. Були змінені підходи до формування бюджетів різних рівнів, запроваджено оновлену схему відносин між державним та місцевими бюджетами. Місцеві бюджети отримали більшу самостійність та стали незалежними

Таблиця 1

**Надходження доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів)
за 2010-2015 роки**

Доходи	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.
Усього, млн грн, у т. ч	80515,8	86456,6	100813,8	105171,1	101087,6	120461,7
Загальний фонд	67645,3	71391,2	81150,3	84892,1	80230,1	101574,7
Спеціальний фонд	12870,5	15065,4	19605,9	20279,0	20857,5	18887,0

Джерело: розроблено авторами за даними [8, 9]

ми один від одного. Відбувся перехід від ручного управління бюджетними коштами до формульного підходу при розмежуванні видатків і визначенні державних трансфертів для міст обласного значення та районів, від районів – до місцевих бюджетів територіальних громад. Це дало можливість спрямувати зусилля на збільшення надходжень і на посилення ефективності використання: бюджетних коштів на місцевому рівні.

Загалом, аналіз проблем формування місцевих бюджетів України, а також теорії та практики побудови багаторівневих бюджетних систем у країнах з ринковою економікою дозволяє зробити висновок, що існуюча система формування місцевих бюджетів має низку серйозних недоліків:

- високий ступінь концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;

- низька частка закріплених доходів (податкових платежів) у структурі надходжень до регіональних і місцевих бюджетів;

- практично щорічна зміна видів податків, що зараховуються до місцевих бюджетів;

- відсутність єдиних та досить стабільних нормативів (наприклад, на кілька років) відрхування від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів [7, с. 854-855].

Іншими словами, органи місцевого самоврядування отримали давно очікувані реальні стимули до нарощування своїх фінансових ресурсів. Водночас кодекс передбачає одну з важливих і обов'язкових умов – прозорість бюджетного процесу, а саме: застосування нових підходів і методів до аналізу конкретних наявних або перспективних проблем для ухвалення відповідних рішень.

Дослідження і аналіз структури зазначених відносин дає змогу зрозуміти економічний зміст бюджету, глибше виявити його роль у розподільчих процесах.

Проаналізуємо динаміку надходження місцевих бюджетів у розрізі загального та спеціального фондів.

Аналіз доходів місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2010-2015 роки показує, що спостерігається збільшення номінального рівня показників як у цілому, так й за показниками в розрізі фондів бюджетів.

В Україні сьогодні процеси фінансово-бюджетної децентралізації хоча й набули незворотного характеру, але не мають системності і все ще не сприяють стимулюванню місцевих органів до пошуку джерел активізації власних економічних ресурсів.

Децентралізація бюджетної системи стала відповіддю на підвищення централізації фінансованих потоків сьогодні є одним із ключових напрямків бюджетної політики. В умовах переходу до

децентралізації управління фінансовими ресурсами обсяг надходжень у місцеві бюджети повинен відповідати потребам регіону. Важливим показником рівня бюджетної і податкової автономії місцевих органів щодо управління розвитком території є рівень фінансово-бюджетної децентралізації [10, с. 222]. (стаття 15рпнвпн д-2016, с. 222).

До реформи структура розподілу фінансів мала наступний вигляд: 25% надходило до обласних бюджетів, 75% – до бюджетів міст обласного значення, до сіл і селищ надходжень не передбачалось [11]. Тепер до обласних бюджетів відрхувається 15%, до бюджетів міст обласного значення – 60%, до держбюджету – 25%. Згідно з нововведеннями, місцеві бюджети втрадили частину доходів від податку з доходів фізичних осіб – ПДФО.

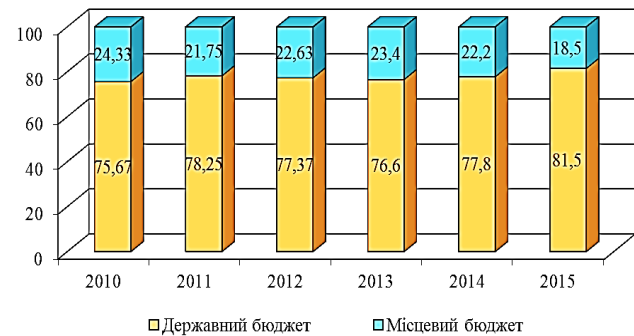


Рис. 1. Співвідношення державного та місцевих бюджетів і Зведеному бюджеті України

Джерело: розроблено авторами за даними [8, 9]

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язана із структурою доходів місцевих бюджетів. Однак, формування доходів місцевих бюджетів повинне відповідати критеріям економічної ефективності, тобто створювати і зберігати заінтересованість місцевих органів влади у збільшенні власних доходів та ефективно використанні бюджетних коштів.

Формування дохідної частини місцевих бюджетів здійснюється відповідно до Бюджетного Кодексу України [6]. Відповідно ст. 9 Бюджетного кодексу України доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

- 1) податкові надходження (встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори);
- 2) неподаткові надходження (доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності, інші неподаткові надходження);
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти (кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної

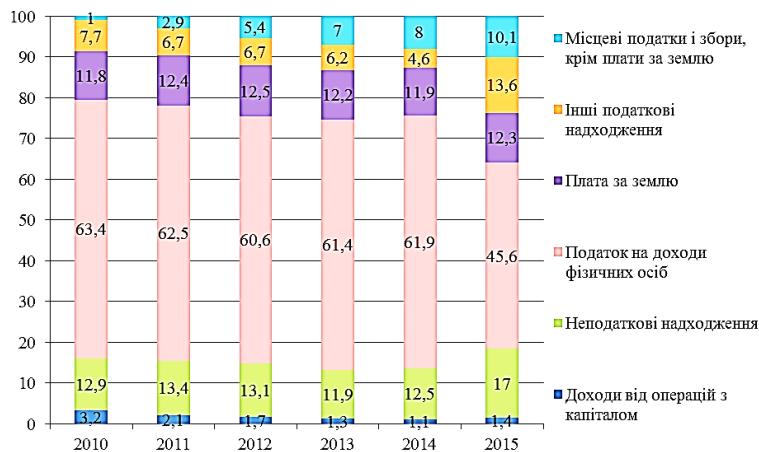


Рис. 2. Структура доходів місцевих бюджетів України

Джерело: розроблено авторами за даними [8, 9]

Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі).

Структура доходів місцевих бюджетів зазнала суттєвих змін, насамперед через часткове зарахування надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету у розмірі 60% на території міста Києва та у розмірі 25% на іншій території України. Саме з цим пов'язане суттєве скорочення частки податку – на 16,3%, з 61,9% до 45,6%. Це призвело також і до скорочення частки власних податкових надходжень на 4,8%, до 81,6%. Інші зміни, які вплинули на структуру доходної частини включали зарахування до місцевих бюджетів 10,0% податку на прибуток підприємств та запровадження справляння акцизів на місцевому рівні [9, с. 55].

Крім того, слід врахувати, що структура доходів місцевих бюджетів зберігає значні міжрегіональні відмінності, пов'язані з різною роллю податкових надходжень і трансфертів. Спроможність органів місцевого самоврядування фінансувати програми і заходи соціального й економічного розвитку території, а також схвалити громадою інвестиційні та інноваційні проекти, реалізація яких є найважливішою передумовою розширення у середньостроковій перспективі податкоспроможності територій та доходів місцевих бюджетів. Навпаки, неспроможність здійснювати видатки розвитку унеможливило здійснення місцевими органами влади фінансово-економічної політики, а відтак і досягнення пріоритетних

для територіальних громад цілей соціально-економічного розвитку.

Отже, основними складовими багатопланової ролі місцевих бюджетів є те, що вони виступають:

- 1) важливим чинником економічного розвитку і фінансової стабільності;
- 2) інструментом макроекономічного регулювання;
- 3) важелем здійснення перерозподільних процесів;
- 4) фінансовою базою місцевого самоврядування;
- 5) інструментом реалізації державної регіональної політики;
- 6) планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень;
- 7) основним важелем фінансового вирівнювання;

8) головним джерелом фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем;

9) з їх допомогою реалізуються перспективні цілі національного розвитку і загальнодержавних програм, проводиться фінансування державних видатків; місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем, піднесення рівня добробуту населення.

Висновки і пропозиції. Економічне зростання в Україні висуває підвищені вимоги до публічної інфраструктури, яка потребує модернізації та значних інвестицій, тому фінансові ресурси, що перебувають у розпорядженні місцевих рад та їх виконавчих структур, потребують суттєвого збільшення. Місцеві бюджети є основою фінансової бази місцевого самоврядування, джерелом розвитку власного економічного потенціалу, а також забезпечення його фінансової незалежності. Ефективне управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні при реалізації місцевих проектів суттєво впливає економічний розвиток регіонів. В Україні в умовах підвищення рівня фіскальної децентралізації з метою зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування перспективним, на нашу думку, перспективним є використання таких фінансових інструментів, як місцеве запозичення, бюджети розвитку, фінансування в рамках міжнародних проектів і організацій, публічно-правове партнерство тощо.

Список літератури:

1. Бастейбл Ч.Ф. Общественные финансы / Под ред. канд. экон. наук С.П. Захарченкова [пер. с англ.]. – Х.: Виват, 2016. – 808 с.
2. Пасічник Ю.З. Бюджетна система України: [навч. посіб.] / Ю.В. Пасічник. – К.: Знання-Прес, 2006. – 607 с.
3. Зайчикова В.В. Фінансова регіональна політика держави / В.В. Зайчикова // Фінанси України. – 2005. – № 6. – С. 29-35.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.97 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
5. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І.О., Кириленко О.П., Лучка А.В. та ін.]; за ред. д-ра экон. наук І.О. Луніної; НАН України; Ін-т экон. та прогноз. – К., 2010. – 320 с.
6. Бюджетний кодекс України, Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
7. Лінтур І.В. Можливості оптимізації формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації [Електронний ресурс] / І.В. Лінтур // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2015. – Берез. (Вип. 4). – С. 853-855. – Режим доступу: <http://global-national.in.ua/archive/4-2015/181.pdf> (10.09.2015).

8. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [Зубенко В.В., Рудик А.Ю., Щербина І.Ф. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 142 с.
9. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015 рік / [Зубенко В.В., Самчинська І.В., Рудик А.Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2016. – 80 с.
10. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації [Електронний ресурс] / Н.В. Проць // Фінансовий простір. – 2015. – № 1 (17). – С. 221-227. Режим доступу: <http://fp.cibs.ck.ua/author/uk/370>
11. Аналіз фінансових наслідків адміністративно-територіальної реформи // Проект SuFTAR. Системне управління фінансування адміністративно-територіальної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fisco-id.com/download.php?m=an&l=ua&id=69>

Городецкая Т.Э., Сухова А.А.

Харьковский институт финансов
Киевского национального торгово-экономического университета

ФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

Раскрыты особенности формирования доходов местных бюджетов в современных условиях. Проанализированы доходы местных бюджетов, а также уровень централизации бюджетных ресурсов. Исследованы источники формирования доходов местных бюджетов. На основе проведенного анализа определены проблемы и пути повышения уровня финансовой независимости местного самоуправления. Предложено финансовые инструменты укрепления финансовой базы в условиях децентрализации бюджетных ресурсов.

Ключевые слова: местный бюджет, бюджетная децентрализация, доходы местных бюджетов, органы местного самоуправления, система формирования бюджета.

Gorodetska T.E., Suhova A.A.

Kharkiv Institute of Finance of the
Kyiv National University of Trade and Economics

FORMATION OF LOCAL BUDGETS UNDER DEVELOPMENT GOVERNMENT

Summary

Some aspects of local budget revenues in the current conditions. Analyzed the incomes of local budgets, as well as the level of centralization of budgetary resources. We investigated sources of local revenues. Based on the analysis identified problems and ways to improve the level of financial independence of local self-government. Proposed financial instruments to strengthen the financial base in terms of budgetary resources decentralization.

Keywords: local budget, fiscal decentralization, revenues of local budget, bodies of local self-government, system of budget formation.