

DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2308-8834/2020.1.34>

УДК 351/354

Сікорський Макарій Миколайович

аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Практика діяльності органів місцевого самоврядування довела, що саме фінансова основа є вирішальною у здійсненні функцій і завдань, які на них покладаються. Фінансова та економічна основи є взаємозумовленими елементами місцевого самоврядування, адже становлять собою сукупність взаємопов'язаних відносин, близьких по суті і призначенню. Лише за наявності відповідної фінансово-матеріальної бази органи місцевого самоврядування можуть ефективно здійснювати управління на місцях і вирішувати завдання, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності населення на місцевому рівні.

У дослідженні наголошено, що місцеві бюджети є фінансовою основою органів місцевого самоврядування та важливим чинником регіонального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність органів місцевого самоврядування, активізує господарську діяльність, дозволяє розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти й використовувати резерви фінансових ресурсів. Проте теперішня система місцевих фінансів не здатна належним чином забезпечувати фінансову самостійність органів місцевого самоврядування. Часто незацікавленість і корумпованість місцевих органів влади в контролі за добросовісним справлянням обов'язкових платежів до бюджету створює низький податковий потенціал. Це в свою чергу породжує проблеми з дохідною базою місцевих громад, з їх оподаткуванням та бюджетним регулюванням, і негативно впливає на соціально-економічну складову та добробут місцевих громад.

Проведене дослідження дає можливість зробити висновки, що розмір дохідної частини місцевих бюджетів залежить від ефективної організації комплексу робіт із запровадження та збирання місцевих податків та зборів, а також із мобілізації закріплених податків, таких як ПДФО, акциз та рентні платежі. Органи місцевого самоврядування в межах податкового законодавства та наданих їм компетенцій мають реальні можливості впливати на обсяги надходжень місцевих податкових платежів до відповідних бюджетів через систему запровадження та встановлення розміру ставок. Тому важливим і своєчасним є формування достатньої фінансової основи бази місцевого значення, що у свою чергу має позитивно вплинути на фінансову самодостатність місцевих бюджетів.

Подальші дослідження порушеної нами проблеми вбачаються в дослідженні шляхів інвестування коштів місцевого бюджету в галузевий розвиток місцевої економіки.

Ключові слова: міське самоврядування, місцевий бюджет, фінансова основа.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Закріпивши міське самоврядування як одну з основ конституційної ладу, Україна взяла на себе зобов'язання зі створення необхідних умов його інституціоналізації та розвитку, зокрема й фінансової основи, завдяки якій забезпечувалася б не

лише матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування, а й якість вирішення питань місцевого значення, а в кінцевому результаті – і рівень добробуту населення. Практика діяльності органів місцевого самоврядування довела, що саме фінансова основа є вирішальною у здійсненні функцій і завдань, які на них покладаються.

Аналіз останніх досліджень і публікацій виявив, що ключові аспекти фінансового забезпечення місцевого самоврядування розкрито у працях Т. Бондарук, О. Василика, І. Вахович, В. Зайчикової, Л. Калашнікової, І. Лопушинського, Р. Плюща, Л. Оленковської, О. Сунцової та ін. Проблематиці дослідженню місцевих бюджетів присвячено праці вітчизняних учених О. Василика, В. Гейця, М. Долішного, Я. Казюк, Н. Чумаченка, А. Чухна, С. Юрія та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак останнім часом у практиці розвитку місцевого самоврядування в Україні відбуваються динамічні зміни, які потребують швидкого реагування наукової спільноти.

Формування цілей статті. Саме тому метою нашої статті й став теоретичний аналіз фінансової основи місцевого самоврядування Херсонської області.

Виклад основного матеріалу дослідження Фінансова та економічна основи є взаємозумовленими елементами місцевого самоврядування, адже вони становлять собою сукупність взаємопов'язаних відносин, близьких за сутністю і призначенням. Лише за наявності відповідної фінансово-матеріальної бази органи місцевого самоврядування можуть ефективно здійснювати управління на місцях і вирішувати завдання, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності населення на місцевому рівні. При цьому варто звернути увагу, що поняття «фінансова основа» значно вужче, ніж поняття «економічна основа», оскільки «фінансові відносини» є складовою «економічного підґрунтя» і співвідносяться відповідно як часткове й загальне.

Місьцеві бюджети є фінансовою основою органів місцевого самоврядування та важливим чинником регіонального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність органів місцевого самоврядування, активізує господарську діяльність, дозволяє розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти й використовувати резерви фінансових ресурсів [1].

Слід наголосити, що особливості формування місцевих бюджетів визначаються: державним устроєм та адміністративно-територіальним поділом; ступенем розмежування повноважень між рівнями влади; рівнем соціально-економічного розвитку територій; традиціями функціонування місцевого самоврядування [2].

Класифікувати місцеві бюджети можна за характером видатків бюджету (поточний і бюджет розвитку); за складовими бюджету як фінансового плану (загальний і спеціальний фонди місцевого бюджету); за фінансовою достатністю (дефіцитний, профіцитний, збалансований). Якщо класифікувати місцеві бюджети за такою ознакою, як фінансова достатність, то відповідно до вітчизняного законодавства може існувати три ситуації: органом місцевого самоврядування буде обґрунтовано перевищення видаткової частини над доходною та визначено джерела покриття такого перевищення – у такому разі місцевий бюджет може бути затверджений із дефіцитом; органом місцевого самоврядування буде обґрунтовано перевищення доходної частини над видатковою та визначено напрямки використання такого перевищення – у такому разі місцевий бюджет може бути затверджений з профіцитом; доходна частина місцевого бюджету відповідає видатковій – бюджет вважається збалансованим [3].

Реформа децентралізації дозволила суттєво наростити доходну частину місцевих бюджетів. Однак, одночасно фінансування більшої частини видатків, пов'язаних з життям територіальних громад, тепер здійснюється за рахунок їхніх бюджетів. Слід зазначити, що основним джерелом наповнення

місцевих бюджетів є місцеві податки та збори, акцизний податок і податок на доходи фізичних осіб.

В Україні нараховується 9139 місцевих бюджетів, з яких мають взаємовідносини з державним бюджетом 1403 бюджети. Більш детально це розкрито в таблиці 1.

Таблиця 1

Кількість місцевих бюджетів України станом на 21.08.2019

(Наказ Міністерства фінансів України від 21 серпня 2019 року № 353 [4]¹)

Типи місцевих бюджетів	усього місцевих бюджетів	з них мають взаємовідносини з державним бюджетом
обласні бюджети, бюджет АРК	25	24
бюджети міст республіканського \ обласного значення	185	148
районні бюджети	488	449
бюджети об'єднаних територіальних громад	782	782
бюджети районів у містах обласного значення	40	0
бюджети міст районного значення	171	0
бюджети селищ міського типу	521	0
бюджети сільрад (сіл)	6927	0
Разом	9139	1403

Найбільш вагомим функціональним завданнями органів місцевого самоврядування наразі є забезпечення стійкості та збалансованості місцевих бюджетів, стимулювання економічного зростання через реалізацію основних пріоритетів бюджетної політики щодо формування та використання фінансових ресурсів на місцевому рівні. Формування місцевих бюджетів має

¹ На момент друку статті внесено зміни до довідника місцевих бюджетів відповідно до Наказу Міністерства фінансів України «Про внесення змін до довідника місцевих бюджетів» від 26.12.2019 року №572

здійснюватися з урахуванням циклічності економічного розвитку, потреби забезпечення достатнього рівня інституційних перетворень економічного середовища, використання дієвих фінансово-бюджетних механізмів, удосконалення програмно-цільового методу та середньострокового бюджетного планування видатків місцевих бюджетів [5].

На жаль, як показує детальний аналіз, теперішня система місцевих фінансів не здатна належним чином забезпечувати фінансову самостійність органів місцевого самоврядування. Часто незацікавленість і корумпованість місцевих органів влади в контролі за добросовісним справлянням обов'язкових платежів до бюджету створює низький податковий потенціал. Це в свою чергу породжує проблеми з дохідною базою місцевих громад, з їх оподаткуванням і бюджетним регулюванням, та негативно впливає на соціально-економічну складову та добробут місцевих громад.

Так, аналіз зведеного бюджету м. Херсон за грудень 2019 року виявив, що за дохідною частиною виконано 3 043 805 552.30 грн. (99.38%), а за видатками – 3 058 539 404.63 грн. (97.93% річного плану).

Дохідна частина склала 3 043 805 552.30 грн., а саме:

- податкові надходження – 1 673 033 793.20 грн. – 54.97% (за рахунок місцевих податків: податок на майно 149 205 051.93 грн.; збір за місця для паркування транспортних засобів 524 591.74 грн.; туристичний збір 760 317.94 грн.; єдиний податок 276 754 166.85 грн.);
- неподаткові надходження – 183 660 310.30 грн. (6.03%);
- доходи від операцій з капіталом – 15 744 122.40 грн. (0.52%);
- офіційні трансферти 1 170 836 319.23 грн. (38.47%);
- цільові фонди - 531 007.17 грн. (0.02%).

Структура бюджету за видатками складає 3 058 539 404.63 грн. виглядає таким чином:

- загальнодержавні функції 294 563 957.26 грн. (9.63%);
- громадський порядок, безпека та судова влада 33 819.20 грн. (0.00%);
- економічна діяльність 180 316 328.06 грн. (5.90%);

- охорона навколишнього природного середовища 2 619 457.21 грн. (0.09%);
- житлово-комунальне господарство 221 141 112.69 грн. (7.23%);
- охорона здоров'я 360 874 107.15 грн. (11.80%);
- духовний та фізичний розвиток 82 041 358.59 грн. (2.68%);
- освіта 1 349 765 445.79 грн. (44.13%);
- соціальний захист та соціальне забезпечення 567 183 818.68 грн. (18.54%) [6].

Таблиця 2

Баланс зведеного бюджету м. Херсона, тис. грн.

показники виконання січень - грудень	загальний фонд			спеціальний фонд			разом		
	2018	2019	темп росту	2018	2019	темп росту	2018	2019	темп росту
доходи	2 986 084.4	2 890 365.4	-95 718.9 (96.7%)	166 002.2	153 440.0	-12 562.1 (92.4%)	3 152 086.6	3 043 805.5	- 108 281.1 (96.5%)
видатки	2 750 104.0	2 590 880.3	- 159 223.6 (94.2%)	502 734.8	467 659.0	-35 075.8 (93.0%)	3 252 838.9	3 058 539.4	- 194 299.5 (94.0%)
кредитування	5 328.8	400.0	-4 928.8	5.0	26.1	21.1	5 333.8	426.1	-4 907.7
дефіцит (-) / профіцит (+)	230 651.4	299 085.1	68 433.6	- 336 737.6	- 314 245.1	22 492.4	- 106 086.1	-15 160.0	90 926.1

У свою чергу аналіз зведеного бюджету Херсонської області засвідчив, що виконання бюджету за доходами складає 16 344 203 137.87 грн. (96.98%), за видатками виконано 16 404 219 354.00 грн. (92.3%).

Структура бюджету за доходами склала 16 344 203 137.87 грн., зокрема:

- податкові надходження 5 019 183 915.05 грн. (30.71%);
- неподаткові надходження 638 168 545.98 грн. (3.90%);
- доходи від операцій з капіталом 56 170 127.56 грн. (0.34%);
- офіційні трансферти 10 615 893 555.64 грн. (64.95%);
- цільові фонди 14 786 993.64 грн. (0.09%).

За видатками структура зведеного бюджету Херсонської області складає разом 16 404 219 354.00 грн., а саме:

- загальнодержавні функції 4 254 261 591.76 грн. (25.93%);
- громадський порядок, безпека та судова влада 24 848 503.46 грн. (0.15%);
- економічна діяльність 1 051 352 193.44 грн. (6.41%);
- охорона навколишнього природного середовища 15 649 853.74 грн. (0.10%);
- житлово-комунальне господарство 513 575 325.91 грн. (3.13%);
- охорона здоров'я 2 111 610 052.59 грн. (12.87%);
- духовний та фізичний розвиток 565 800 668.99 грн. (3.45%);
- освіта 5 344 343 208.94 грн. (32.58%);
- соціальний захист та соціальне забезпечення 2 522 777 955.17 грн. (15.38%) [6].

Таблиця 3

Баланс зведеного бюджету Херсонської області, тис. грн.

показники виконання	загальний фонд			спеціальний фонд			разом		
	2018	2019	темп росту	2018	2019	темп росту	2018	2019	темп росту
доходи	5 677 094.3	4 772 947.5	- 904 146.8 (84.0%)	590 470.0	582 444.8	-8 025.2 (98.6%)	6 267 564.4	5 355 392.3	- 912 172.0 (85.4%)
видатки	5 440 259.3	4 517 525.2	- 922 734.1 (83.0%)	771 287.7	834 657.5	63 369.8 (108.2%)	6 211 547.0	5 352 182.8	- 859 364.2 (86.1%)

кредитування	12 408.9	9 928.1	-2 480.7	31.5	79.5	48.0	12 440.4	10 007.7	-2 432.7
дефіцит (-) профіцит (+)	224 426.0	245 494.1	21 068.0	- 180 849.1	- 252 292.3	-71 443.1	43 576.9	-6 798.1	-50 375.1

Податок на доходи фізичних осіб залишається рекордсменом у фінансуванні місцевих бюджетів Херсонщини та основним джерелом їх наповнення. Його питома вага в загальних податкових надходженнях по області складає 59,4% [7].



Рис.3. Структура доходів загального фонду місцевих бюджетів Херсонської області за січень 2020 року [8].

Проведений аналіз формування дохідної частини місцевих бюджетів свідчить про те, що для адекватного фінансування виконання власних і делегованих повноважень органів місцевої влади потрібно збільшувати обсяг власних і закріплених доходів.

Ми погоджуємося з думкою науковців, що збільшення доходів місцевих бюджетів є одним із найважливіших стратегічних завдань забезпечення збалансованого розвитку та підвищення конкурентоспроможності, що реально можливо за таких умов:

– забезпечення ефективної взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування, приватними суб'єктами господарювання та інститутами громадянського суспільства, удосконалення механізму залучення й використання міжнародної технічної допомоги, фінансових ресурсів міжнародних фінансових організацій для підтримки регіонального розвитку з метою забезпечення успішної реалізації проектів, спрямованих на розвиток регіональної інфраструктури, підвищення якості життя населення, покращення стану навколишнього природного середовища [9];

– виявлення й реалізація прихованого та недооціненого потенціалу розвитку кожного регіону, району, об'єднаної територіальної громади [9];

– підвищення рівня підприємницької ініціативи, використання можливостей бізнесу для розвитку територій, а також рівня інвестиційної привабливості з метою реалізації інвестиційних проектів [9];

– збільшення кількості місцевих бюджетів, що мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Нова система вирівнювання дає змогу залишати більшу частину коштів на місцях і є стимулювальною [9];

– самостійне регулювання органами місцевого самоврядування ставок податків на нерухомість і землю, а також надання пільг з їх сплати [9].

Наразі важливого значення набуває перспективне бюджетне планування місцевих бюджетів з урахуванням стратегічних планів розвитку територій, які базуються на аналізі та оцінці тенденцій взаємного впливу макроекономічних та фінансово-бюджетних показників. У разі впровадження перспективного планування бюджету на місцевому рівні потрібно враховувати пріоритетність відповідних соціально-економічних завдань місцевого самоврядування та фінансових можливостей територіальних громад [10].

Висновки з даного дослідження. Місьцеві податки та збори є одним із дієвих механізмів формування фінансової основи місцевого самоврядування, а також джерелом соціального й економічного розвитку територій громад. Розмір дохідної частини місцевих бюджетів залежить від ефективної організації комплексу робіт із запровадження та збирання місцевих податків і зборів, а також із мобілізації закріплених податків, таких як ПДФО, акциз і рентні платежі. Органи місцевого самоврядування в межах податкового законодавства та наданих їм компетенцій мають реальні можливості впливати на обсяги надходжень місцевих податкових платежів до відповідних бюджетів через систему запровадження та встановлення розміру ставок. Тому важливим і своєчасним є формування достатньої фінансової основи бази місцевого значення, що у свою чергу має позитивно вплинути на фінансову самодостатність місцевих бюджетів.

Перспективи подальших розвідок. Подальші дослідження порушеної нами проблеми вбачаються в дослідженні шляхів інвестування коштів місцевого бюджету в галузевий розвиток місцевої економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кужелєв М. О. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні : монографія. Київ : «Центр учбової літератури», 2019. 224 с.
2. Мамонова В. В. Управління місцевим бюджетом та фінансами : навчальний посібник. Х. : Вид-во Хар РІ НАДУ «Магістр», 2013. 224 с.
3. Литвин Н. М. Аналіз дотаційності місцевих бюджетів України. *Науковий вісник: Державне управління*. 2019. №. 2.
4. Про внесення змін до довідника місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 21 серпня 2019 року № 353. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20353\(1\).doc](https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20353(1).doc)
5. Актуальні економічні, фінансові та правові питання в умовах євроінтеграції та глобальної конкуренції : Збірник матеріалів ІІ Міжнародної науково-практичної конференції (20 листопада 2019 р.) / ННІ фінансів, банківської справи Університету ДФС України; Ірпінський державний коледж економіки та права. – Ірпінь: Університет ДФС України, 2019. – 264 с.
6. Відкритий бюджет URL: <https://openbudget.gov.ua/>
7. На селекторній нараді розповіли про податкові надходження Херсонщини. URL: <https://pivdenukraine.com.ua/2020/01/21/na-selektornij-naradi-rozpovili-pro-podatkovii-nadhodzhennya-xersonshhini/>
8. За січень 2020 року до загального фонду місцевих бюджетів області надійшло 393,1 млн. грн. податків та зборів. URL: <https://khoda.gov.ua/za-s%D1%96chen-2020-roku-do>

zagalnogo-fondu-m%D1%96scevih-bjudzhet%D1%96v-oblast%D1%96nad%D1%96jshlo-393-1-mln-grn-podat%D1%96v-ta-zbor%D1%96v

9. Крупка М. І., Кульчицький М. І., Коваленко В. М. Трансформація ролі доходів місцевих бюджетів як інструменту бюджетного механізму в контексті децентралізації. *Світ фінансів*. 2018. Вип. 3. С. 7-18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/svitfin_2018_3_3
10. Чугунов І.Я., Макогон В.Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. *Вісник КНТЕУ*. 2018. № 5. С. 5-18.

ANNOTATION

Sikorskyi Makarii. Post-graduate student of the Department of Public Administration and Local Self-Government Kherson National Technical University

LOCAL BUDGETS AS A FINANCIAL BASIS FOR LOCAL SELF-GOVERNANCE

The practice of local governments has proved that it is the financial basis that is decisive in the implementation of the functions and tasks assigned to them. The financial and economic foundations are interdependent elements of local self-government, as they are a combination of interrelated relationships that are close in essence and purpose. Only if there is an appropriate financial and material base, local self-government bodies can effectively carry out local management and solve problems associated with ensuring the livelihoods of the population at the local level.

The study notes that local budgets are the financial basis of local governments and an important factor in regional development. The presence of local budgets strengthens the economic independence of local governments, activates economic activity, allows you to develop infrastructure in the territory under its jurisdiction, expand the economic potential of the region, identify and use the reserves of financial resources. However, the current system of local finance is not able to properly ensure the financial independence of local governments. Often, the disinterest and corruption of local authorities to control the bona fide collection of mandatory payments to the budget creates a low tax potential. This in turn creates problems with the income base of local communities, with their taxation and budgetary regulation, and negatively affects the socio-economic component and well-being of local communities.

The study makes it possible to conclude that the size of the revenue portion of local budgets depends on the effective organization of the complex of work on the implementation and collection of local taxes and fees, as well as on the mobilization of fixed taxes, such as personal income tax, excise tax and rental payments. Local governments, within the limits of tax legislation and the competencies granted to them, have real opportunities to influence the volume of tax payments to the respective budgets through the system of introduction and establishment of rates. Therefore, it is important and timely to form a sufficient financial basis for a base of local importance, which, in turn, should positively affect the financial self-sufficiency of local budgets.

Further studies of the problem we have raised are seen in the study of ways to invest local budget funds in the sectoral development of the local economy.

Key words: local government, local budget, financial basis.

References:

1. Kuzhelyev M. O. Finansovi instrumenty stymulyuvannya rehional'noho rozvytku: praktyka vykorystannya v Ukrayini : monohrafiya. Kyiv : «Tsentr uchbovoyi literatury», 2019. 224 s
2. Mamonova V. V. Upravlinnya mistsevym byudzhетom ta finansamy : navchal'nyy posibnyk. KH. : Vyd-vo Khar RI NADU «Mahistr», 2013. 224 s.
3. Lytvyn N. M. Analiz dotatsiynosti mistsevyykh byudzhетiv Ukrayiny. Naukovyy visnyk: Derzhavne upravlinnya. 2019. №. 2.
4. Pro vnesennya zmin do dovidnyka mistsevyykh byudzhетiv: Nakaz Ministerstva finansiv Ukrayiny vid 21 serpnya 2019 roku № 353. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20353\(1\).doc](https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20353(1).doc)
5. Aktual'ni ekonomichni, finansovi ta pravovi pytannya v umovakh yevrointehratsiyi ta hlobal'noyi konkurentsiyi : Zbirnyk materialiv II Mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi (20 lystopada 2019 r.) / NNI finansiv, bankivs'koyi spravy Universytetu DFS Ukrayiny; Iripins'kyy derzhavnyy

koledzh ekonomiky ta prava. – Irpin': Universytet DFS Ukrayiny, 2019. – 264 s.

6. Vidkrytyy byudzhet URL: <https://openbudget.gov.ua/>

7. Na selektoniy naradi rozpovily pro podatkovy nadkhodzhennya Khersonshchyny. URL: <https://pivdenukraine.com.ua/2020/01/21/na-selektornij-naradi-rozpovili-pro-podatkovy-nadxodzhennya-xersonshhini/>

8. Za sichen' 2020 roku do zahal'noho fondu mistsevykh byudzhetiv oblasti nadiyshlo 393,1 mln hrn podatkov ta zboriv. URL: <https://khoda.gov.ua/zas%D1%96chen-2020-roku-do-zagalnogo-fondu-m%D1%96scevih-bjudzhet%D1%96v-oblast%D1%96nad%D1%96jshlo-393-1-mln-grn-podat%D1%96v-ta-zbor%D1%96v>

9. Krupka M. I., Kul'chyts'kyi M. I., Kovalenko V. M. Transformatsiya roli dokhodiv mistsevykh byudzhetiv yak instrumentu byudzhetnoho mekhanizmu v konteksti detsentralizatsiyi. Svit finansiv. 2018. Vyp. 3. S. 7-18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/svitfin_2018_3_3

10. Chuhunov I.YA., Makohon V.D. Byudzhetna stratehiya v umovakh ekonomichnykh peretvoren'. Visnyk KNTEU. 2018. № 5. S. 5-18.