

УДК 336.274.3

О.М. Парубець, канд. екон. наук**О.В. Пальоха**, здобувач

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**ПІДВИЩЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ
НА ОСНОВІ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ КОМУНАЛЬНОГО КРЕДИТУ****Е.Н. Парубець**, канд. екон. наук**О.В. Палёха**, соискатель

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**ПОВЫШЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ
БЮДЖЕТОВ НА ОСНОВЕ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ КОМУНАЛЬНОГО
КРЕДИТА****Olena Parubets**, PhD of Economics**Olha Palokha**, candidate

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

**INCREASING OF THE FINANCIAL AUTONOMY OF LOCAL BUDGETS BASED
ON THE DEVELOPMENT OF THE MUNICIPAL CREDIT**

Досліджено напрямки підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, передбачені реформою децентралізації влади, основні положення якої закріплені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а також бюджетною і податковою реформами. В умовах хронічного дефіциту коштів місцевих бюджетів на реалізацію інвестиційних програм обґрунтована необхідність розвитку системи комунального кредиту як джерела збільшення місцевих фінансових ресурсів.

Ключові слова: місцеві бюджети, комунальний кредит, місцеві запозичення, фінансова самостійність, децентралізація.

Исследованы направления повышения финансовой самостоятельности местных бюджетов, предусмотренные реформой децентрализации власти, основные положения которой закреплены в Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, а также бюджетной и налоговой реформами. В условиях хронического дефицита средств местных бюджетов на реализацию инвестиционных программ обоснована необходимость развития системы коммунального кредита как источника увеличения местных финансовых ресурсов.

Ключевые слова: местные бюджеты, коммунальный кредит, местные заимствования, финансовая самостоятельность, децентрализация.

The article explored ways of raising financial independence of local budgets provided for decentralization of power reform, whose main provisions are enshrined in the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine, as well as budget and tax reforms. The necessity of development of municipal credit as a source of increasing local financial resources in conditions of deficiency of local budgets to implement investment programs is grounded.

Key words: local budgets, municipal credit, local borrowing, financial autonomy, decentralization.

Постановка проблеми. Реалізація реформи децентралізації, що передбачена в Україні на період 2014–2017 рр., потребує не тільки проведення податкової і бюджетної реформ, але й трансформації системи комунального кредиту як одного з основних джерел фінансування місцевих інвестиційних програм, збільшення фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

У ході проведення реформи децентралізації особливої актуальності набувають питання забезпечення достатніми фінансовими ресурсами територіальних громад, значна кількість бюджетів яких є дотаційними на п'ятдесят і більше відсотків. Основними сферами відповідальності на рівні міст, селищ і сіл визнано місцевий економічний розвиток, планування розвитку території громади, житлово-комунальні послуги, розвиток місцевої інфраструктури, вирішення питань забудови території, організація пасажирських перевезень на території громади, утримання доріг комунальної власності в поселеннях, благоустрій територій тощо. Надання зазначених послуг на рівні громад потребує значного обсягу коштів, залучити які на довгостроковій основі можливо за рахунок активізації наявних та розвитку нових форм комунального кредиту.

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні та науково-практичні основи розвитку окремих форм комунального кредиту розглянуто у працях багатьох вітчизняних науковців, зокрема О.Ф. Балацького, О.Д. Василика, Т.А. Васильєвої, А.О. Єпіфанова, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, В.М. Падалки, Л.О. Петкової, В.В. Проскуріна та багатьох інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на це, участь місцевих органів самоврядування у кредитних відносинах не набула широкого розповсюдження та потребує подальшого вдосконалення, особливо в умовах проведення реформ бюджетної та податкової децентралізації, що спрямовані на підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Мета роботи полягає у дослідженні напрямків підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів в умовах децентралізації та обґрунтуванні необхідності розвитку комунального кредиту для фінансування інвестиційних програм на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Місцеві бюджети є головною складовою системи місцевих фінансів, через які розподіляється значна частина ВВП держави. За кількістю місцевих бюджетів наша держава серед європейських країн поступається тільки Франції. Станом на 01.01.2015 р. кількість місцевих бюджетів в Україні становила 11761 одиниць, з них 24 обласних, 474 районних, 173 міст обласного і 266 міст районного значення, 743 селищних, 48 районів у містах, 10032 сільських бюджетів та бюджет м. Києва [1].

Основні показники виконання місцевих бюджетів за період 2010–2014 рр. [2] наведені в табл.

Таблиця

Показники виконання місцевих бюджетів

Показники, %	Роки				
	2010	2011	2012	2013	2014
Рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети	13,89	13,76	15,7	15,1	14,27
Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті	25,6	21,7	22,6	23,8	22,2
Частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті	40,2	42,9	44,9	43,1	42,7
Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів	49,1	52,3	55,2	52,4	56,4

Як видно з наведених в табл. даних, частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зменшується на фоні збільшення видатків та прослідковується зростання їх залежності від обсягу міжбюджетних трансфертів з державного бюджету.

Відомо, що головним джерелом наповнення бюджетів є податкові надходження. У структурі дохідної частини місцевих бюджетів податкові надходження за підсумками 2010 р. становили 97,1 % (без урахування міжбюджетних трансфертів), у 2014 р. – 86,4 %. Найбільшу питому вагу традиційно займають загальнодержавні податки і збори, закріплені за місцевими бюджетами, за роками періоду, що аналізується, більше 60 % займає податок на доходи фізичних осіб, близько 12 % – плата за землю [2].

У 1991 р. був прийнятий Закон України «Про систему оподаткування», а в 1993 р. Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», відповідно до яких система місцевого оподаткування складалась з 2 податків і 12 зборів [3]. З 1 січня 2011 р. почав діяти Податковий кодекс України, в якому було передбачено зменшення кількості місцевих податків і зборів з 14 до 5. На місцевий рівень було передано єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, податок на майно, відмінне від земельної ділянки, збір за місця для паркування транспортних засобів, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, туристичний збір. У результаті проведення податкової реформи суттєво змінилася питома вага місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів. За підсумками 2010 р. їх частка в доходах місцевих

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ

бюджетів становила 1,0 %, в 2011 р. – 2,9 %, 2012 р. – 5,4 %, 2013 р. – 7,0 %, 2014 р. – 8 % [2].

У 2014 р. до Податкового кодексу України були внесені зміни відповідно до Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», згідно з яким з 1 січня 2015 р. кількість місцевих податків і зборів зменшилась до 4 завдяки скасуванню збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності. Зміни стосувались податку на майно, до складу якого було включено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок і плату за землю та єдиного податку завдяки оптимізації групи платників з 6 до 4 та збільшенням максимального розміру доходу суб'єктів малого підприємства, який дозволяє перебувати на спрощеній системі оподаткування. Це дало змогу збільшити надходження місцевих податків і зборів до дохідної частини місцевих бюджетів, зокрема, заплановані місцевими радами на 2015 р. надходження податку на нерухоме майно в обсязі 226,2 млн грн станом на січень–листопад поточного року фактично становили 700,3 млн грн [2].

З метою забезпечення виконання органами місцевого самоврядування видаткових повноважень розширено джерела наповнення місцевих бюджетів, зокрема за рахунок міжбюджетних трансфертів.

У структурі видатків державного бюджету України за 2014 р. поточні трансферти органам державного управління інших рівнів становили 30,1 % від загальної їх суми. При цьому частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів за роки періоду, що аналізується, має постійну тенденцію до зростання і за підсумками 2014 р. становила 56,4 % [1].

У 2015 р. запроваджено новий механізм надання трансфертів з Державного бюджету місцевим бюджетам, який передбачає такі їх види, як базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на виконання інвестиційних проектів; освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 %); інші додаткові дотації та інші субвенції [4].

У межах реалізації реформи міжбюджетних відносин скасовано порядок доведення Міністерством фінансів України індикативних показників по доходам місцевих бюджетів, натомість передбачено доведення до місцевих органів влади лише особливостей складання розрахунків до проектів бюджетів на плановий бюджетний рік та розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, впроваджено нову систему горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя, а також передбачено порядок затвердження місцевих бюджетів на 2016 р. не залежно від прийняття державного бюджету [1].

Для зміни ситуації в напрямку надання більшої фінансової самостійності місцевим бюджетам, крім податкової і бюджетної реформи, передбачена реформа децентралізації влади, основні положення якої закріплені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [5]. Серед основних заходів, передбачених у Концепції, зазначаються формування ресурсної бази, необхідної для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; створення

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ

належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, а також між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади.

Необхідною умовою підвищення фінансової самостійності територіальних громад є їх укрупнення. В Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [6] визначаються умови, порядок та форми державної фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Обсяг останньої надається об'єднаній територіальній громаді через формування прямих відносин з державним бюджетом у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури і розподіляється між бюджетами, що входять до її складу, пропорційно до площі та кількості сільського населення у такій громаді з рівною вагою обох цих факторів.

На початок 2015 р. було створено 159 об'єднаних громад через добровільне об'єднання 783 територіальних громад [1]. Об'єднані громади отримали такі ж самі повноваження, як і міста обласного значення та мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Загалом у результаті проведення реформи децентралізації влади планується створити 1500 громад, які будуть більш економічно та фінансово спроможними.

Крім вищезазначених напрямків, підвищити фінансову самостійність місцевих бюджетів можна за рахунок розвитку системи комунального кредиту. В Україні законодавчо-нормативне підґрунтя отримали такі форми комунального кредиту, як облігаційні позики, надання місцевих гарантій, комунальний банківський кредит, а саме позики на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів у фінансових установах, серед безоблігаційних – кредити міжнародних фінансових організацій, угоди оренди комунального майна.

У розрізі зазначених форм найбільше поширення серед українських міст отримали облігаційні позики, перший випуск яких був здійснений у 1995 р. Незважаючи на це, є певні правові, організаційні, економічні проблеми у сфері здійснення місцевих запозичень в Україні, які потребують негайного вирішення.

В аналітичній записці, підготовленій Національним інститутом стратегічних досліджень при Президентові України [7], зазначається про необхідність реформування ринку муніципальних цінних паперів з метою перетворення його на інструмент ресурсного забезпечення регіонального розвитку. Серед основних стратегічних напрямків у цьому документі визначено підвищення рівня вигідності, дохідності та ліквідності муніципальних цінних паперів (МЦП); зменшення ризикованості інвестиційних проектів, здійснюваних за рахунок коштів від розміщення МЦП; забезпечення інформаційної відкритості процесу емісії та розміщення МЦП; створення умов для своєчасного і повного повернення боргу за рахунок диверсифікації форм емісії МЦП; покращення інфраструктурного забезпечення діяльності ринку МЦП тощо. Практична реалізація вищезазначених заходів буде сприяти підвищенню зацікавленості місцевих рад у випуску МЦП, залученню потенційних інвесторів до вкладання коштів у довгострокові інвестиційні проекти місцевого значення.

У сучасних умовах більш доступним джерелом залучення місцевих фінансових ресурсів у порівнянні з випуском МЦП є кредити міжнародних фінансових організацій, таких як Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк. Також міжнародну фінансову і технічну допомогу містам на реалізацію різноманітних проектів розвитку місцевої інфраструктури, підвищення енергоефективності тощо надають Північна екологічна

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ

фінансова корпорація, Німецьке бюро міжнародного співробітництва, Канадське агентство міжнародного розвитку, Фонд чистих технологій та ін.

Значну фінансову підтримку в розмірі 97 млн євро на проведення реформи децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування в Україні планує надати Європейський Союз. Кошти, в основному, будуть спрямовані на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад і допомогу в розробленні інвестиційних проектів регіонального розвитку.

Висновки. Враховуючи вищенаведене, в національній практиці, на відмінну від зарубіжної, система комунального кредиту в цілому і в розрізі окремих її складових не отримала достатнього розвитку. В умовах проведення реформи децентралізації влади, яка передбачає передачу більшості повноважень і фінансових ресурсів від державних органів до органів місцевого самоврядування, крім змін у бюджетному і податковому законодавстві, необхідно розробити відповідні механізми й інструментарій розвитку наявних та впровадження нових форм комунального кредиту, створивши сприятливі умови для розбудови системи комунальних фінансово-кредитних установ, що загалом буде сприяти підвищенню фінансової самостійності місцевих бюджетів в Україні.

Список використаних джерел

1. *Місцеві бюджети* [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/local-budg>.
2. *Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2014 р.* [Електронний ресурс] // Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень, 2015. – 77 с. – Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitoring%20Quarter%202014/ukr/KV_IV_2014_Monitoring_ukr.pdf.
3. *Парубець О. М.* Еволюція місцевого оподаткування / О. М. Парубець, О. О. Прокопенко, Є. М. Кулінченко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету : збірник. – Чернігів : ЧДТУ, 2011. – № 3 (52). – С. 298–302.
4. *Бюджетний кодекс України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
6. *Про добровільне об'єднання територіальних громад* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
7. *Інструменти розширення ринку муніципальних цінних паперів як чинника ресурсного забезпечення регіонального розвитку* [Електронний ресурс] : аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1131/>.