

# Проблемы расширения экономической базы развития территориальных общин

Евдокимов А.В.

*Харьковский национальный университет городского хозяйства, Украина*

Последние годы для Украины ознаменовались появлением тенденции к существенному усилению роли органов местного самоуправления в социально-экономическом функционировании и развитии страны, что вынудило отечественных исследователей и управленцев к поискам возможностей расширения ресурсной базы обеспечения выполнения муниципальными образованиями делегированных им функций и их развития в целом.

Целью данной публикации является выявление недостатков отечественной системы финансирования местного самоуправления по сравнению с аналогичными системами стран восточной Европы, а также поиск источников покрытия возможного дефицита местных бюджетов как результата проявления данных недостатков.

**Материал и методы.** Материалом для публикации послужили информационные данные о структуре доходов местного самоуправления стран восточной Европы, а также нормативные документы, регулирующие порядок формирования экономической базы территориальных общин Украины. В качестве методов выступили сравнительный анализ, систематизация и обобщение исследовательских данных, представленных в научной литературе. В статье рассмотрены зарубежная практика формирования местных бюджетов, а также различные подходы к определению местных финансов и, соответственно, материальной и финансовой базы развития территориальных общин.

**Результаты и их обсуждение.** Законодательство многих из проанализированных стран закрепляет за органами местного самоуправления существенную часть бюджетных доходов в виде обязательных платежей, что, как показывает исследование, прямо коррелирует с уровнем их управленческой эффективности. Однако в структуре доходов бюджетов общин Украины поступления от взимания налогов и сборов занимают весьма малую часть, которой недостаточно для покрытия даже 50% ее текущих расходов, что порождает необходимость поиска и мобилизации дополнительных источников дохода муниципальных образований.

**Заключение.** С целью увеличения поступлений в бюджет общины целесообразным является ее объединение с другими общинами, а также привлечение средств государственного бюджета, экономических субъектов общины и внешних заёмщиков.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, налоги и сборы, местные финансы.

# Issues of the Economic Base Expansion of the Development of Municipalities

Ievdokimov O.V.

*Kharkiv National University of Municipal Economy, Ukraine*

For Ukraine recent years were marked by the emergence of a trend towards a significant strengthening of the role of local self-government in the social and economic functioning and development of the country. It forced domestic researchers and managers to seek opportunities to expand the resource base to ensure that the municipalities fulfill the functions delegated to them and their development.

The purpose of this publication is to identify the shortcomings of the domestic system of financing local self-government in comparison with similar systems in Eastern Europe, as well as to find sources to cover the possible deficit of local budgets as a result of these deficiencies.

**Material and methods.** Materials of the publication were the data on the structure of local self-government revenues in Eastern Europe, as well as regulatory documents governing the formation of the economic base of territorial communities in Ukraine. As methods, comparative analysis, systematization and generalization of research data presented in the scientific literature were used. The article presents the foreign practice of forming local budgets, as well as various approaches to the definition of local finance and, accordingly, the material and financial basis for the development of territorial communities.

**Findings and their discussion.** The legislation of many of the analyzed countries fixes a significant part of budget revenues in the form of compulsory payments to local self-governments, which, as the study shows, directly correlates with the level of their managerial effectiveness. However, in the structure of the revenues of the budgets of the communities of Ukraine, receipts from the collection of taxes and fees occupy a very small part, which is insufficient to cover even 50% of its current expenditure, which raises the need to search for and mobilize additional sources of income for municipalities.

**Conclusion.** In order to increase revenues to the municipality budget, it is expedient to unite it with other municipalities, as well as attract funds from the state budget, economic entities of the municipality and external borrowers.

**Key words:** local self-government, taxes and fees, local finance.

**Н**ачиная с 2014 года одной из приоритетных задач действующего правительства Украины стала децентрализация власти посредством передачи определенных функций органов государственного администрирования муниципальным образованиям, что порождает необходимость расширения их экономической базы для полного и бесперебойного осуществления всех возложенных на них функций. Однако доходная база таких образований жестко ограничивается как нормативно, так и сложившейся экономической ситуацией в стране, что обуславливает необходимость поиска альтернативных источников наполнения местных бюджетов, что является целью данной публикации. Проблемы формирования местных бюджетов освещались в работах таких исследователей, как О. Бориславская, И.Б. Заверуха, А.М. Школик, В. Гетько, О. Кирилленко, В. Кравченко, О. Пчелинцев, N. Ntanta, E. Innocent, B. Deante [1–7], и многих других, однако вопросы неналоговых путей их формирования не являются раскрытыми полностью.

Цель данной публикации – выявление недостатков отечественной системы финансирования местного самоуправления по сравнению с аналогичными системами стран восточной Европы, а также поиск источников покрытия возможного дефицита местных бюджетов как результата проявления данных недостатков.

**Материал и методы.** Материалом для публикации послужили информационные данные о структуре доходов местного самоуправления стран восточной Европы, а также нормативные документы, регулирующие порядок формирования экономической базы территориальных общин Украины. В качестве методов выступили сравнительный анализ, систематизация и обобщение исследовательских данных, представленных в научной литературе.

**Результаты и их обсуждение.** Современная украинская экономическая политика направлена на отведение местному самоуправлению ключевой роли в обеспечении потребностей населения страны, что уже подразумевает соблюдение муниципалитетами двух условий:

- наличие ресурсов для полного, своевременного и бесперебойного удовлетворения потребностей населения;
- наличие ресурсов для развития, то есть увеличение потенциала данного удовлетворения.

Как показывает проведенный анализ, в ряде стран западной Европы соблюдение данных двух принципов достигается путем нормативного расширения источников формирования доходной базы бюджетов их территорий.

С целью разработки предложений по совершенствованию системы отечественных местных финансов автор решил проанализировать структуры и особенности формирования местных бюджетов стран Восточной Европы, которые похожи по административному устройству, географическим и демографическим признакам, в частности, опыт Польши, Болгарии и Венгрии. Проведенный анализ доходов местных бюджетов исследуемых стран позволил выделить похожие их источники:

- собственные доходы;
- общая субвенция;
- целевые дотации из государственного бюджета;
- иностранные ресурсы, не подлежащие возврату;
- ресурсы Европейского союза;
- другие ресурсы, определенные конкретными правовыми нормами.

Рассмотрим особенности структуры и механизма функционирования местных финансов по каждой из исследуемых стран отдельно.

По нашему мнению, основной особенностью Польши является удачная реформа местного самоуправления. На сегодняшний день в Польше существует три уровня системы самоуправления: гмина – уезд – воеводство, которые являются независимыми друг от друга. Местный бюджет страны состоит из налоговых поступлений (косвенные налоги, акцизы, личный подоходный налог, корпоративный налог на прибыль) и неналоговых поступлений.

Основные источники собственных доходов различных уровней в Польше приведены в таблице 1.

Местный бюджет Болгарии состоит из двух уровней – общин и округов. К полномочиям местного самоуправления относится взимание налогов на недвижимость, наследство, дарение и др.

В Венгрии можно выделить два уровня местной власти – муниципалитеты и графства. Главные доходы поступают в местные бюджеты из следующих источников:

- местные налоги и сборы, которые устанавливают муниципалитеты (в пределах, определенных законодательством);
- дивиденды и доходы от собственной деятельности, рента коммунальной собственности и тому подобное;
- выполнение обязанностей в соответствии со специальным законом;
- получение трансфертов;
- пропорциональные поступления финансов для защиты окружающей среды и защиты памятников, находящихся на территории муниципалитета;

– доходы от продажи охотничьих лицензий на своей территории [3].

Основными видами местных налогов в Венгрии являются налог на собственность, коммунальный налог и местные бизнес-налоги.

Итого, мировой опыт стран Восточной Европы свидетельствует об удачных результатах реформ местного самоуправления, состоящих, прежде всего, в предоставлении автономии местным органам власти и расширении собственных доходов.

Налоговый же кодекс Украины содержит только 5 местных налогов и сборов. К местным налогам относятся:

- 1) налог на недвижимое имущество, отличное от земельного участка;
  - 2) единый налог.
- К местным сборам относятся:
- 3) сбор за осуществление некоторых видов предпринимательской деятельности;
  - 4) сбор за места для парковки транспортных средств;
  - 5) туристический сбор.

Помимо этого, местным органам самоуправления запрещается самостоятельно устанавли-

вать собственные налоги и сборы. Это обуславливает отсутствие:

- финансовой автономии на местном уровне;
- мотивации органов местного самоуправления к качественному обслуживанию населения;
- конкуренции между различными территориальными общинами, что приводит к «консервированию» власти.

Результаты проведенного исследования позволили выделить три способа преодоления возможного дефицита:

- 1) Объединение общин.
- В отличие от отдельных, объединенные общины, согласно украинскому налоговому законодательству, закрепляют за собой:
- 60% налога на доходы физических лиц;
  - 25% экологического налога;
  - 5% акцизного налога;
  - 100% единого налога;
  - 100% налога на прибыль предприятий и финансовых учреждений коммунальной собственности;
  - 100% налога на имущество (недвижимость, земля, транспорт) [8].

Таблица 1 – Основные источники собственных доходов различных уровней местного самоуправления Польши [1]

Уровни	Основные источники собственных доходов
Бюджеты воеводств, гмин, уездов	<ul style="list-style-type: none"> <li>– доходы от коммунального имущества;</li> <li>– поступления от бюджетных учреждений, коммунальных предприятий, вспомогательных хозяйств;</li> <li>– поступления от денежных взысканий, штрафов;</li> <li>– начисленные проценты за несвоевременное перечисление платежей;</li> <li>– наследство, подарки;</li> <li>– проценты от ссуд, предоставленных органами местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом;</li> <li>– проценты на ресурсы, находящиеся на банковских счетах органов местного самоуправления;</li> <li>– дотации из бюджетов субъектов местного самоуправления</li> </ul>
Бюджеты гмин	<ul style="list-style-type: none"> <li>– налогообложение недвижимости;</li> <li>– сельскохозяйственный налог;</li> <li>– лесной налог;</li> <li>– налогообложение транспортных средств;</li> <li>– налогообложение физических лиц;</li> <li>– налог с владельцев собак;</li> <li>– налогообложение наследства и дарения;</li> <li>– налогообложение гражданско-правовых сделок;</li> <li>– гербовый сбор;</li> <li>– торговый сбор;</li> <li>– административный сбор;</li> <li>– местный сбор;</li> <li>– эксплуатационный сбор</li> </ul>
Бюджеты уделов	<ul style="list-style-type: none"> <li>– поступления от сборов, составляющих доходы удела, которые взимаются на основании отдельных предписаний;</li> <li>– 25% поступлений от распоряжения имуществом государства</li> </ul>

Недостатком данного метода, по мнению ряда специалистов, является усложнение администрирования территории в силу увеличения ее площади [9].

2) Привлечение долговых средств и базовых дотаций.

Недостаток средств в местном бюджете, безусловно, может быть покрыт за счет долговых средств и финансовой помощи государственного бюджета – базовых дотаций выравнивания, однако такой подход является допустимым лишь в краткосрочной перспективе, поскольку одной из целей децентрализации в Украине выступает достижение общинами состояния полной финансовой автономности [10].

3) Добровольное привлечение средств экономических субъектов общины.

В научной литературе [2; 4; 5] отмечается, что органы самоуправления территориальных общин непосредственно могут управлять только частью финансов, относящейся именно к категории «местные финансы», то есть к финансам местных органов власти. В то же время понятие территориальных финансов значительно шире и включает финансы учреждений бюджетной сферы и субъектов хозяйствования, занимающихся коммерческой деятельностью, финансы кредитно-финансовых учреждений, финансы населения и общественных организаций, то есть всех субъектов экономических отношений территориальной общины. При этом совокупность финансовых средств указанных субъектов составляет финансовый потенциал территориальной общины.

Это означает, что финансовые отношения на уровне территориальной общины не сводятся только к местным финансам, поскольку социально-экономическое развитие общины может быть обеспечено и другими финансовыми ресурсами: средствами частного сектора, домохозяйств и других экономических субъектов, связанных с общиной.

**Заключение.** В результате анализа структуры доходов территориальных общин в Украине и их нормативно-правовой специфики было выявлено, что целесообразными путями наполнения местных бюджетов в нынешних украинских реалиях являются объединение территориальных общин и привлечение средств государственного бюджета, экономических субъектов общины и внешних заемщиков.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бориславська, О.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик [та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К.: О.М. Москаленко, 2012. – 212 с.
2. Гецько, В.В. Місцеві фінанси: суть, структура і принципи формування ресурсів / В.В. Гецько // Фінанси України. – 1999. – № 5. – С. 103–129.
3. Кириленко, О.П. Місцеві фінанси: навч. посібник / О.П. Кириленко. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 192 с.
4. Кравченко, В.І. Місцеві фінанси України: навч. посібник / В.І. Кравченко. – К.: Т-во «Знання», 1999. – 487 с.
5. Пчелинцев, О.С. Стратегия реформы и вопросы финансирования городского развития / О.С. Пчелинцев // Финансы. – 1996. – С. 12–15.
6. Deante, B. Local government reorganization in Western democracies / B. Deante. – London: SAGE, 1998.
7. Nnanta, N.E. Community driven development in the local government system: a new strategy [Электронный ресурс] / N.E. Nnanta, E.O. Innocent // Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review. – 2013. – Vol. 3, № 1. – P. 1–15. – Режим доступа: [http://www.arabianjbm.com/pdfs/KD\\_VOL\\_3\\_1/1.pdf](http://www.arabianjbm.com/pdfs/KD_VOL_3_1/1.pdf). – Дата доступа: 15.02.2018.
8. Формування спроможних територіальних громад: практичний посібник [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk\\_tergweb.pdf](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk_tergweb.pdf). – Дата доступа: 13.01.2018.
9. 10 причин, почему стоит создавать объединенные территориальные общины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://samopomich.ua/ru/10-prychyn-chomu-slid-stvoruyuvaty-ob-39-yednani-terytorialni-gromady/>. – Дата доступа: 05.01.2018.
10. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BE>. – Дата доступа: 11.01.2018.

Поступила в редакцию 29.03.2018 г.