

УДК 332.14:[336.14:352](477.85-2)

Ілона Бабух

Ilona Babukh

**УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСТ  
ЯК СИСТЕМНА ПРОБЛЕМА****THE ADVANCE OF THE MECHANISM OF CITIES FINANCIAL PROVISION  
AS A SYSTEMATIC PROBLEM**

*У статті аналізуються проблеми зміцнення фінансової спроможності територіальних громад. Підкреслюється необхідність кардинальних змін у практиці управління фінансовими ресурсами територій та міст, зокрема, перегляду форм та механізмів забезпечення виконання функцій органами місцевого самоврядування, удосконалення існуючої моделі фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування. Досягнення зазначених цілей здійснюється за умови побудови системи фінансового забезпечення розвитку міст на засадах сталого розвитку міст, поліфункціонального розвитку міст, бюджетного федералізму.*

**Ключові слова:** фінансова самодостатність міста, фінансові ресурси, механізм фінансового забезпечення, сталий розвиток міста, поліфункціональний розвиток міста, бюджетний федералізм, податки та збори, бюджет міста.

*В статье анализируются проблемы укрепления финансовой состоятельности территориальных сообществ. Подчеркивается необходимость кардинальных изменений в практике управления финансовыми ресурсами территорий и городов, в частности, пересмотра форм и механизмов обеспечения исполнений функций органами местного самоуправления, усовершенствования существующей модели финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления. Достижение указанных целей осуществляется при условии построения системы финансового обеспечения развития городов на основе стабильного развития городов, полифункционального развития городов, бюджетного федерализма.*

**Ключевые слова:** финансовая самодостаточность города, финансовые ресурсы, механизм финансового обеспечения, стабильное развитие города, полифункциональное развитие города, бюджетный федерализм, налоги и сборы, бюджет города.

*The problems of the strengthening of financial solvency of territorial communities are analyzed in the article. The necessity of cardinal changes in the practice of management by financial resources of territories and cities, in particular, in the revision of forms and mechanisms of providing the fulfillment of functions by local self-government organs, the advance of existent model of financial provision of plenary powers of local self-government organs is underlined. The achievement of specified aims is realized through the construction of the system of financial provision of urban development on the basis of principles of steady urban development, multifunctional urban development, budgetary federalism.*

**Keywords:** financial self-sufficiency of city, financial resources, mechanism of financial provision, steady urban development, multifunctional urban development, budgetary federalism, taxes and collections, city budget.

**Постановка проблеми.** Сучасний етап становлення української держави характеризується поступовим перенесенням ваги у процесах прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку територій на регіональний та місцевий рівень, що вимагає принципового перегляду основних положень формування регіональної політики та активізації реформування місцевого самоврядування в Україні. При цьому засадничими принципами реалізації системних перетворень політики регіонального розвитку в Україні мають стати: врахування фінансових можливостей різних регіонів, повноцінний аналіз ефективності регіональних фінансів, досягнення фінансової самодостатності територіальних громад та зміцнення їх фінансової спроможності. Саме фінансова спроможність є фундаментом для забезпечення якісного виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень та одним із найважливіших засобів унеможливлення втручання в діяльність місцевої влади інших суб'єктів.

Означена сукупність існуючих проблем поряд із новими викликами, що диктуються сучасними реформами в країні, доводять необхідність кардинальних змін у практиці управління фінансовими ресурсами як на рівні держави, так і на рівні територіальних громад та міст, зокрема, перегляду форм та механізмів забезпечення виконання функцій органами місцевого самоврядування, удосконалення існуючої моделі фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування в напрямі посилення оптимальності її фіскального та стимулюючого ефектів і відповідності як реаліям сьогодення, так і потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усунення диспропорцій фінансової забезпеченості різних (за розміром, статусом чи підпорядкуванням) міст, зниження напруги міжрегіональних фіскальних відносин.

**Аналіз останніх джерел досліджень і публікацій.** Проблеми регіональних фінансів, зміцнення фінансової спроможності територіальних громад та міст виступають об'єктом аналізу багатьох вітчизняних та зарубіжних авторів, зокрема, в роботах І. М. Боярко [1], Т. О. Бутурлакіної [2], С. І. Гречаної [4], О. В. Заброцької [5], Л. П. Карбовник [7], М. А. Козоріз [8], Т. А. Корнієнко [9], Т. А. Кравченко [10]. Проте питання удосконалення механізму фінансового забезпечення розвитку міст у роботах вітчизняних вчених висвітлені, на наш погляд, недостатньо.

**Метою статті** є аналіз удосконалення механізму фінансового забезпечення розвитку міст, який слід розглядати як системну проблему, що потребує не просто вузькоспеціалізованих кроків щодо коригування фінансового становища міст чи певних економічних факторів впливу, а вимагає загальної зміни фінансової та бюджетної політики в частині регулювання розвитку міст. Результатом імплементації реформ у сфері фінансового забезпечення розвитку міст має стати фінансова самостійність територіальних громад міст, досягнення їх фінансової спроможності, дієздатності та стійкості. Зазначені цілі можуть бути досягнуті за умови побудови системи фінансового забезпечення розвитку міст на засадах сталого розвитку міст, поліфункціонального розвитку міст (особливо важливо для малих міст обласного та районного значення), бюджетного федералізму.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Застосування концепції сталого розвитку до функціонування міст передбачає: вирішення найважливіших завдань життєзабезпечення міста без виснаження та забруднення навколишнього середовища, без загрози екологічних катастроф; забезпечення поступу на вирівнювання соціальних можливостей; врахування територіального підходу, спрямованого на оптимальне просторове планування видів діяльності та міста в цілому; постійне вдосконалення управлінських методів та механізмів залучення жителів до прийняття рішень.

В контексті забезпечення сталого розвитку міст важливими виступають принципи концепції поліфункціонального розвитку. Адже досвід показав, що в умовах фінансово-економічної кризи у найбільш скрутне становище потрапили монофункціональні міста, неконкурентоспроможна структура економіки яких обумовлює занепад економіки міста, суттєво ускладнює розвиток об'єктів комунальної власності, житлово-комунального господарства, соціальної та побутової інфраструктури тощо. Водночас, малі міста навіть в умовах поширення проявів кризових явищ залишаються фінансовими, інфраструктурними, соціальними та культурними центрами для прилеглих сільських територій, що потребує особливої уваги до проблем збереження та розвитку їх ресурсного потенціалу з боку органів державного управління [10].

Якщо означені концепції – сталого розвитку та поліфункціонального розвитку – визначають стратегічні вектори соціально-економічного розвитку міста, то принципи бюджетного федералізму повинні, на нашу думку, лягти в основу формування системи місцевих фінансів та міжбюджетних відносин, яка розглядається як забезпечувальна складова розвитку міста (рис. 1).

Трансформаційні процеси в економіці України, які відбуваються на тлі реформування принципів управління регіональним і місцевим розвитком в державі, обумовлюють зміну ролі місцевих бюджетів. По-перше, значення місцевого бюджету підвищується з позиції фінансового механізму впливу на весь процес розширеного відтворення території за рахунок перерозподілу коштів бюджету. Ця тенденція набуває особливої актуальності в контексті реалізації адміністративно-територіальної реформи, глибинна суть якої полягає не стільки у зміні самого адміністративно-територіального устрою країни, скільки у формуванні фінансово спроможних територіальних громад, які зможуть реально здійснювати місцеве самоврядування та відповідати за соціально-економічний розвиток території.

По-друге, широка імплементація в українську практику бюджетування принципів фінансової децентралізації та громадського моніторингу бюджетного процесу на місцевому рівні спонукає до коригування функцій місцевого бюджету – із виконання чітко регламентованих центром планів акумулювання та використання коштів до фінансового забезпечення реалізації рішень громади щодо свого розвитку, які приймаються в межах наданих компетенцій [1].

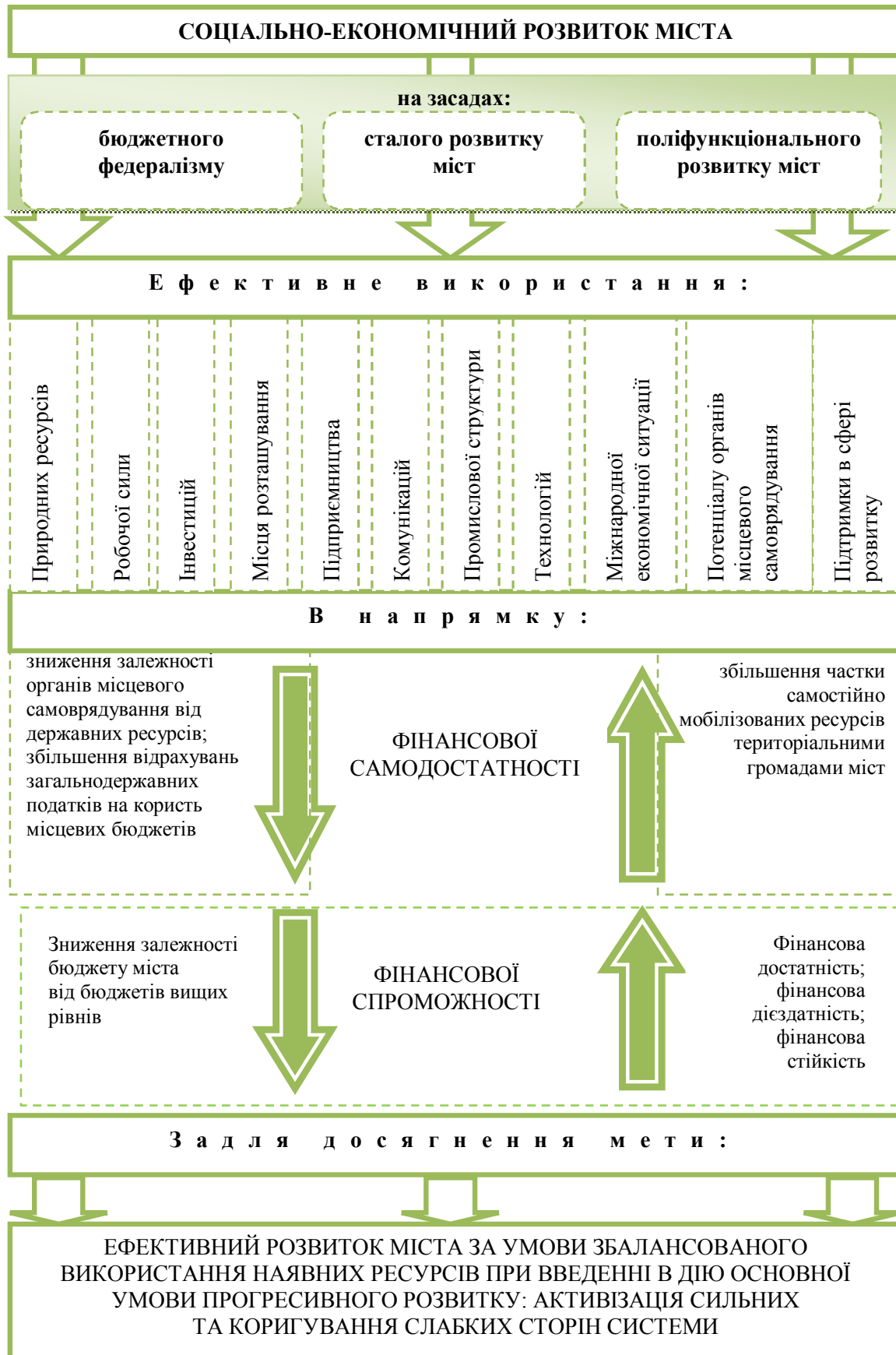


Рис. 1. Концептуальні засади модернізації фінансового забезпечення розвитку міст

Практична реалізація в практику управління місцевими фінансами концепції бюджетного федералізму вимагає імплементації низки принципів. До засадничих принципів бюджетного федералізму слід віднести:

- принцип автономії – закріплення власних джерел доходів за кожним рівнем влади з можливістю визначення напрямків їх подальшого використання та недопущення вилучення до бюджетів вищого рівня додатково отриманих доходів, невикористаних чи додатково отриманих джерел доходів;
- принцип законодавчого регламентування повноважень по витратах між органами влади всіх рівнів, що включає чітке розмежування видаткових повноважень між різними рівнями влади та відшкодування видатків, які виникли внаслідок рішень, прийнятих органами влади вищого рівня;
- принцип забезпечення вертикального і горизонтального вирівнювання доходів усіх ланок бюджетної системи;
- принцип самостійності й рівноправності бюджетів складових бюджетної системи, визначення єдності їх інтересів;
- принцип максимального задоволення потреб населення країни та оптимального розподілу функцій між різними рівнями влади;
- принцип відповідності фінансових ресурсів, які знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади, і функцій управління ними;
- принцип консенсусу між різними рівнями влади з питань бюджетно-податкової політики [4, 5, 7, 8].

Отже, очевидно, що реалізація означених принципів можлива лише за умови проведення реальної і повномасштабної політики фінансової децентралізації, яка передбачає дотримання чіткого алгоритму дій, забезпечивши виконання при цьому таких основних завдань: по-перше, чітко й обґрунтовано визначити, які завдання варто закріпити за тим чи іншим рівнем влади; по-друге, дотримуватися цього розподілу на постійній основі; по-третє, відповідно до розподілу завдань вирішити питання поділу бюджетних видатків між рівнями влади та забезпечення їх здійснення відповідними дохідними джерелами. Схематично функціонування моделі бюджетного федералізму показано на рис. 2.

Загалом цінність моделі бюджетного федералізму для сучасного етапу розвитку системи державних фінансів України полягає в тому, що її реалізація дає можливість «в умовах самостійності кожного бюджету поєднувати інтереси держави з інтересами органів місцевого самоврядування» [2]. При цьому в рамках моделі бюджетного федералізму основним є питання вибору пріоритетів, а саме: які функції держави економічно вигідно виконувати на централізованому (національному), а які – на місцевому рівні. Аналіз особливостей суспільних благ і послуг показує, що можливості споживання останніх є територіально обмеженими.

Окрім цього, потреби жителів різних регіонів і навіть населених пунктів в основному є неоднаковими. «Це означає, що пропозиція суспільних благ і послуг повинна відповідати двом критеріям: відповідність видів і обсягів надаваних суспільних благ і послуг потребам економічних суб'єктів та економічна ефективність виробництва суспільних благ і послуг» [7]. Стає зрозумілим: для того щоб визначити, якими благами і яким чином необхідно забезпечувати територіальні громади, потрібно, в першу чергу, розділити потреби регіонів, територіальних громад міст-обласних центрів та інших міст відповідно до властивих їм особливостей, а також територіальних громад сільських територій також відповідно до їх особливостей.

Міські бюджети слід формувати на основі принципу субсидіарності системи місцевого самоврядування. Вони не повинні входити до складу бюджетів адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня та державного бюджету, чим гарантується фінансова самостійність одиниць адміністративно-територіального устрою. Слід зазначити, що ефективне функціонування такої системи адміністративно-територіального устрою можливе лише за умови належної та достатньої економічної основи (майна, майнових прав, природних ресурсів та ресурсів місцевих бюджетів). Звичайно, фінансовою основою розвитку міст повинні бути власні надходження бюджету, зокрема податкові. Натомість нещодавні реформи у сфері державних фінансів та податковій сфері не дозволили сформувати фінансово-потужну базу для місцевого самоврядування.

З огляду на це, сьогодні фактично відсутні реальні стимули до підвищення рівня фінансової спроможності та ефективності управління дохідною частиною міських бюджетів, як наслідок – формування патерналістської моделі фінансового забезпечення розвитку міст та місцевого самоврядування загалом. Адже, принцип покриття нестачі фінансових ресурсів у регіонах трансфертами з державного бюджету, що сьогодні широко застосовується у регіонах, є дестимулюючим для активізації задіяння внутрішнього потенціалу розвитку окремих територій. Окреслена проблема має два фокуси розгляду: по-перше, низька частка в структурі доходів міських бюджетів Чернівецької області власних доходів, по-друге, їх надмірна залежність від офіційних трансфертів з державного бюджету.

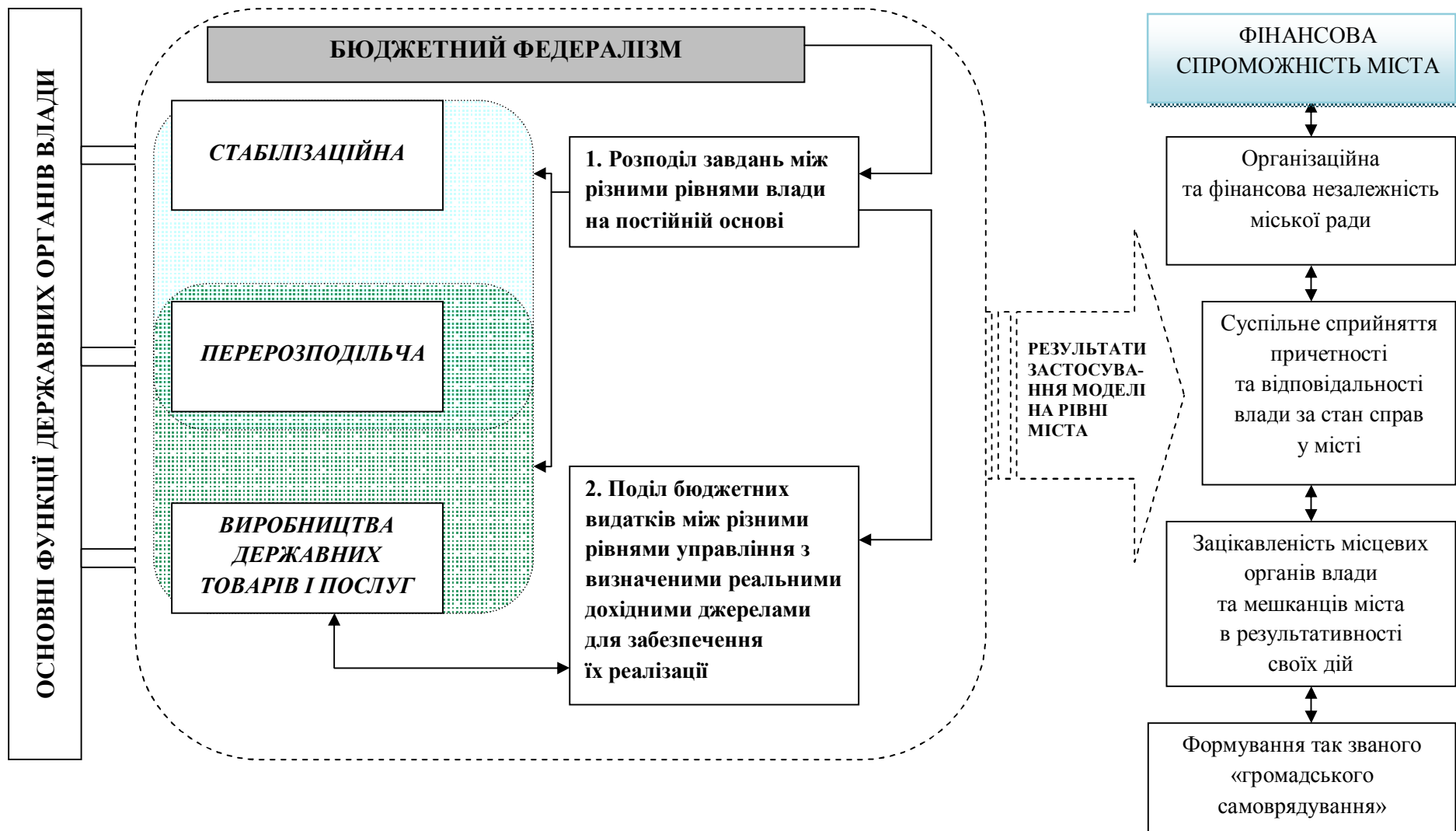


Рис. 2. Схема функціонування моделі бюджетного федералізму в системі забезпечення фінансової спроможності міста

Можемо констатувати, що в частині податкових надходжень органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на базу оподаткування, ставки, правила адміністрування, які визначаються на центральному рівні. На сьогоднішній день існує значний резерв збільшення надходжень до місцевих бюджетів, який пов'язаний із детінізацією економіки, легалізацією заробітної плати. Адже податок на доходи фізичних осіб становив лівову частку загального обсягу податкових надходжень бюджетів міст Чернівецької області. На жаль, реальні повноваження в органів місцевого самоврядування щодо застосування дієвих заходів до суб'єктів господарювання, які виплачують заробітну плату, нижчу мінімальної, та, відповідно, ухиляються від сплати податків, відсутні.

Надмірна централізація бюджетних ресурсів, яка спостерігається сьогодні в Україні, також не спонукає органи управління на місцевому та регіональному рівнях ефективно використовувати існуючий фінансовий потенціал територій. А застосування принципу розподілу трансфертів «за видатками» сприяє формуванню патерналістських очікувань, що лише поглиблює проблему надмірної залежності від трансфертів.

З огляду на те, що основною функцією системи міжбюджетних відносин є розподіл і перерозподіл, ключове питання, яке виникає в процесі розподілу коштів між адміністративно-територіальними одиницями – це збереження стимулів для місцевої влади, а тому, щоб місцеві органи самоврядування їх не втрачали, вкрай важливо зберегти незмінні тенденції формування місцевих бюджетів (наприклад, за рівнем доходів на одну особу) до і після перерозподілу доходів, тобто ті адміністративно-територіальні одиниці, які займали вищі позиції за рівнем доходів місцевих бюджетів, зберігали їх і після отримання дотацій вирівнювання [9].

З огляду на зазначене, зміцнення фінансової незалежності міст має базуватися на законодавчих принципах організації місцевої влади, закріплених у Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Європейській хартії місцевого самоврядування – гарантування і забезпечення державою виконання повноважень місцевого характеру, фінансовою базою якого є регіональний фінансовий ресурс, децентралізація якого неможлива без одночасної передачі органам місцевого самоврядування переважної більшості повноважень місцевого характеру і коштів державного бюджету у вигляді окремих податків або їх частини [3]. При цьому, доцільним буде диференціацію бюджетного ресурсу здійснити за рівнями бюджетної системи (міські, селищні і сільські бюджети). В той же час, районні та обласні бюджети мали б забезпечувати коштами виконання тільки делегованих державних повноважень джерелом фінансування яких в основному мали б бути міжбюджетні трансферти.

Саме в такому контексті запропоновано наступні зміни щодо формування податкової бази бюджетів міст (табл. 1).

Таблиця 1

#### Запропонована система надходження податків і зборів до бюджетів міст

Податки та збори, що надходять до місцевих бюджетів згідно Податкового та Бюджетного кодексів	Податки та збори, що справлятимуться до місцевих бюджетів після реформи (запропоновано автором)
-	Податок на прибуток підприємств (25 %)
ПДФО (75 % в бюджети міст обласного значення, 25 % – бюджети міст районного значення)	ПДФО (75 %)
Єдиний податок	Єдиний податок
Плата за землю	Плата за землю
-	Фіксований с/г податок
Екологічний податок (65 %)	Екологічний податок (65 %)
-	Плата за користування надрами місцевого значення
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки
-	Збір за спеціальне використання води
-	Збір за спеціальне використання лісових ресурсів
Збір за першу реєстрацію т/з (50 %)	Збір за першу реєстрацію т/з
Місцеві збори	Місцеві збори

Примітка: запропоновано автором.

**Висновки.** Обґрунтовано, що концептуальні основи модернізації фінансового забезпечення розвитку міст реалізуються на засадах сталого розвитку, поліфункціонального розвитку та бюджетного федералізму в напрямку ефективного використання ресурсів задля фінансової самодостатності та фінансової спроможності. Ефективний розвиток міста може здійснюватися за умови збалансованого використання наявних ресурсів при введенні в дію основної умови прогресивного розвитку: активізація сильних та коригування слабких сторін системи.

#### Список використаної літератури

1. Боярко І. М. Місцеві бюджети у забезпеченні соціально-економічного розвитку міста : [монографія] / Боярко І. М., Люта О. В., Пігуль Н. Г. – Суми : Корпункт, 2012. – 92 с.
2. Бутурлакiна Т. О. Бюджетний федералiзм як концепцiя органiзацiї мiжурядових фiнансових вiдносин / Т. О. Бутурлакiна, В. Т. Мiнкович // Науковий вiсник Ужгородського унiверситету : [зб. наук. ст.]. – Ужгород : Ужгород. нац. ун-т, 2009. – Спец. вип. 28, ч. 3. – С. 93–99. – (Серiя : Економiка).
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р . № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59.
4. Гречана С. І. Управління бюджетним чинником розвитку міста / С. І. Гречана // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 3, т. 2. – С. 211–214.
5. Заброцька О. В. Бюджетний федералізм в економічній системі з унітарним державним устроєм / О. В. Заброцька // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – Вип. 19.9. – С. 167–170.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
7. Карбовник Л. П. Регулювання діяльності природних монополій через призму економічної теорії бюджетного федералізму / Л. П. Карбовник // Збірник науково-технічних праць НЛТУ України. – 2005. – Вип. 15.5. – С. 258–262.
8. Козоріз М. А. Бюджетний федералізм як напрям реструктуризації фінансових відносин «держава-регіон» / М. А. Козоріз, Г. В. Возняк // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Економічний простір України: регіоналізація та інтеграція в умовах суспільних трансформацій : зб. наук. пр. / НАН України. Ін-т регіон. дослідж ; ред. кол. : відп. ред. Є. І. Бойко. – Львів, 2011. – Вип. 1 (87). – С. 61–67.
9. Корнієнко Т. А. Формування та розвиток концепції сучасного міста : теоретико-методологічні аспекти / Т. А. Корнієнко // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2012. – № 51. – С. 51–59.
10. Кравченко Т. А. Світові тенденції розвитку міст і зарубіжний досвід вирішення проблем міського соціально-економічного розвитку [Електронний ресурс] / Т. А. Кравченко. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_du/2011\\_4/files/DU411\\_24.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2011_4/files/DU411_24.pdf).
11. Stern, D. (2009) Economic crisis sweeps Eastern Ukraine [Internet]. *The New York Times*, April, 4. Available from: <[http://www.nytimes.com/2009/04/08/world/europe/08ukraine.html?\\_r=2&ref=europe](http://www.nytimes.com/2009/04/08/world/europe/08ukraine.html?_r=2&ref=europe)>

#### References

1. Boyarko, I. M. (2012) Local budgets in the provision of socio-economic urban development. Sumy: Corpunkt, 92 p.
2. Buturlakina, T. O. and Minkovich, V. T. (2009) Budget federalism as a conception of the organization of inter-government financial relations. *Naukovyi visnyk Uzhgorods'koho universytetu*, 28 (3), pp. 93–99.
3. Budgetary code of Ukraine from 08.07.2010, № 2456-VI (2010). *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*, (59).
4. Hrechana, C. I. (2010) Management by budget factor of urban development. *Visnyk Khmelnytskoho natsional'noho universitetu*, 3 (2), pp. 211–214.
5. Zabroc'ka, O. V. (2009) Budgetary federalism in economic system with unitary political system. *Naukovyi visnyk NLTU Ukrayiny*, 19.9, pp. 167–170.
6. The law of Ukraine «About local self-government in Ukraine» (1997). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, (24), p. 170.
7. Karbovnyk, L. P. (2005) The regulation of the activity of natural monopolies through the prism of economic theory of budgetary federalism. *Zbirnyk naukovo-tehnichnyh prats' NLTU Ukrainy*, 15.5, pp. 258–262.
8. Kozoriz, M. A. and Voznyak, G. V. (2011) Budgetary federalism as a direction of restructuring of financial relations «state-region». In: *Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy. Ekonomichnyi prostir Ukrainy: regionalizatsiya ta integratsiya v umovah suspil'nyh transformatsiy: collection of scient. works*. Lviv, 1 (87), pp. 61–67.
9. Kornienko, T. A. (2012) Formation and development of the conception of modern city: theoretic and methodological aspects. *Humanitarnyi visnyk ZDIA*, (51), pp. 51–59.
10. Kravchenko, T. A. World trends of urban development and foreign experience of the decision of problems of urban socio-economic development. [Internet]. Available from: <[http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_du/2011\\_4/files/DU411\\_24.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2011_4/files/DU411_24.pdf)>
11. Stern, D. (2009) Economic crisis sweeps Eastern Ukraine [Internet]. *The New York Times*, April, 4. Available from: <[http://www.nytimes.com/2009/04/08/world/europe/08ukraine.html?\\_r=2&ref=europe](http://www.nytimes.com/2009/04/08/world/europe/08ukraine.html?_r=2&ref=europe)>

Стаття надійшла до редакції 26.02.2014.

#### Відомості про автора

**І. Б. Бабух**, асистент кафедри маркетингу, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича.