

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-28-48>

УДК 336.143.01

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗШИРЕННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

PROSPECTS OF EXPANSION OF FISCAL SPACE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Александрова Марія Михайлівна

кандидат економічних наук, доцент,
Державний університет «Житомирська політехніка»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5862-6941>

Довгалюк Віта Валентинівна

кандидат економічних наук, доцент,
Державний університет «Житомирська політехніка»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2732-8818>

Aleksandrova Mariia, Dovgaliuk Vita

Zhytomyr Polytechnic State University

Стаття присвячена дослідженню особливостей формування фіскального простору місцевого самоврядування, зокрема дослідженню організаційно-економічного забезпечення формування фіскальних повноважень та відповідальності об'єднаних територіальних громад в Україні та дохідної спроможності системи місцевих податків і зборів. Визначено, що основою для формування фіскального простору місцевого самоврядування є вирішення завдань забезпечення їх самостійності через реалізацію реформаторських заходів з розширення фіскального простору на місцевому рівні, підвищення рівня податкового наповнення до місцевого бюджету, підвищення фінансового потенціалу в цілому. Обмеження обсягів фінансового забезпечення місцевого самоврядування активізує впровадження нових заходів щодо розвитку різних сегментів фіскального простору (фінансової бази) місцевого самоврядування. Необхідність розширення поточних і перспективних можливостей для збільшення обсягів фінансування територіального розвитку вимагає від органів самоврядування реалізації на місцевому рівні активної фіскальної політики, пріоритетом якої має виступати належне та повноцінне виконання завдань щодо забезпечення стабільності життєдіяльності та підвищення якості життя мешканців певної території.

Ключові слова: місцеві податки, органи місцевого самоврядування, фінансова децентралізація, фінансова самостійність, фіскальний простір.

Стаття посвящена исследованию особенностей формирования фискального пространства местного самоуправления, в частности исследованию организационно-экономического обеспечения формирования фискальных полномочий и ответственности объединенных территориальных общин в Украине и доходной способности системы местных налогов и сборов. Определено, что основой для формирования фискального пространства местного самоуправления является решение задач обеспечения их самостоятельности через реализацию реформаторских мероприятий по расширению фискального пространства на местном уровне, повышение уровня налогового наполнения в местный бюджет, повышение финансового потенциала в целом. Ограничение объемов финансового обеспечения местного самоуправления активизирует внедрение новых мероприятий по развитию различных сегментов фискального пространства (базы) местного самоуправления. Необходимость расширения текущих и перспективных возможностей для увеличения объемов финансирования территориального развития требует от органов самоуправления реализации на местном уровне активной фискальной политики, приоритетом которой должно выступать должное и полноценное выполнение задач по обеспечению стабильности жизнедеятельности и повышения качества жизни жителей определенной территории.

Ключевые слова: местные налоги, органы местного самоуправления, финансовая децентрализация, финансовая самостоятельность, фискальное пространство.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the formation of the fiscal space of local self-government, in particular the study of organizational and economic support for the formation of fiscal powers and responsibilities of united territorial communities in Ukraine and the profitability of local taxes and fees. It is determined that the basis for the formation of the fiscal space of local government is to solve the problems of ensuring their independence

through the implementation of reform measures to expand the fiscal space at the local level, increase the tax content to the local budget, increase financial capacity as a whole. Limiting the amount of financial support for local self-government intensifies the introduction of new measures for the development of various segments of the fiscal space of the financial base) of local self-government. The need to expand current and future opportunities to increase funding for territorial development requires local governments to implement active fiscal policy at the local level, the priority of which should be proper and full implementation of tasks to ensure the stability of life and improve the quality of life of residents. The formation of the fiscal space of local self-government (carried out within the rights and powers granted to its bodies) at the macroeconomic level is a significant lever of influence on the territorial location of productive forces, population distribution, financial and investment flows across the state, etc., and at the regional level – is the most important prerequisite for the equalization of territorial disparities, improving the quality and standard of living of the inhabitants of the territory, the development of infrastructure for production and livelihoods, etc. It should be noted, however, that in Ukraine the productive use of the powerful potential of local governments to influence the processes of socio-economic development at the regional level has long been hampered by the significant contradictions between, on the one hand, extremely complex and diverse tasks of these bodies. the other by the extremely limited powers at their disposal. These contradictions were most acute in the fiscal sphere, as local governments were entrusted with a wide range of duties and responsibilities for the state and dynamics of regional development, while the formation of financial support for these functions was carried out mainly through centralized redistribution of state budget funds. Thus, a necessary precondition for correcting such contradictions is the reform of intergovernmental relations and decentralization of public finances, the expected result of which should be not a simple redistribution of powers in this area, but the formation of local government proper fiscal space, adequate complexity of existing problems development, parameters of the territorial economic complex, the state of the natural environment of the territory, etc.

Keywords: local taxes, local governments, financial decentralization, financial independence, fiscal space.

Постановка проблеми. На даному етапі розвитку економіки фіскальна політика та механізм формування державного і місцевого бюджетів мають обов'язково враховувати потенційні ризики виникнення фінансових загроз та небезпек. Такі ризики варто враховувати з причин уникнення появи непланових додаткових бюджетних видатків, що можуть стати перешкодою для збереження стабільності економічного стану держави. Тому виникає потреба в теоретичному і практичному науковому обґрунтуванні нових підходів щодо створення фінансового забезпечення на рівні місцевого бюджету, зокрема і розширення фіскального простору місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В дослідженнях багатьох вітчизняних науковців (Балакіна Р., Блюсенко Т., Гасанова С., Залуцької Н., Карпінського Б., Корнуса В., Кудряшова В., Письменного В., Тараненко В. та ін. [1–7]) розглядалися особливості розбудови механізму фінансового забезпечення виконання бюджету на місцевому рівні органами влади та самоврядування. Однак питанню формування податкового потенціалу територій, в умовах сучасної децентралізації, необхідно приділити більшої уваги, що дозволить стратегічно зорієнтувати державу стосовно розширення фіскального простору та розвитку місцевого самоврядування.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Для зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування постійно потребують

розширення свого фінансового простору, а особливо в умовах фінансової децентралізації. При формуванні доходної частини бюджету регіони повинні визначитись у пріоритеті її коригування з метою формування ефективної фіскальної політики.

Формування цілей статті (постановка завдання). Дослідження присвячене обґрунтуванню теоретичних положень та розробці практичних рекомендацій щодо розширення фіскального простору місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація – це передумова для формування дієвого механізму місцевого самоврядування на основі самоорганізації та самовизначення фінансової автономії. На рис. 1 зображена умовна структура місцевих бюджетів.

Власні доходи місцевого самоврядування необхідно розглядати як сукупність податкових, неподаткових та інших надходжень, що акумулюються органами місцевого самоврядування на підвідомчій території відповідно до Бюджетного та Податкового кодексу України та прийнятих рішень цими органами. Кожен місцевий бюджет більше ніж на 80% формується з податкових надходжень, що потребує постійного ефективного управління. Реформи у сфері оподаткування повинні ґрунтуватися на змінах адміністративно-територіального устрою та врахуванні перерозподілу податкових зобов'язань на місцевому рівнях. На рис. 2 зазначений перелік перешкод до підвищення фінансової спроможності територіаль-

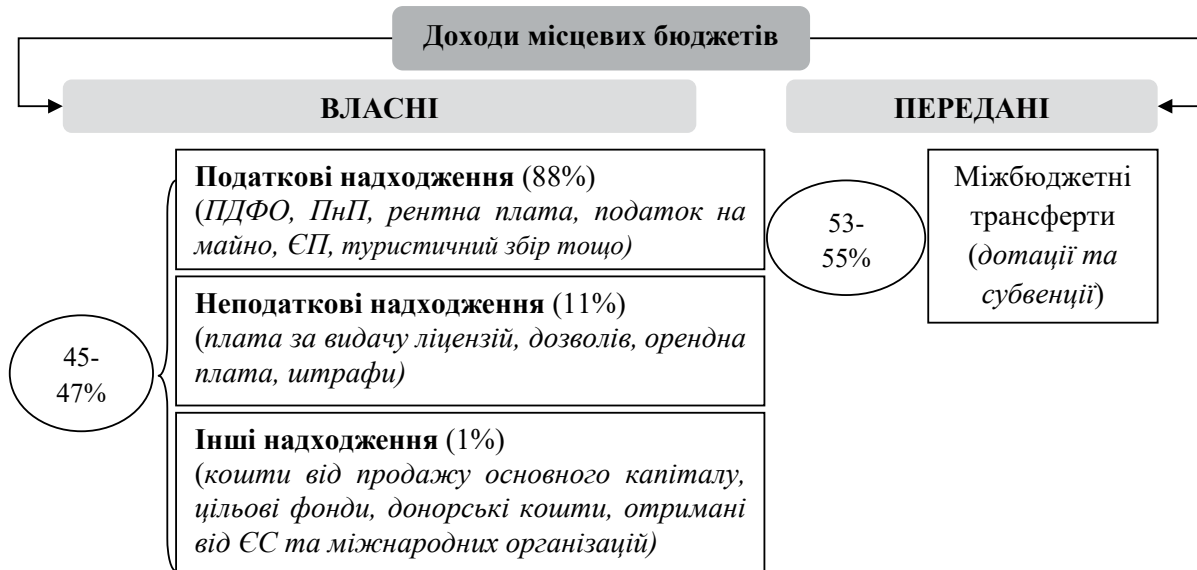


Рис. 1. Умовна структура доходів місцевого бюджету

Джерело: складено автором

них громад на засадах здійснення процесів перерозподілу податкових зобов'язань.

Старостенко Н. та Кузькін Є. у своїх наукових напрацюваннях деталізували перешкоди і на державному і на місцевому рівнях щодо підвищення спроможності та фінансової активізації територіальних громад. На рис. 2 нами відображено чотири загальні проблеми демократизації державного управління на основі здійснення фінансової децентралізації.

На державному рівні, починаючи з другої половини 90-х років, було сформовано підходи щодо вдосконалення територіального

устрою держави та підвищення ефективності адміністративного управління. Однак для забезпечення високих темпів економічного зростання та підтримки стабільного соціально-економічного розвитку потрібне підвищення ефективності управління розвитком територій та посилення відповідальності органів місцевого самоврядування у цілому.

Кожен податковий період потребує унормування обсягів податкового надходження до бюджетів відповідного до адміністративно-територіального устрою, що зміцнить фінансову базу місцевого самоврядування та

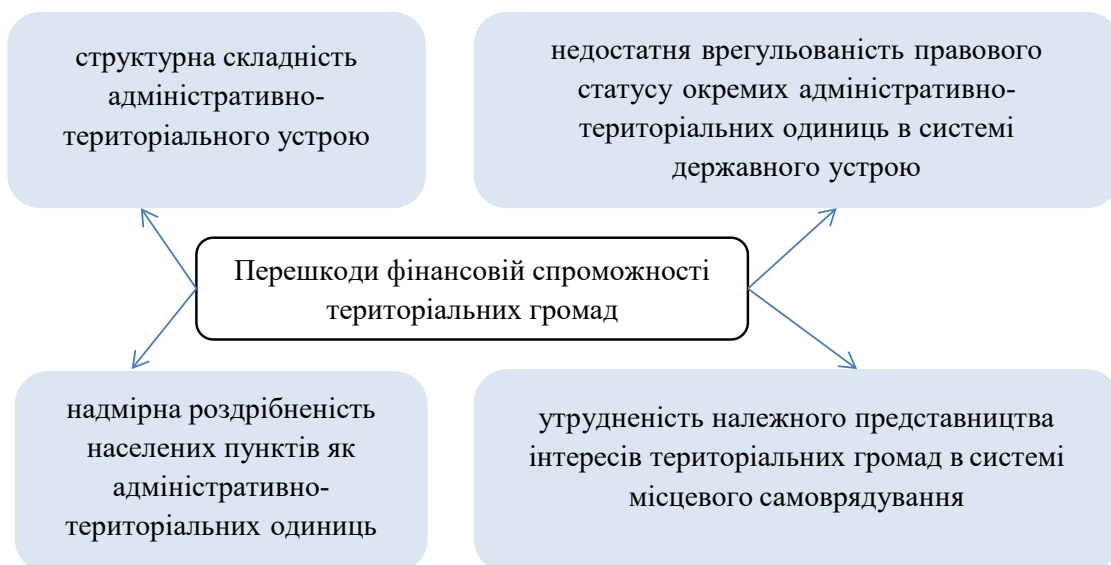


Рис. 2. Перешкоди до підвищення фінансової спроможності територіальних громад

Джерело: складено автором за [6]

актуалізує удосконалення механізму середньострокового бюджетного планування. Таке розширення фінансової бази місцевого самоврядування є інструментом реформування фіскальної політики відповідної адміністративно-територіального одиниці.

Якщо аналізувати результати реформ в сфері адміністративно-територіального розподілу влади у 2015–2018 рр. в Україні, то можна відмітити значне оновлення системи місцевого самоврядування, зокрема і змістовне збагачення функцій та повноважень у фінансовій сфері. Розбудова організаційно-економічного забезпечення місцевого самоврядування в невеликих районах зорієнтована на об'єднання громади, яка має комунальну власність і власний бюджет. На сьогодні є велика кількість новостворених громад (громади Вінницької, Львівської, Полтавської, Херсонської областей), які зуміли стабілізувати свій фінансовий стан та створити передумови для свого економічного розвитку та фінансової автономії. Успіх одних громад обумовив стрімку активізацію процесу об'єднання інших територіальних громад в Україні.

Одним із ключових принципів побудови системи місцевого оподаткування є визначення та законодавче встановлення права органів місцевого самоврядування запроваджувати й стягувати місцеві податки та збори (податкова ініціатива), тобто ті податки та збори, що надходять у доходи місцевої влади й використовуються ними. На сьогодні не вирішені безліч проблем із зарахування податків в той бюджет, в ту громаду, звідки сам працівник, а не платник податків. Наприклад, є невиріше-

ним питання системи розподілу надходжень від ПДФО. Досвід децентралізації таких країн, як: Чехія та Словаччина, відображає систему, де немає відношення між обсягами ПДФО, які місцеві уряди одержують від цього податку, та сумами ПДФО, які сплачують люди, які мешкають або працюють на відповідній території. Польща, Німеччина та Україна використовує практику вирівнювання через повернення частини надходжень до державного бюджету (ці питання у своїх дослідженнях піднімав Тоні Левітас, експерт проекту SKL International «Підтримка децентралізації в Україні»).

Розділяючи переконання вітчизняних науковців Кузькіна Є. і Старостенка Н., дотримуюся тієї думки, що в Україні доцільно реформувати податкову систему таким чином, щоб органи місцевого самоврядування могли за власним рішенням вводити «уточнюючі» податки та збори, які б не суперечили Податковому кодексу України, податково не обтяжували платників податків, однак сприяли б розширенню фінансового простору певної території.

Висновки. Органи місцевого самоврядування сьогодні повинні формувати фіскальну політику таким чином, щоб не лише розширювати свій фінансовий простір, але й стимулювати платників податків у такій підтримці за рахунок системи взаєморозвитку та взаємокомпромисів. В статті запропоновано використання підходу щодо встановлення потреб у розширенні фіскального простору на основі зіставлення характеристик місцевого бюджету територіальної громади за доходними (на основі автономії та рівня забезпеченості місцевого бюджету дотаціями) параметрами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Блюсенко Т.С. Проблеми здійснення податкового контролю за нарахуванням та сплатою податку на прибуток: ретроспективний аспект. *Управління розвитком*. 2013. № 21. С. 72–74.
2. Гасанов С.С., Кудряшов В.П., Балакін Р.Л. Реформування фіскальної системи України з урахуванням досвіду Європейського Союзу. *Фінанси України*. 2015. № 5. С. 16–38.
3. Карпінський Б.А., Залуцька Н.С. Удосконалення взаємин податкової служб із платниками податків. *Актуальні проблеми економіки*. 2013. № 2(68). С. 256.
4. Корнус В.Г. Проблеми взаємовідносин між контролюючими органами та платниками податків. *Актуальні проблеми економіки*. 2014. № 4(58). С. 110.
5. Письменний В. Місце оподаткування в умовах реформування податкової системи України : монографія. Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр «Економічна думка», 2011. 196 с.
6. Старостенко Н. Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста. *Економіка України*. 2005. № 9. С. 39–47.
7. Тараненко В., Шевченко Н. Оцінка фіскальної ефективності місцевого самоврядування у Дніпропетровській області. *Ефективна економіка*. 2013. № 1. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2361>

REFERENCES:

1. Bliusenka, T.S. (2013) Problemy zdijsnennia podatkovoho kontroliu za narakhuvanniam ta splatou podatku na prybutok: retrospektyvnyj aspekt [Problems of tax control over the accrual and payment of income tax: a retrospective aspect]. *Upravlinnia rozvytkom – Development management*, 21, 72–74. (in Ukrainian)
2. Hasanov, S.S., & Kudriashov, V.P., & Balakin, R.L. (2015) Reformuvannia fiskal'noi systemy Ukrainy z urakhuvanniam dosvidu Yevropejs'koho Soiuzu [Reforming the fiscal system of Ukraine taking into account the experience of the European Union]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 5, 16–38. (in Ukrainian)
3. Karpins'kyj, B.A., & Zaluts'ka, N.S. (2013) Udoskonalennia vzaiemyn podatkovoi sluzhby iz platnykamy podatkov [Improving the relationship of tax services with taxpayers]. *Aktual'ni problemy ekonomiky – Current economic problems*, 2(68), 256. (in Ukrainian)
4. Kornus, V.H. (2014) Problemy vzaiemovidnosyn mizh kontroliuichymy orhanamy ta platnykamy podatkov [Problems of the relationship between regulatory authorities and taxpayers]. *Aktual'ni problemy ekonomiky – Current economic problems*, 4(58), 110. (in Ukrainian)
5. Pys'mennyj, V. (2011) Mistseve opodatkuvannia v umovakh reformuvannia podatkovoi systemy Ukrainy [Local taxation in the context of reforming the tax system of Ukraine]. Ternopil': Vydavnycho-polihrafichnyj tsentr «Ekonomichna dumka». (in Ukrainian)
6. Starostenko, N. (2005) Metodychni pidkhody do otsinky finansovoi stijkosti biudzhetu mista [Methodical approaches to assessing the financial stability of the city budget]. *Ekonomika Ukrainy – Ukraine economy*, 9, 39–47. (in Ukrainian)
7. Taranenko, V., & Shevchenko, N. (2013) Otsinka fiskal'noi efektyvnosti mistsevoho samovriaduvannia u Dnipropetrovs'kij oblasti [Assessment of fiscal efficiency of local self-government in Dnipropetrovsk region]. *Efektivna ekonomika – Efficient economy*, 1. Retrieved from: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2361> (in Ukrainian)