

## **ФІНАНСОВА АВТОНОМІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА НЕОБХІДНІСТЬ ЇЇ РОЗШИРЕННЯ В УКРАЇНІ**

*В статті досліджуються джерела формування доходної бази місцевих бюджетів, аналізуються показники фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні та перспективи її розширення.*

*Ключові слова:* фінансова автономія, фінансові ресурси, коефіцієнт фінансової автономії.

**Постановка проблеми.** Одними із найважливіших передумов демократичної держави є самостійність і незалежність місцевих органів влади. Прийняття Конституції та Закону України “Про місцеве самоврядування” призвели до появи в Україні нової системи публічної влади. Територіальні громади отримали незалежність та самостійність в здійсненні покладених на них функцій у межах своєї компетенції. Проте, тільки наявність достатніх особистих фінансових ресурсів дає змогу органам місцевого самоврядування виконувати свої функції. Неможливо бути дійсно самостійними, будучи залежними в фінансовому відношенні. Отже, основним завданням побудови ефективної фінансової системи в Україні є її децентралізація. На практиці це веде до перерозподілу повноважень між органами державного управління і органами місцевого самоврядування в напрямку збільшення ролі останніх. Тому пошук форм і методів посилення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування має важливе і актуальне значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми фінансового забезпечення автономних утворень досліджувались багатьма вітчизняними та закордонними вченими, зокрема, значний внесок зробили М. Афанасьєв, Ш. Бланкарт, О. Василик, Т. Грицюк, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Лексин, І. Луніна, У. Оутс, Д. Полозенко, В. Христенко, Х. Циммерман, І. Чугунов, А. Шах, А. Швецов та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Питання визначення та вимірювання автономії місцевого самоврядування, знаходяться в

постійному розвитку, залишаються актуальними та потребують подальшого наукового дослідження в контексті вже розпочатої реформи місцевого самоврядування.

**Постановка завдання.** Метою статті є вивчення джерел формування доходної бази місцевих бюджетів, аналіз фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні та перспектив з її розширення.

**Виклад основного матеріалу.** Фундаментальним принципом організації та діяльності місцевого самоврядування є його самостійність, або, як часто цей принцип позначається в міжнародних документах та нормативно-правових актах зарубіжних країн, принцип місцевої автономії.

Український автор-дослідник О. Кириленко визначає фінансову автономію місцевих органів влади як фінансову незалежність цих органів при виконанні покладених на них функцій [1, с. 212].

Вітчизняний науковець Д. Іваненко пропонує дати наступне визначення фінансовій автономії – це право і можливість прийняття рішень у фінансовій сфері [2, с. 32].

Інший вітчизняний автор зазначає, що фінансова автономія – це самоврядування або надання прав на нього у сфері фінансів, що проявляється, перш за все, стосовно формування, розподілу та використання фінансових ресурсів [3, с. 35].

Звертаючись до визначення місцевого самоврядування у Законі України «Про місцеве самоврядування», вбачаємо, що це право та спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [4].

На наш погляд, фінансова автономія місцевого самоврядування – це сукупність повноважень, прав, обов'язків та відповідальності органів місцевого самоврядування стосовно здійснення і прийняття ними в межах своєї компетенції управлінських рішень щодо формування і використання

фінансових ресурсів, реалізації фінансової політики на території свого населеного пункту або регіону.

Отже, на нашу думку, основні ознаки самостійності місцевого самоврядування виражаються в наступному: а) за обсягом повноваження місцевого самоврядування повинні бути достатні для вирішення завдань місцевої публічної влади; б) держава повинна законодавчо гарантувати невтручання в права місцевого самоврядування з боку інших суб'єктів правових відносин (органів державної влади, фізичних та юридичних осіб). У ст. 145 Конституції України в якості гарантії передбачений судовий захист прав місцевого самоврядування; в) обмеження прав місцевого самоврядування допустимо тільки на підставі закону.

Засобом для досягнення фінансової автономії є фінансове забезпечення, під яким розуміють систему організаційно-правових заходів, спрямованих на створення, розподіл та використання фінансових ресурсів держави, певної адміністративно-територіальної одиниці або іншого суб'єкта правових відносин [5, с. 89].

Важливим показником фінансової автономії є коефіцієнт податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці [6, с. 114]:

$$Kn = \frac{Pm}{Pc}, \quad (1)$$

де  $Pm$  – податкоспроможність окремої території,

$Pc$  – середня податкоспроможність у межах країни.

Податкоспроможність території – це показник, який характеризує абсолютний обсяг ВВП, що виробляється в її межах на душу населення і який може бути об'єктом комунального оподаткування.

$Kn > 1$  – територія є фінансовим донором.

$Kn < 1$  – територія отримує фінансову допомогу в процесі фінансового вирівнювання.

Коефіцієнт податкоспроможності є показником автономії місцевого органу влади від заходів фінансового вирівнювання його доходів і видатків, котрі здійснюються центральною владою.

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування – це їх фінансова незалежність при виконанні покладених на них функцій та повноважень [7, с. 62]. Як уже зазначалось, така автономія проявляється у процесі самостійного формування, розподілу та використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування.

Для реального забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування потрібно виконання наступних вимог до формування бюджетних коштів: достатність фінансових ресурсів та стабільність джерел доходів [8, с. 240].

Доходи місцевих бюджетів є фінансовою базою для виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень. У структурі доходів основним джерелом є податкові надходження які забезпечують стале та надійне поступлення надходжень місцевих бюджетів. Розглянемо структуру доходів місцевих бюджетів України за групами надходжень (табл. 1).

Таблиця 1

**Структура доходів місцевих бюджетів України за групами надходжень  
за 2010-2013 рр.**

Доходи	2010 рік		2011 рік		2012 рік		2013 рік	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн.грн.	%
Податкові надходження	67575,6	42,4	73086,9	40,3	85852,0	38,1	91191,1	38,9
Неподаткові надходження	8769,2	5,5	10915,9	6,0	12635,7	5,6	12128,7	5,2
Доходи від операцій з капіталом	2556,3	1,6	1829,8	1,0	1754,3	0,8	1381,6	0,6
Офіційні трансферти	77766,2	48,8	94875,0	52,3	124459,6	55,2	115848,3	49,4
Всього	156667,3	100	180707,6	100	224701,6	100	220549,7	100

Відповідно до БКУ доходи бюджету класифікуються за такими розділами [9]: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; офіційні трансферти. У звітному періоді структура доходів місцевих бюджетів виглядала наступним чином: податкові надходження у 2010 році становили 67575,6 млн. грн. або 42,4% усіх надходжень, у 2011 - 73086,9 млн. грн. або 40,3%, у 2012 - 85852,0 млн. грн. або 38,1%, а у 2013 – 91191,1 млн. грн. або 38,9%. Як бачимо, питома вага податкових надходжень з кожним роком зменшувалась. Неподаткові надходження склали у 2010 р. – 8769,2 млн. грн. або 5,5%, у 2011 р. – 10915,9 млн. грн. або 6,0%, у 2012 р. – 12635,7 млн. грн. або 5,6%, а в 2013 р. – 12128,7 млн. грн. або 5,2%. Тут вже тенденція інша, у 2011 р. порівняно з 2010 р. неподаткові надходження зросли на 0,4%, у 2012 р. порівняно з 2011 р. на 0,4% зменшились так само як і 2013 р. порівняно з 2012 роком. Тенденція зміни доходів від операцій з капіталом виглядала наступним чином: у 2010 р. – 2556,3 млн. грн. або 1,6%, в 2011 р. – 1829,8 млн. грн. або 1,0%, у 2012 р. – 1754,3 млн. грн. або 0,8%, а в 2013 – 1381,6 млн. грн. або 0,6%. Тут ми чітко можемо побачити, що з кожним наступним роком доходи від операцій з капіталом зменшувались: у 2011 р. на 0,6%, у 2012 р. на 0,2%, у 2013 р. також на 0,2%.

Що стосується офіційних трансфертів, то їх надходження виглядали наступним чином: у 2010 р. – 77766,2 млн. грн. або 48,8%, у 2011 р. – 94875,0 млн. грн. або 52,3%, у 2012 р. – 124459,6 млн. грн. або 55,2%, у 2013 р. – 115848,3 млн. грн. або 49,4%. Якщо ж податкові надходження з кожним роком зменшувались, то тут ми бачимо, що офіційні трансферти від органів державного управління до 2012 р. включно збільшувались, у 2011 р. порівняно з 2010 р. збільшились на 3,5%, у 2012 р. порівняно з 2011 р. на 2,9%, і тільки у 2013 р. порівняно з 2012 р. вони зменшились на 5,8%. З цього можна зробити висновок, що до 2012 р. фінансова автономія місцевих бюджетів зменшувалась, адже допомога зі сторони держави з кожним наступним роком збільшувалась і тільки у 2013 році вона почала потроху збільшуватись, про що свідчить зменшення питомої ваги трансфертів.

Далі розглянемо доходи до місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів. У зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України, який набрав чинності з 01.01.2011р., змінено перелік місцевих податків і зборів. Зокрема, визначено, що до місцевих податків належать:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки
- єдиний податок

До місцевих зборів належать:

- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності.
- збір за місця для паркування транспортних засобів.
- туристичний збір.

Структура надходжень до місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів відображена у табл. 2.

Таблиця 2

**Структура надходжень до місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів за 2011 – 2013 рр.**

Доходи	2011 рік		2012 рік		2013 рік	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Збір за місця для паркування транспортних засобів	56,6	2,3	68,4	1,3	64,5	0,9
Туристичний збір	27,7	1,1	38,4	0,7	41,7	0,6
Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	431,9	17,3	532,5	9,8	547,0	7,5
Єдиний податок	1987,9	79,3	4815,6	88,2	6640,5	91
Всього	2504,1	100	5455,0	100	7293,7	100

До місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів у 2011 р. надійшло – 2504,1 млн. грн., 2012 р. – 5455,0 млн. грн., 2013 р. – 7293,7 млн. грн.. Можна зробити висновок, що в 2012 р. порівняно із 2011 р. сума надходжень від

місцевих податків і зборів різко зросла на 2950,9 млн. тис. грн. і продовжувала зростати в 2013р. порівняно із 2012 р. різниця становила 1838,7 млн. грн.

Найвагомішим серед місцевих податків і зборів був єдиний податок, який надійшов у 2011 р. - у сумі 1987,9 млн. грн., у 2012 р. - у сумі 4815,6 млн. грн., у 2013 р. – у сумі 6640,5 млн. грн. Таке швидке зростання відбулося, в основному, через збільшення кількості платників податку: фізичних осіб та суб'єктів малого підприємництва.

Нагадаємо, що у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України з 2011 року структура місцевих податків і зборів зазнала суттєвих змін. А саме, відбулося скорочення кількості місцевих податків і зборів з чотирнадцяти до п'яти. Проте зарахування до їх складу єдиного податку привело до підвищення питомої ваги цієї складової у структурі доходів місцевих бюджетів.

З таблиці 2 видно, що до місцевих бюджетів у 2012 році від збору за паркування транспортних засобів надійшло на 11,9 млн. тис. грн. більше в порівнянні із 2011 р.. Від туристичного збору у 2013 році надійшло на 3,3 млн. грн. більше ніж у 2012 р. Обсяг доходу із збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності у 2012, порівняно з 2011 роком зріс на 100,6 млн. грн.. Найбільшого росту у 2012 році порівняно з 2011 р. зазнав єдиний податок, його обсяг склав 4815,6 млн. грн., що на 2827,7 млн. грн. більше ніж у 2011 р.

Якщо порівнювати 2013 і 2012 роки, то можна сказати, що від збору за паркування транспортних засобів в 2013 р. надійшло на 3,9 млн. грн. менше ніж 2012 р.. Від туристичного збору на 3,3 млн. грн. більше. Сума доходу із збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності у 2013, порівняно з 2012 роком збільшилась на 14,5 млн. грн.. Надходження від єдиного податку також збільшилися на 1824,6 млн. грн.

Далі проаналізуємо фінансову незалежність місцевого самоврядування в Україні на основі деяких показників.

Перший показник - це коефіцієнт фінансової автономії, який розраховується наступним чином [10]:

$$K_{\text{ф.а.}} = \frac{\text{ПН} + \text{НН} + \text{к}}{\Sigma\text{Д}}, \quad (2)$$

де ПН – податкові надходження,

НН – неподаткові надходження,

К – доходи від операцій з капіталом,

Д – сума всіх доходів (з трансфертами).

Отже, коефіцієнт фінансової автономії місцевого самоврядування по Україні у 2010 році становив 0,50, а це свідчить про те, що на 50 % доходів надходило з власних і закріплених джерел, а інші 50 % забезпечувала держава через трансферти. У 2011 році цей коефіцієнт знизився і становив 0,47, в результаті посилення допомоги з боку держави. У 2012 році коефіцієнт фінансової автономії складав лише 0,45 і це свідчить про те, що державне втручання у місцеві бюджети посилюється, і тільки у 2013 році коефіцієнт знову становив 0,47, отже трансферти з боку держави почали потроху зменшуватись.

Другим показником є коефіцієнт фінансової залежності, який розраховується як [10]:

$$K_{\text{ф.з.}} = \frac{\text{ОТ}}{\Sigma\text{Д}} \quad (3),$$

де ОТ – офіційні трансферти,

Д – сума доходів.

Таким чином коефіцієнт фінансової залежності у 2010 році становив 0,49, у 2011 р. – 0,53, у 2012 р. – 0,55, а у 2013 р. – 0,53. Як бачимо, з кожним роком наступним роком фінансова автономія зменшувалась, а фінансова залежність від надходжень держави посилювалась.

Третім досить значним показником є коефіцієнт податкової автономії [10].

$$K_{\text{п.а.}} = \frac{\text{ПН}}{\Sigma\text{Д}} \quad (4),$$

де ПН – податкові надходження,

Д – сума доходів.



Розрахувавши коефіцієнт податкової автономії отримуємо такі результати: у 2010 р.- 0,43, у 2011 р. – 0,40, у 2012 р. – 0,38 і у 2013 р. – 0,41. А це свідчить про те, що з кожним роком податкові надходження у структурі місцевих бюджетів зменшувались, отже, зменшувалась і їхня автономія.

Ще одним показником є коефіцієнт частки доходів від місцевих податків і зборів у структурі податкових надходжень [10].

$$K_{МПЗ} = \frac{МПЗ}{\Sigma ПН}, \quad (5)$$

де МПЗ – місцеві податки і збори,

ПН – сума податкових надходжень.

У 2010 р. він склав 0,01, у 2011 р. – 0,03, у 2012 р. – 0,06, а у 2013 р. – 0,08. З цих коефіцієнтів видно, що з кожним роком питома вага місцевих податків і зборів збільшувалась, а значить збільшився вплив органів місцевого самоврядування на формування власної податкової політики.

Після проведеного аналізу можна зробити висновок, що частка державних трансфертів в доходах місцевих бюджетів зростає, фінансова залежність від державних надходжень посилюється, податкові надходження у структурі місцевих бюджетів зменшуються, що свідчить про зменшення фінансової автономії в цілому.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Практичне дослідження процесу формування місцевих бюджетів довело, що на сьогоднішній день місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні. Таким чином, аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів базового рівня бюджетної системи, а також теорії та практики існування бюджетних систем в країнах з ринковою економікою дає змогу зробити висновки щодо необхідності здійснення заходів, спрямованих на покращення умов формування місцевих бюджетів.

По-перше, необхідно чітко розподілити компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади і органами

регіонального та місцевого самоврядування, і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів.

По-друге, потрібно закріпити податок на прибуток підприємств за місцевими бюджетами з перспективою зробити його місцевим, що значно посилить їхню фінансову автономію.

По-третє, необхідно вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання. Таким чином, вирішення цих та інших проблем стосовно формування і використання місцевих бюджетів в значній мірі визначило б розширення економічної самостійності регіонів країни. Також, доцільним є удосконалення розрахунку податку на нерухомість, а саме, за базу оподаткування доцільно брати оціночну вартість об'єкта та встановити процентні ставки від неї. Малозабезпечені громадяни повинні бути захищені в цій системі комплексом податкових знижок і пільг.

#### Список літератури

1. Кириленко О. П. Фінанси [теорія і вітчизняна практика] : навч. посібн. / О. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2012. – 212 с.
2. Іваненко В. Місце та роль місцевих податків і зборів у забезпеченні місцевого самоврядування [Текст] / В. Іваненко // Фінанси України. – 2012. – №4. – С. 32 - 34.
3. Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування / О. Кириленко // Фінанси України. – 2011. - № 1. – С. 34-39.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 року № 254к/96-ВР : за станом на 28.04.2009 р. / Верховна Рада України. – Офіційн. текст. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
5. Нестеренко А. С. Фінансова самостійність місцевого самоврядування та її забезпечення / А. С. Нестеренко // Митна справа. - 2012. - № 6. - С. 88-92.
6. Василенко Л. І. Місцеві фінанси та фінансова незалежність / Л. І. Василенко, П. С. Бабич // Фінанси України. - 2009. - № 8. - С. 112-117.
7. Бюджетний менеджмент: підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. - К., 2007. - 864 с.
8. Таболин В. В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в городах : монография / В. В. Таболин, А. В. Корнев. - М., 2010. - 304 с.
9. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]: офіційний текст: за станом на 16 травня 2013 р. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.44.0>.
10. Корнеев М. В. Фінансова автономія органів місцевого самоврядування : дис. канд. екон. наук : 08.00.08 / М. В. Корнеев. - Суми, 2009. - 275 с.

#### Аннотация

*Легкоступ Игорь, Зелёнка Снежана*

#### **ФИНАНСОВАЯ АВТОНОМИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И НЕОЮХОДИМОСТЬ ЕЕ РАСШИРЕНИЯ В УКРАИНЕ**

*Исследуются источники формирования доходной базы местных бюджетов, анализируются показатели финансовой автономии местного самоуправления в Украине и перспективы ее расширения.*

**Ключевые слова:** *финансовая автономия, финансовые ресурсы, коэффициент финансовой автономии.*

### **Summary**

*Legkostup Igor, Zelyonka Snizhana*

## **FINANCIAL AUTONOMY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND THE NEED FOR ITS EXPANSION IN UKRAINE**

*The sources of revenues of local budgets are examined, the financial autonomy of local self-government in Ukraine and prospects for its expansion are analysed.*

**Keywords:** *financial autonomy, financial resources, financial autonomy ratio.*