



# ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 336.225.6

Нікітішин А.О.,  
к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів  
Вінницький торговельно-економічний інститут КНТЕУ

## РОЗШИРЕННЯ ПОДАТКОВОЇ БАЗИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Nikitishin A.O.,  
cand.sc.(econ.), assoc. prof.,  
assistant professor at the department of finance  
Vinnitsa Trade and Economic Institute KNTEU

### EXPANDING THE TAX BASE IN THE SYSTEM OF FINANCIAL INDEPENDENCE OF LOCAL AUTHORITIES

**Постановка проблеми.** Україна, як член Ради Європи, приєдналась і ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, що накладає на державу зобов'язання будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів. Останні важливий акцент роблять на посилення ролі місцевих бюджетів.

У Бюджетному кодексі України зазначено, що одним з принципів побудови бюджетної системи є принцип самостійності, який полягає у закріпленні за місцевими бюджетами відповідних джерел доходів. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними і закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів місцевих бюджетів.

В умовах реформи місцевого самоврядування важливого значення набуває розширення податкової бази на місцях, що надає можливість органам місцевого самоврядування підвищити власну фінансову незалежність за рахунок додатково отриманих власних ресурсів і таким чином забезпечити вирішення різних питань місцевого значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню окремих проблем розширення дохідної бази органів місцевого самоврядування присвячено праці багатьох вчених, зокрема С.А. Буковинського, О.Д. Василика, О.П. Кириленко, В.І. Кравченка, І.О. Луїної, В.М. Опаріна, І.Я. Чугунова та ін.

Праці цих та інших вчених засвідчують про наявність проблем зміцнення фінансової незалежності місцевих бюджетів, що зумовлює необхідність пошуку шляхів удосконалення діючої практики розширення фінансової автономії місцевої влади.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є розробка теоретичних та практичних рекомендацій щодо розширення податкової бази органів місцевого самоврядування з метою зміцнення їхньої фінансової незалежності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Поняття фінансової незалежності досить часто використовують в зарубіжній практиці. «Фінансова незалежність – це право органів місцевого самоврядування на власну фінансову діяльність і формування власного бюджету» [9].

Основним правовим документом, який наділяє місцеві органи влади правовою, організаційною та матеріально-фінансовою самостійністю є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5].

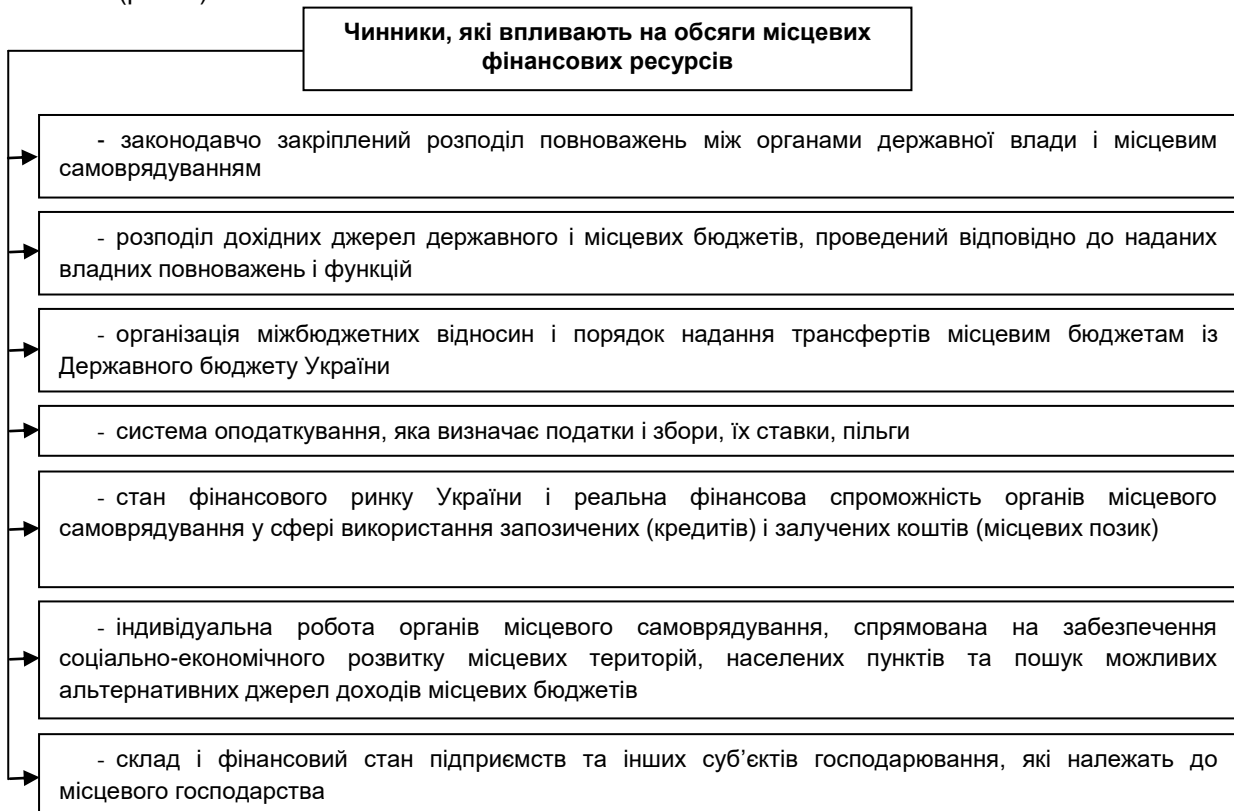
Інший важливий законодавчий документ – це Бюджетний кодекс України, який встановлює конкретні джерела доходів місцевих бюджетів як провідного елемента фінансової бази місцевих органів влади та розкриває механізми управління ними [1].

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел і закріплених у встановленому порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Демократичний розвиток держави передбачає фінансову незалежність місцевих органів влади. Це чітко простежується у Європейській Хартії про місцеве самоврядування. Засади організації фінансового забезпечення місцевого самоврядування базуються на наступному:

- самоврядування повинно володіти фінансовими ресурсами відповідно до функцій, передбачених Конституцією, законами;
- органи місцевого та регіонального самоврядування мають право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатись в межах своїх повноважень;
- частина фінансових ресурсів повинна формуватися за рахунок місцевих податків, зборів, ставки визначаються місцевим самоврядуванням у межах закону [2].

Місцеві фінансові ресурси - це сукупність фондів грошових засобів, які створюються в процесі розподілу та перерозподілу ВВП і спрямовуються на економічний та соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць. На місцеві фінансові ресурси впливає багато чинників (рис. 1).



**Рис. 1. Головні чинники, які впливають на фінансові ресурси**

*Джерело: авторська розробка*

Головними проявами фінансової незалежності місцевого самоврядування в чинному законодавстві є встановлення місцевих податків і зборів та їх ставок у межах, визначених законодавством, надання пільг з місцевих податків і зборів.

Луніна І.О. вважає, що самостійність місцевих органів влади залежить не від фінансових ресурсів регіону взагалі, а від тих коштів, які перебувають у розпорядженні зазначених органів, тобто доходів відповідного бюджету [3, с. 136].

Аналіз різних поглядів вчених на трактування поняття «фінансова незалежність» дає можливість визначити особливі ознаки, що йому властиві:

- самостійне володіння, розпорядження та користування власними доходами;
- відповідність власних доходів повноваженням, що покладаються на місцеві органи влади відповідно до діючого законодавства;
- повна відповідальність за ухвалені рішення.

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність, у тому числі в управлінні матеріальною та

фінансовою базою. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [5].

Діючий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить інші норми, які на законодавчому рівні легітимізують фінансову незалежність місцевих органів влади, а саме:

- органи місцевого самоврядування можуть утворювати цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету (п. 1, ст. 68);
- встановлювати місцеві податки і збори (ст. 69);
- здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, установлених Бюджетним кодексом України (п.1, ст. 70);
- створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснювати розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах (п.2, ст.70) [5].

Проте, практика доводить, що фінансова самостійність місцевої влади є недостатньою. Зокрема, згідно з Бюджетним кодексом України, місцева влада самостійно формує, розглядає, затверджує місцевий бюджет та здійснює витрати. Проте варто зазначити, що на практиці формування та збалансування місцевого бюджету значно залежить від ухвалення проекту Закону України «Про Державний бюджет України на поточний рік» у другому читанні, оскільки саме у цей час затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів, який передаватиметься з державного до місцевих бюджетів.

Самостійне встановлення такого джерела доходів, як місцевих податків і зборів, зводиться лише до вибору та затвердження джерел з переліку, встановленого Податковим кодексом України (ст.10), а також варіювання (збільшення/зменшення) ставок місцевих податків і зборів у законодавчо затверджених межах [4].

Таким чином, фінансова незалежність місцевого самоврядування – це можливість самостійно вирішувати питання комплексного фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку певної території, що входить до компетенції відповідного рівня місцевого управління.

Аналіз ролі доходів місцевих бюджетів у бюджетній системі України та частки ВВП, що через них перерозподіляється засвідчує про наявність проблеми зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування (табл. 1).

**Таблиця 1**

**Частка місцевих бюджетів у ВВП та в доходах зведеного бюджету (%)**

Рік	Частка у доходах зведеного бюджету		Частка у ВВП	
	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів
1	2	3	4	5
2010	25,6	50,3	7,4	14,6
2011	21,7	45,6	6,6	13,8
2012	22,6	50,2	7,2	16,0
2013	23,8	49,9	7,2	15,2
2014	22,2	50,8	6,4	14,8

*Джерело: розраховано автором за даними [6-8].*

У 2014 р. частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету без урахування трансфертів складала лише 22,2%, а з урахуванням трансфертів 50,8%. Частка місцевих бюджетів у ВВП становила відповідно 6,4% та 14,8%. Зазначені показники засвідчують про недостатню фінансову незалежність місцевого самоврядування.

Рівень фінансової незалежності місцевих бюджетів – коефіцієнт фінансової незалежності можливо визначати як співвідношення суми їх власних та закріплених доходів до загальної суми доходів місцевих бюджетів (у 2014р. – 0,28), а основним показником, який характеризує самостійність місцевих бюджетів, є коефіцієнт фінансової самостійності - співвідношення власних доходів до загального обсягу доходів місцевих бюджетів (у 2014р. – 0,06) (табл. 2).

Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов органів місцевого самоврядування повинно передбачати забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування (рис. 2).

Таблиця 2

Показники фінансової самостійності та фінансової незалежності місцевих бюджетів України

Показники	Рік				
	2010	2011	2012	2013	2014
1	2	3	4	5	6
Коефіцієнт фінансової самостійності	0,13	0,08	0,07	0,08	0,06
Коефіцієнт фінансової незалежності	0,35	0,32	0,29	0,31	0,28

Джерело: розраховано автором за даними [6-8].



Рис. 2. Податкова складова у зміцненні фінансової незалежності місцевого самоврядування

Джерело: авторська розробка

Основними напрямками зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування має стати:

- створення бюджетної системи та міжбюджетних взаємовідносин, що відповідатимуть розвитку місцевого самоврядування;
- запровадження прозорої системи розподілу трансфертів між бюджетами різних рівнів, яка ґрунтуватиметься на об'єктивних показниках і критеріях. Трансферти слід визначати як різницю між нормативними обсягами видатків та обсягами доходів, обрахованими із застосуванням коефіцієнта податкоспроможності регіонів, і надавати з єдиного фонду;
- розширення власної дохідної бази місцевих бюджетів усіх рівнів та створення відповідних стимулів для нарощування доходів, зокрема податкових;
- запровадження системи фінансового вирівнювання та системи трансфертів, що ґрунтуються на прозорій правовій основі та об'єктивних критеріях;
- підвищення ролі місцевих органів влади щодо визначення ставок оподаткування окремих місцевих податків і зборів та розширення їх переліку.

Таким чином, зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування може бути досягнуто за рахунок закріплення (або збільшення відсотка) окремих податків і зборів за місцевими бюджетами, удосконалення механізму оподаткування нерухомості, надання їм більших повноважень щодо податків і зборів тощо.

**Висновки з проведеного дослідження.** Встановлено, що розширення податкової бази органів місцевого самоврядування є важливим інструментом їх фінансової незалежності. Пропонуються

шляхи використання податкової складової у зміцненні фінансової незалежності місцевого самоврядування.

В сучасних умовах шляхами зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування можуть стати наступні кроки:

- значне розширення існуючих прав місцевих інститутів влади в сфері оподаткування;
- чітке розмежування компетенції центральних органів влади і органів місцевого самоврядування шляхом подальшого проведення розподілу податків і зборів між ланками бюджетної системи на користь місцевого рівня;
- посилення бюджетної дисципліни;
- пошук додаткових резервних джерел збільшення обсягів податкових доходів місцевих бюджетів.

Зміцнення фінансової незалежності місцевих бюджетів повинно відбуватися саме за рахунок пошуку додаткових джерел податкових надходжень, що є перспективним напрямком наукових досліджень.

### Література

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://kodeksy.com.ua/byudzhetnij\\_kodeks\\_ukraini/statja-87.htm](http://kodeksy.com.ua/byudzhetnij_kodeks_ukraini/statja-87.htm)
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 06.11.1996 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
3. Луніна І. О. Державні фінанси України в перехідний період : монографія / І. О. Луніна. – К. : НАН України; Ін-т економічного прогнозування, 2000. – 296 с.
4. Податковий кодекс України від 02.10.2010 р. №2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. — К. : Парлам. вид-во, 1997. — 100 с.
6. Сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
7. Офіційний сайт Державної служби статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrstat.org/>
8. Сайт міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
9. Fiscal autonomy of sub-central governments // OECD Economic Studies. – WP, 2006. – P. 13.

### References

1. The Budget Code of Ukraine, available at: [http://kodeksy.com.ua/byudzhetnij\\_kodeks\\_ukraini](http://kodeksy.com.ua/byudzhetnij_kodeks_ukraini) (access date September 29, 2016).
2. “European Charter of Local Self-government”, available at: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (access date September 29, 2016).
3. Lunina, I.O. (2000), *Derzhavni finansy Ukrainy v perekhidnyi period* [Public finances Ukraine in Transition], monograph, NAN Ukrainy, In-t ekonomichnoho prohnozuvannia, Kyiv, Ukraine, 296 p.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), “The Tax Code of Ukraine”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/conv>, (access date September 25, 2016).
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), *Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 travnya 1997 r. № 280/97-VR*. [About local government in Ukraine: the Law of Ukraine of 21 May 1997 r. Number 280/97-VR], Parlam. vyd-vo, Kyiv, Ukraine, 100 p.
6. The Official Website of the State Treasury Service of Ukraine, available at: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index> (access date September 24, 2016).
7. The Official Website of the State Statistics Service, available at: <http://ukrstat.org/> (access date September 24, 2016).
8. The Official Website of the Ministry of Finance of Ukraine, available at: <http://minfin.gov.ua> (access date September 24, 2016).
9. Fiscal autonomy of sub-central governments, OECD Economic Studies, WP (2006), P. 13.

Рецензент : д. держ. упр., професор кафедри фінансів Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ М.Ю. Мироненко