

ОЦІНКА ВПЛИВУ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ МІСТА ІРПЕНЯ

©2021 БЕДРИНЕЦЬ М. Д., УГРЮМОВА К. О., КОЛЕСНИК К. О.

УДК 352.07:336.22
JEL: H21; H72; R51

Бедриниць М. Д., Угрюмова К. О., Колесник К. О. Оцінка впливу бюджетної децентралізації та податкових надходжень міста Ірпеня

У статті розглянуто теоретичні основи та проблеми функціонування органів місцевого самоврядування при втіленні бюджетної децентралізації в Україні. У процесі реформування місцевої влади визначено залежність місцевих бюджетів від державного бюджету. Розглянуто розвиток бюджетної децентралізації за період 2015–2021 рр., а саме: кількість об'єднаних територіальних громад, частка власних доходів місцевих бюджетів та структура частки доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів). Вивірено та проаналізовано надходження в бюджет м. Ірпінь, їх тенденції та ефективність використання. Прогноз доходів бюджету м. Ірпінь розробляється з урахуванням усіх показників, які використовуються для оцінювання надходжень податків і зборів, очікуваних показників соціально-економічного розвитку та очікуваних податкових надходжень податків і зборів, а також урахувано пропозиції органів, які ведуть контроль за розподілом надходжень податків і зборів до місцевих бюджетів області. Роль податків у системі місцевого регулювання економічних процесів забезпечує вплив на суспільство, його структуру та динаміку, забезпечує стабільність надходжень бюджету та самоопитність, які передбачають розробку ефективної стратегії розвитку податкової системи на основі реалістичних прогнозів соціально-економічного розвитку. Запропоновано методи поліпшення контролю за фінансуванням місцевих органів влади. Органи місцевого самоврядування в змозі трансформувати податкову базу на місцевому рівні через податкові доходи, що надає можливості для реалізації повною мірою своїх функцій і повноважень, які впливають на фінансово-господарські процеси. Для майбутнього прогнозу та вдосконалення сталого розвитку потрібно передбачати загрози та ризики фінансової стабільності. Таким чином мінімізується їх негативний прояв у майбутньому або визначаються шляхи для мінімізації втрат від їхнього впливу.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, місцевий і регіональний розвиток, фінансове забезпечення громад, податкові надходження, податки, місцевий бюджет.

Рис.: 5. Бібл.: 8.

Бедриниць Мирослава Дмитрівна – кандидат економічних наук, доцент, завідувачка кафедри фінансів імені Л. Л. Тарангул, Університет державної фіскальної служби України (вул. Університетська, 31, Ірпінь, 08201, Україна)

E-mail: mira_may@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0393-6635>

Угрюмова Катерина Олександрівна – магістрантка, Навчально-науковий інститут фінансів, банківської справи Університету державної фіскальної служби України (вул. Університетська, 31, корп. В, Ірпінь, 08201, Україна)

E-mail: ugrumovakatyua@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4154-7083>

Колесник Катерина Олексіївна – магістрантка, Навчально-науковий інститут фінансів, банківської справи Університету державної фіскальної служби України (вул. Університетська, 31, корп. В, Ірпінь, 08201, Україна)

E-mail: kkolesnik74@ukr.net

UDC 352.07:336.22
JEL: H21; H72; R51

Bedrinets M. D., Ugriumova K. O., Kolesnik K. O. Assessing the Impact of Budget Decentralization and Tax Revenues of the City of Irpin

The article considers the theoretical foundations and problems of functioning of local self-government bodies in the implementation of budget decentralization in Ukraine. In the process of reforming local authorities, the dependence of local budgets on the State budget is determined. The development of budget decentralization for the period 2015–2021 is considered, namely: the number of amalgamated hromadas, the share of the local budgets' own revenues, and the structure of the share of revenues of the general fund of local budgets (without transfers). The revenues to the budget of the city of Irpin, their tendencies and efficiency of use are highlighted and analyzed. The forecast of budget revenues in the city of Irpin is developed taking into account all indicators used to assess tax revenues and fees, expected indicators of socioeconomic development and expected tax revenues of taxes and fees, as well as taking into account the proposals of the bodies that control the distribution of tax revenues and fees to local budgets of the region. The role of taxes in the system of local regulation of economic processes provides an impact on society, its structure and dynamics, ensures the stability of budget revenues and self-sufficiency, which provide for the development of an effective strategy for the development of the tax system based on realistic forecasts of socioeconomic development. The methods for improving control over the financing of local authorities are proposed. Local self-government bodies are able to transform the tax base at the local level through tax revenues, which provides opportunities for the full implementation of their functions and powers influencing the financial and economic processes. For the future forecast and improvement of sustainable development, it is necessary to anticipate the threats and risks of financial stability. Thus, their negative manifestation in the future is minimized or ways to minimize losses from their impact are determined.

Keywords: decentralization, amalgamated hromadas, local and regional development, financial support of hromadas, tax revenues, taxes, local budget.

Fig.: 5. Bibl.: 8.

Bedrinets Myroslava D. – PhD (Economics), Associate Professor, Head of the Department of Finance named after L. L. Taranhul, University of the State Fiscal Service of Ukraine (31 Universytetska Str., Irpin, 08201, Ukraine)

E-mail: mira_may@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0393-6635>

В умовах інтеграції з країнами Європейського Союзу (ЄС) соціально-економічний розвиток регіонів України модернізується шляхом запровадження бюджетної децентралізації та надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування у вирішенні питань власної компетенції відповідно до європейських вимог. Причинами реформ є: низький рівень фінансової самостійності та економічно-фінансової безпеки територіальних громад; непропорційний розподіл і перерозподіл коштів між державою та регіонами; недосконале управління процесами формування та використання фінансових ресурсів у розрізі територій. Це призводить до сповільнення збалансованого розвитку регіонів України, що особливо відбивається на динаміці показників розвитку територіальних громад, які є основними суб'єктами соціально-економічного розвитку регіонів і країни загалом.

Дослідження з проблематики регіонального розвитку, бюджетного забезпечення територіальних громад і формування методології регіональних досліджень займалися як зарубіжні, так і вітчизняні вчені, зокрема: Д. Пальма, Р. Уолкер, Б. Буркинський, З. Герасимчук, О. Клименко, М. Кульчицький, І. Руденко, В. Чужиков та інші.

Мета статті – аналіз та оцінка впливу бюджетної децентралізації на рівень фінансової безпеки територіальних громад шляхом розрахунку відповідних показників, що характеризують фінансову безпеку об'єднаних територіальних громад (ОТГ); розробка рекомендації щодо її зміцнення; аналіз надходжень до бюджету міста Ірпеня, їх тенденції та ефективність використання.

У сучасних умовах загальносвітовою тенденцією у сфері державних фінансів і державного будівництва є зміцнення інституту місцевого самоврядування та посилення його впливу на соціальні, економічні та політичні процеси в суспільстві. Реформи, які тривають в Україні щодо децентралізації влади та зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, потребують проведення оцінки їх ефективності та результативності стосовно досягнення зазначених цілей і довгострокових пріоритетів.

Бюджетний перерозподіл, який супроводжується горизонтальним об'єднанням громад на території України, потребує розробки ефективної стратегії задля покращення фінансового стану в країні за рахунок застосування перспективних модернізованих

інструментів державного регулювання економіки. Варто відмітити, що процес об'єднання територіальних громад має відповідати інтересам громадян, а не тільки держави, тим самим забезпечуючи позитивні зміни показників фінансової безпеки.

Процес об'єднання територіальних громад в Україні розпочався у 2014 р. шляхом внесення відповідних змін до Податкового та Бюджетного кодексів України, що дозволили вже у 2015 р. продемонструвати перші позитивні зміни в розвитку територіальних громад через зростання обсягів їхніх фінансових ресурсів. Шлях впровадження децентралізації – дуже складний і тривалий процес задля досягнення високого рівня економічного розвитку.

Сьогодні реформа децентралізації в Україні поступово переходить до свого третього етапу. Варто зауважити, що при запровадженні нових моделей і правок у реформі потрібно якісно оцінювати зарубіжний досвід з корективами на український менталітет, історичний досвід і традиції. На цьому шляху впровадження є велика кількість проблем і гострих моментів, які населенню здаються дивними, але вони дієві при європейській системі цінностей. Не можна копіювати все, як в ЄС, але завжди треба пам'ятати, що з вибором власної моделі соціально-економічного розвитку треба бути більш делікатними і розсудливими.

Децентралізація – це одна із ключових реформ для створення спроможних територіальних громад і сталого регіонального розвитку в Україні. В Енциклопедичному словнику з державного управління визначено, що децентралізація (від лат. *de* – заперечення, *centrum* – основний центр) – це, по-перше, процес передачі частини функцій і повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування); по-друге, у широкому розумінні, – ослаблення або скасування централізації [2, с. 166].

Хронологія об'єднання територіальних громад за 2015–2021 рр. виглядає таким чином (рис. 1).

На липень 2021 р. існувало вже 1470 ОТГ, які включають 136 районів, що свідчить про значний прорив у розвитку територіальних громад, адже бюджетні кошти витрачаються не тільки на добробут держави загалом, а й безпосередньо на добробут і розвиток великої кількості територіальних громад.

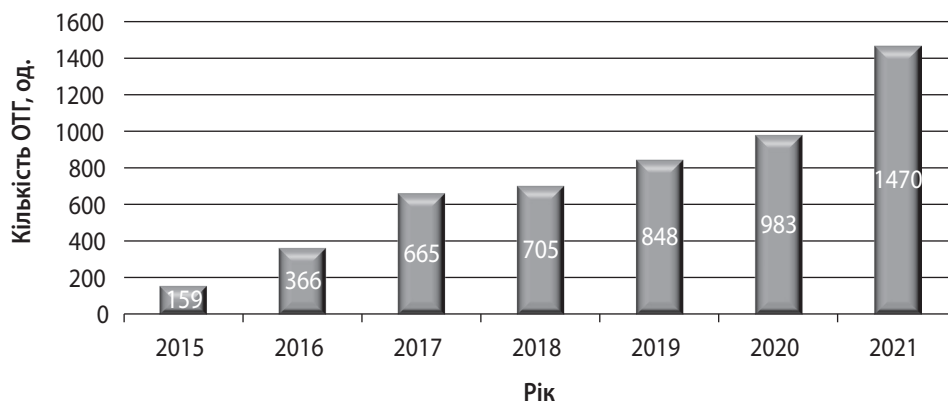


Рис. 1. Кількість об'єднаних територіальних громад, од. [6]

Звертаючи увагу на розширення дохідної бази місцевих бюджетів, слід зазначити, що відбувається і збільшення частки в обсязі валового внутрішнього продукту (ВВП). Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) до ВВП у % (рис. 2) стрімко зростала в період з 2015 по 2016 рр. – на 1,1%, в інші роки зростання були невеликі та зменшувалися кожного року на 0,1–0,4%, але стабільне зростання вже є прогресом.

Фінансову основу місцевого самоврядування складає місцевий бюджет. Тому доцільно приділити окрему увагу надходженням доходів до місцевих бюджетів від загального фонду, який забезпечує більшість видів діяльності та програм, затверджених місцевим самоврядуванням. Структурою надходжень є: податок на дохід фізичних осіб (ПДФО), плата за землю, нерухоме майно, єдиний податок, акцизний податок, інші платежі (рис. 3).

Реформа бюджетної децентралізації є основною умовою децентралізації влади, становлення результативної системи місцевих фінансів і, що найважливіше, дієвим організаційно-економічним засобом державного регулювання регіонального розвитку країни. Реформування бюджетної системи шляхом децентралізації стимулює регіони до фінансової автономії,

пошуку додаткових фінансових джерел на місцях, а також активізації збільшення власного потенціалу регіонів, ефективного та цільового використання бюджетних коштів, збалансування потреби на фінансові ресурси з реальними можливостями регіонів [5].

Податкові надходження забезпечують понад 80% загальної суми власних доходів місцевих бюджетів та є головним і вагомим значенням для бюджетної територіальної громади. Саме тому вони займають головне місце в бюджетних доходах і мають найбільшу питому вагу у структурі доходів бюджету, що впливає на соціально-економічний розвиток як територіальних громад, так і самої держави [3].

Задля наочного порівняння порівняємо динаміку податкових надходжень міста Ірпеня у період 2017–2020 рр. (рис. 4).

Аналізуючи динаміку податкових надходжень, можна спостерігати, що сума кожного року збільшується, тобто місто, отримуючи більші надходження, має й більше можливостей задля поліпшення життя населення та власного розвитку.

Саме тому бюджетна децентралізація не існує без надходжень, оскільки головне завдання – це ефективна робота місцевого самоврядування, підви-

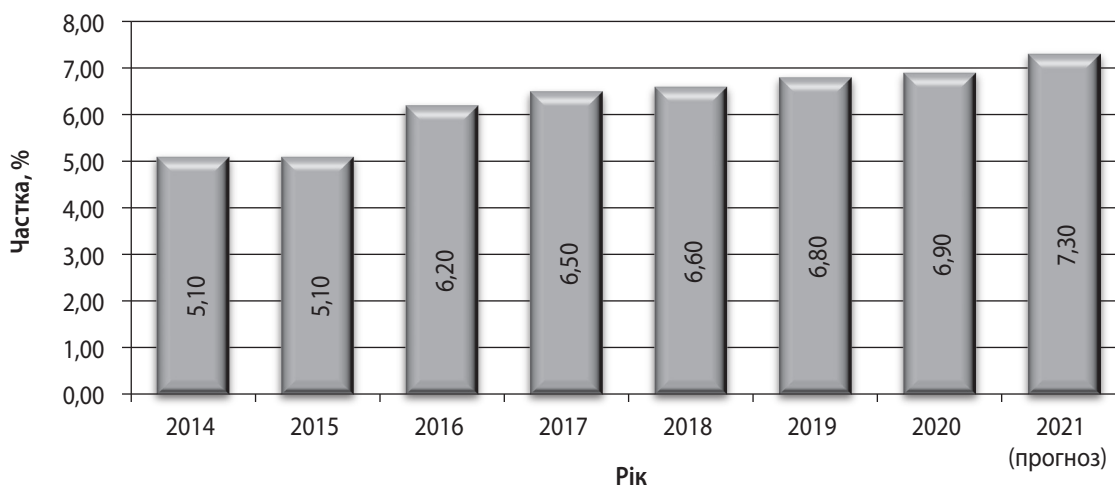


Рис. 2. Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП, % [6]

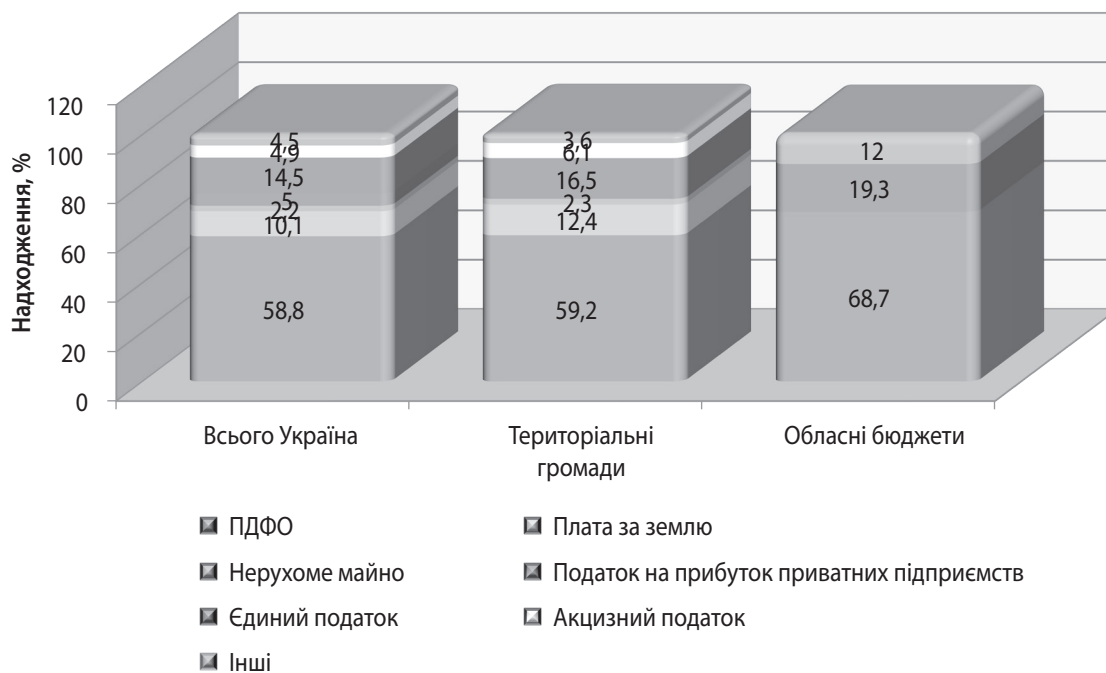


Рис. 3. Надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету) за січень – травень 2021 р., % [6]

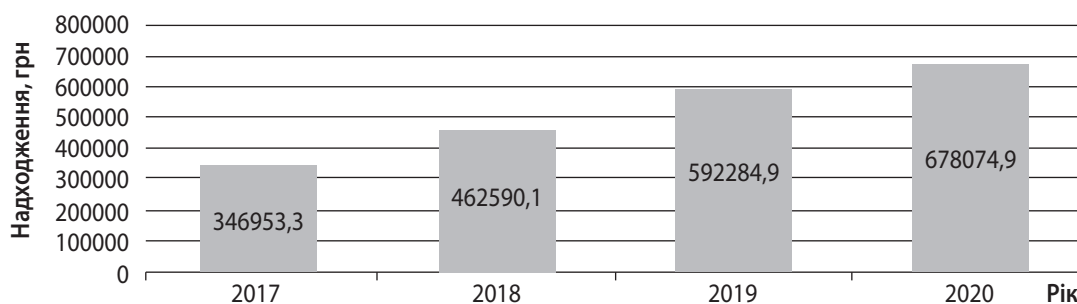


Рис. 4. Податкові надходження у складі доходів місцевого бюджету міста Ірпеня у 2017–2020 рр., грн [1]

щення фінансового забезпечення державного бюджету та залучення потенційних інвесторів.

Розглянемо загальну структуру податкових надходжень доходів місцевого бюджету міста Ірпеня за I квартал 2021 р. (рис. 5).

Можна стверджувати, що найбільшу частину надходжень займає податок на доходи фізичних осіб, оскільки він складається із заробітної плати праців-

ників підприємств, що знаходяться на території міста. Оскільки періодично заробітна плата збільшується, відповідно, збільшується і сума надходжень.

Податок на доходи фізичних осіб стягується з доходів громадян – резидентів і нерезидентів, які отримують доходи з джерел їх походження в Україні:

18% – це основна ставка, яка застосовується щодо більшості доходів, у т. ч. зарплатних, підприємницьких і з винагороди за цивільно-правовим договором;

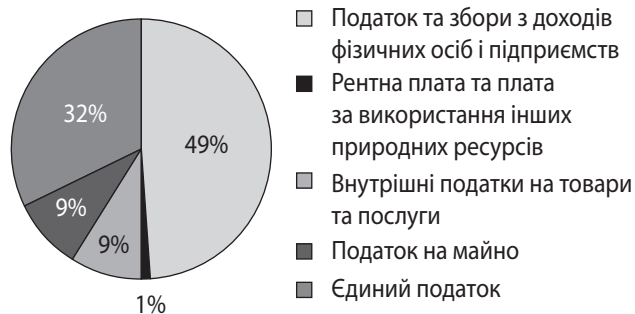


Рис. 5. Структура податкових надходжень у складі доходів місцевого бюджету міста Ірпеня за I квартал 2021 р. [1]

5% – застосовується у випадку продажу нерухомого та рухомого майна, його спадкування, отримання подарунків;

0% – це виняткова ставка, яка означає, що такий дохід декларується, але податки по ньому не сплачуються [7].

Прогноз доходів бюджету міста Ірпеня розробляється з урахуванням усіх показників, які використовуються для оцінювання надходжень податків і зборів, очікуваних показників соціально-економічного розвитку та очікуваних податкових надходжень податків і зборів, а також враховано пропозиції органів, які ведуть контроль за розподілом надходжень податків і зборів до місцевих бюджетів області.

Бюджетна децентралізація діє на користь місцевого самоврядування, оскільки допомагає контролювати як механізм роботи місцевих органів, так і розподіл надходжень, оскільки невиконання зазначених цілей і показників може призвести до підвищення рівня інфляції, зростання тарифів комунальних послуг більше ніж на 5% порівняно із зазначеними в прогнозі бюджету.

Теоретичну основу бюджетної децентралізації для доцільного використання коштів на місцевому рівні можна розглядати на прикладі принципів, що визначив Р. Масгрейв, а саме [4, с. 79]:

- ✦ *принцип відповідності*: прийняття рішення про виробництво суспільних благ має покладатися на громадян, які проживають на території, де надаватимуться відповідні послуги, та які фінансують їх виробництво шляхом сплати податкових платежів;
- ✦ *принцип централізованого перерозподілу*: політика розподілу повинна проводитися центральними органами влади, оскільки вони володіють необхідними для цього інструментами;
- ✦ *принцип фінансового вирівнювання*: забезпечення міжбюджетного вирівнювання серед краще та гірше забезпеченими адміністративно-територіальними одиницями має проводитися на центральному рівні;
- ✦ *принцип національних бажаних благ*: надання благ, які є важливими з позиції підтримки національних інтересів або виробництво яких характеризується просторовими зовнішніми ефектами, може стимулюватися центральними органами влади за рахунок надання цільових трансфертів на їх виробництво.

Для кращого розуміння фінансових інтересів територіальних громад пропонуємо такі характеристики [8, с. 42–43]:

- ✦ дотримання колективної згоди визначення пріоритетів суспільних потреб і модернізація старих потреб для поліпшення економічного стану територіальної громади;

- ✦ чинником забезпечення є фінансова безпека, що проявляється у відтворенні благ у вигляді соціальних та економічних показників;
- ✦ через розподіл фінансових ресурсів між територіями є загроза високої конкурентної боротьби, яку треба мінімізувати за рахунок показників поліпшення життя населення та збільшення обсягів власних доходів територіальної громади;
- ✦ мінімізація негативного впливу загроз у забезпеченні фінансових інтересів громади.

Взаємозалежність фінансової безпеки громад і територій впливає на фінансову безпеку країни. Останніми роками будується вертикаль побудови фінансової безпеки, при цьому використовують чомусь і горизонтальну побудову цієї системи, хоча найбільш дієвою та визначальною вважається саме вертикальна. Наразі економічні суб'єкти використовують тільки ті важелі та інструменти, які зазначені в законодавстві.

Для майбутнього прогнозу сталого розвитку потрібно передбачати загрози та ризики фінансової стабільності. Таким чином мінімізується їх негативний прояв у майбутньому або визначаються шляхи для мінімізації втрати від їхнього впливу.

ВИСНОВКИ

Децентралізація – це головна, ключова реформа для створення спроможних територіальних громад і сталого регіонального розвитку в Україні. Також вона є однією із основ забезпечення фінансової безпеки та розподілу видатків та отриманих доходів.

Основні питання, які необхідно вирішувати у процесі децентралізації: обсяг функцій і завдань, які вирішує центральна влада та які делегуються на органи місцевого самоврядування, а також законодавче закріплення джерел доходів, які необхідні для формування власних місцевих бюджетів та їх перерозподіл на місцевому рівні.

Для підвищення рівня територіальної громади виділяють такі заходи:

- ✦ концентрація на завдання та цілі, які спрямовуються на поліпшення соціально-економічного розвитку міста;
- ✦ мотиваційні заходи для інноваційного й інвестиційного розвитку;
- ✦ ефективне використання земельних ресурсів задля збільшення податкових надходжень.

Наголошуємо на необхідності того, щоб усі відповідальні особи виконували свої функціональні обов'язки для поліпшення життя не тільки власної територіальної громади, а й населення держави загалом. Ціль створення територіальними громадами місцевого самоврядування була поставлена для того, щоб зручніше оцінювати потреби певної території та контролювати їх виконання. Розподіл відповідальності за контролем і моніторингом стану фінансової безпеки не тільки на місцевому рівні, а й на загальнодержавному покладено на бюджетну політику.

Що стосується економічного розвитку міста Ірпін, то він спрямований на інвестиційну привабливість, контроль житлового будівництва, розміщення комунального господарства тощо. Економічний розвиток включає в себе стратегії та програми, які дозволяють громаді пристосуватися до змін шляхом поліпшення свого конкурентного положення з огляду на вирішальні фактори виробництва: людські ресурси, інформацію та технології, капітал та інфраструктуру.

Під час створення планів по розподілу бюджету варто враховувати ймовірність загроз виникнення різноманітних подій і процесів, які заважають ефективному функціонуванню органів місцевого самоврядування, розвитку територіальних громад. Застосовують стратегічні плани та розрахунки можливих загроз за допомогою SWOT-аналізу, який показує сильні та слабкі сторони стратегічного розвитку фінансової безпеки та можливі загрози.

Держава потребує постійного моніторингу економічного стану країни та об'єднаних територіальних громадах, навіть при складних політичних умовах. Такі заходи дозволять здійснювати раціональний вибір реальних потреб територіальної громади, визначати реалістичні пріоритети, сприяти досягненню визначеного рівня фінансової безпеки та сталого розвитку економіки загалом.

Подальші наукові дослідження в даному напрямку полягають у визначенні податкового потенціалу окремої адміністративно-територіальної одиниці й оптимального обсягу державних функцій, які доцільно та економічно ефективно делегувати на відповідний місцевий рівень на постійній основі, тим самим перевівши їх у власні функції органів місцевого самоврядування та забезпечивши реальну самостійність і фінансову безпеку територіальних громад. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджет міста Ірпін 2017–2021 рр. URL: <https://imr.gov.ua/prozore-misto/byudzhet-mista>
2. Енциклопедичний словник з державного управління / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
3. Доходи і видатки місцевих бюджетів: коротко про головне // Ціна держави. 31.01.2019. URL: <https://cost.ua/687-revenues-and-expenditures-of-local-budgets/>
4. Коляда Т. А. Вплив суспільних фінансів на регіональний розвиток: теоретичний вимір. *Науковий вісник [Одеського державного економічного університету]*. 2015. № 11. С. 75–89.

5. Коляда Т. А. Особенности и перспективы бюджетной децентрализации в Украине. *Journal of Corporate Management and Economics "Maneko"*. 2014. № 2. С. 229–238.
6. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 1 липня 2021 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2257-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
8. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування : аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2016. 61 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-02/AD-Teritor_alna-gromada-103fe.pdf

REFERENCES

- "Biudzheth mista Irpin 2017-2021 rr." [The Budget of the City of Irpen 2017-2021]. <https://imr.gov.ua/prozore-misto/byudzhet-mista>
- "Dokhody i vydatky mistsevykh biudzhethiv: korotko pro holovne" [Revenues and Expenditures of Local Budgets: Briefly About the Main Thing]. *Tsina derzhavy*. January 31, 2019. <https://cost.ua/687-revenues-and-expenditures-of-local-budgets/>
- Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv: NADU, 2010.
- Koliada, T. A. "Vplyv suspilnykh finansiv na rehionalnyi rozvytok: teoretychnyi vymir" [The Impact of Public Finances on Regional Development: A Theoretical Dimension]. *Naukovyi visnyk [Odeskoho derzhavnoho ekonomichnoho universytetu]*, no. 11 (2015): 75-89.
- Kolyada, T. A. "Osobennosti i perspektivy biudzhethnoy detsentralizatsii v Ukraine" [Features and Prospects of Budgetary Decentralization in Ukraine]. *Journal of Corporate Management and Economics "Maneko"*, no. 2 (2014): 229-238.
- [Legal Act of Ukraine] (2010). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
- "Monitorynh reformy mistsevoho samovriadvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vldy stanom na 1 lypnia 2021 roku" [Monitoring of the Reform of Local Self-government and Territorial Organization of Power as of July 1, 2021]. <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>
- "Terytorialna hromada yak bazova lanka administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy: problemy ta perspektyvy reformuvannia : analitychna dopovid" [Territorial Community as a Basic Link of the Administrative-territorial Structure of Ukraine: Problems and Prospects of Reform: An Analytical Report]. Kyiv : NISD, 2016. https://niss.gov.ua/sites/default/files/2016-02/AD-Teritor_alna-gromada-103fe.pdf