

УДК 336.02:35.078.5:911.375.3(100-25)

М. П. БАДИДА, Є. І. ВОЛКОВСЬКИЙ

м. Ужгород

kgradbud@mail.ru

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТОЛИЧНОГО МІСТА

Досліджено особливості функціонування та фінансової підтримки столичного міста, на підставі світового досвіду Обґрунтовано необхідність вдосконалення фінансової підтримки столичних функцій міста Києва. Обґрунтовано необхідність встановлення цільового призначення субвенції на виконання функцій столиці та перегляду особливостей формування податкових надходжень міста.

Ключові слова: столиця, функції столиці, податок, субвенція.

Дослідження муніципальних фінансів викликає значний науковий та практичний інтерес. Особливою категорією міських агломерацій є міста-столиці, що виступають економічними, соціальними та політичними центрами своїх країн, що покладає на них особливі функціональні обов'язки. Питання оцінки фінансового забезпечення виконання цих обов'язків носить значний суспільний інтерес, що потребує детального наукового дослідження.

Питання аналізу фінансового забезпечення столичних функцій представлені у роботах переважно у дослідження західних науковців Е. Слака, Р. Бьорда, Х. Циммерманна. Окремі аспекти виконання столичних функцій розглянуті у дослідженнях М. Хонди, В. Любоного, Ю. Сдобнова та інших науковців.

Втім необхідно відзначити, що дослідження фінансового забезпечення столичних функцій у вітчизняній науці є практично не дослідженими.

Метою даної статті є вивчення та аналіз стану в Україні та зарубіжного досвіду фінансового забезпечення виконання функцій столиці.

Столичні міста є унікальними урбаністичними утвореннями, оскільки вони є місцем розташування загальнодержавних органів влади та управління, в межах їх території розміщуються провідні національні установи культури, науки, охорони здоров'я та інших важливих сфер діяльності суспільства. Столиця як головне місто країни може виокремлюватися на основі політичних, адміністративних та культурно-символічних факторів, які вирі-

зняють їх з поміж інших міст. У той же час міста-столиці є містами, де живуть люди, які використовують місцеві послуги, а також приймають участь у політичному житті свого міста.

Особливим обов'язком столичного міста є виконання ним покладених на нього функцій столиці. Практика свідчить про значні складності у визначенні та виокремленні таких функцій з поміж інших функцій, що виконує місто.

В той же час важливим питанням функціонування столичного міста є відповідність державної підтримки і необхідності виконання містом функцій столиці. Частково така потреба визначається наскільки додаткові втрати переважають вигоди від отримання статусу столиці. Тому виникає питання чи є для міста бонусом столичний статус, чи навпаки столичні функції є тягарем для міста і мають фінансуватися додатково.

Самі по собі функції столиці як у більшості так і у нашій країні чітко не визначені. Згідно із Законом України «Про столицю України - місто-герой Київ» наводиться лише перелік загальних функціональних меж столиці [7].

Деякі українські та російські дослідники вивчають понятійне значення функцій столиці. Так, М. П. Хондарозуміє під функціями столиці напрями та види діяльності територіальної громади міста Києва, органів місцевого самоврядування й органів державної влади, що діють на території міста, які втілюються в їх повноваженнях, визначених Конституцією та Законами України, обумовлюються об'єктивними потребами державного та суспільного розвитку з огляду на внутрішні й зовнішні

завдання держави, в яких відображаються і конкретизуються сутність, соціальне призначення та роль Києва як столиці України. Таке визначення є досить загальним і не дає розуміння які саме потреби державного розвитку, зумовлюють та формують необхідність здійснення функції столиці [10].

В. Я. Любовний та Ю. А. Садонов більш реалістично визначають функції столиці – як створення комплексу умов, що забезпечують, насамперед, розміщення (формування) і функціонування системи центральних органів державної влади, а також дипломатичних представництв іноземних держав, можливість проведення заходів загальнонаціонального, міждержавного та міжнародного значення [8, 34].

Західні наукові школи у переважно не розглядають функції столиці з точки зору безпосередньої діяльності міської влади щодо забезпечення діяльності державного апарату країни. Під функціями розуміють роль столиці, яку вона грає для усієї країни. Особливу увагу при цьому приділяють двом функціям. По-перше столиця розглядається як місто яка є воротами країни для встановлення транснаціональних зв'язків з іншими містами та державами. По-друге столиця виконує функцію домінуючого центру адміністративного управління та представницьких органів держави. [2]. Тобто західна наука розуміє функції столиці у масштабі усієї держави не акцентуючи увагу при цьому до більш локальних та технічних функціональних питань. Проте саме виконання загальнодержавних функцій столиці і вимагає від міської влади столиці забезпечення умов функціонування системи центральних органів державної влади, а також дипломатичних представництв іноземних держав, можливість проведення заходів загальнонаціонального, міждержавного та міжнародного значення. Тому суперечності у такому різноманітті поглядів ми не вбачаємо.

Не дивлячись на те, що функції більшості столиць держав світу є дуже схожими, в той же час ці міста мають достатньо значні відмінності в умовах здійснення своєї діяльності. З точки зору фінансів та управління національні столиці відрізняються відносно: положення місцевої влади, її функцій, обов'язків та

дохідних джерел фінансових ресурсів, фінансових відносин із владою держави.

Ці відмінні риси відбивають розбіжності у національних культурах, історичному розвитку, конституційних засадах та політичній ідеології.

З точки зору положення місцевої влади можна виокремити три основні групи столиць:

- Міста-держави, даний статус надає повноваження та обов'язки як міста так і автономних областей. В результаті чого вони мають більше владних повноважень порівняно із іншими містами і більше можливостей до збільшення доходів. До таких міст можна віднести Берлін та Відень.
- Столиці, які мають положення звичайного міста, не маючи додаткових умов місцевого врядування та відповідних джерел фінансових ресурсів. Прикладом такого міста є Оттава.
- У деяких країнах, столиці приймають форму окремої області або федерального округу, виокремлюючись від тієї області чи аналогічного територіального утворення, в межах яких воно розташоване. Такі столиці регулюються окремим національним законодавством, та також держава може мати значний вплив на фінансові рішення столиці. До них можна віднести Канберру, Бразилію, Мехіко, Каракас, Вашингтон, Київ та інші міста.

Є відмінності у впливу органів державної влади у прийнятті рішень столичною владою. У більшості випадків органи державної влади не мають права вето на рішення місцевої влади в столиці. Тем не менш, в деяких містах місцеві рішення, в тому числі фінансові можуть бути скасовані урядом держави. В той же час деякі столиці мають проходити затвердження місцевого бюджету їх національними урядами. Аналогічно у більшості випадків територіальна громада може обирати меру та міську раду, про цьому є винятки, коли центральні органи влади можуть призначати голову місцевого органу влади.

Функціональні зобов'язання також різняться між столицями, хоча більшість з них є відповідальними за дороги, водопостачання та каналізацію, збір та утилізацію сміття, протипожежну службу та інші служби. При цьому

забезпечення функціонування парків, забезпечення заходів дозвілля, охорона громадського порядку можуть передаватися до компетенції державних органів влади. Також існує велика різниця у інструментарії формування столичного бюджету. Переважно доходи від податкових надходжень формуються від оподаткування майна, прибутків фізичних та юридичних осіб, продажів ті інших податків та зборів. В той же час існує велике різноманіття трансфертного фінансування столичних функцій з боку державних бюджету.

Західний урбаніст Scot Campbell зазначив «Що столиця може бути як жертвою так і бенефіціарієм від свого статусу». Він та інші дослідники аргументують, що аналіз втрат та вигоди може бути важким для виконання і навіть якщо він буде зроблений, можливо буде виміряти лише фіскальні та економічні впливи, але не значно більші політичний та соціальний впливи [1].

Існує невелика кількість досліджень аналізу втрат-вигоди для столичних міст. Так була створена робоча група федерального, кантоного та міського врядування у Берні, яка надала відповідний звіт, в якому усі учасники групи погодились щодо потенційних втрат та вигоди столичного міста. Вони погодились що вигодами для столичного міста є наступні: стабілізуючий ефект для міської економіки, податок з доходів фізичних осіб та зростання приватного споживання від робітників державних установ, образ міста, та зростання доходів для готелів та ресторанів. Іншими перевагами, про те які не знайшли абсолютної підтримки є: компенсаційні виплати від держави та непрямі вигоди від присутності загальнодержавних та міжнародних організацій. В якості втрат знайшло консенсусу лише одне положення, що столиця втрачає доходи від оподаткування загальнодержавної власності та власності посольств іноземних держав. До витрат які не отримали повної підтримки було визначено: додаткові втрати пов'язані із виконанням функцій столиці, фактори ризику міської економіки, втрати від непрямих податків та ефекти витіснення від присутності уряду (тобто, скорочення приватного споживання або інвестицій як результату збільшення споживання уряду) [3].

Здійснюючи такий аналіз група дослідників з Берну дійшла висновку, що місто отримує достатню компенсацію втрат від виконання прямих функцій для держави, проте компенсація є недостатньою при наданні загальних базових послуг для держави та не компенсуються втрати від надходження податків. Також дослідники дійшли висновку, що статус столиці надає ринкові та податкові переваги як для міста, так і для кантону в цілому.

Більшість країн забезпечують фінансову підтримку їх столиць, втім різниця у такій допомозі є досить суттєвою у характері і розмірі такої допомоги. Дані послуги мають бути компенсовані державою, проте практика застосування таких компенсацій є досить різноманітною.

Вашингтон не отримує жодних компенсацій на виконання функцій столиці. У той же час федеральний уряд на себе бере фінансування деяких функцій міста. Так наприклад ним забезпечується фінансування системи в'язниць міста та пенсійної системи міста. Інколи, місто отримує компенсацію від забезпечення специфічних заходів, таких як інавгурація президента. Тим не менше таке фінансування носить ситуативний характер.

Німеччина забезпечує спеціальне фінансування Берліну, як компенсацію за виконання функцій столиці. Таке фінансування здійснюється на забезпечення охорони, інфраструктуру, що пов'язана з виконанням функцій столиці та відповідні культурні послуги. Берлін повністю не компенсує свої видатки на виконання функцій столиці, проте таке фінансування є істотним.

Канберра, столиця Австралії, для виконання функцій столиці отримує спеціальні субсидії, які складають 6 відсотків від її бюджету. Австралійський уряд здійснює компенсацію втрат від статусу столиці у трьох напрямках. По-перше місто отримує компенсацію на надання відповідних комунальних послуг, які пов'язані або спричинені присутністю органів центральної влади. По-друге здійснюється компенсація видатків на охорону порядку, дорожнє господарство та рекреаційні видатки, що прямо пов'язані із столичним статусом міста. І по-третє місто отримує компенсацію втрат

від неможливості оподаткування власності та працівників уряду.

Місто Оттава не отримує спеціальних компенсацій від виконання функцій столиці. Проте замість цього місто має особливі умови оподаткування майна, що компенсує відповідні втрати доходів. Такі доходи складають понад 35 відсотків доходів міста.

Париж отримує доходи на загальних умовах, проте також присутнє спеціальне фінансування для виконання функцій столиці, та відповідних капітальних видатків.

Міста Лондон, Рим та Мехіко не мають спеціальних компенсацій від виконання функцій столиці.

Фінансове забезпечення функцій столиці Києва здійснюється у відповідності до Конституції, Бюджетного Кодексу України, Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», Закону України «Про державний бюджет» на відповідний рік.

Здійснення столичних функцій повинно забезпечуватись органами виконавчої влади та органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в місті Києві та гарантується державою.

В зв'язку з цим, бюджет міста Києва має свої законодавчо визначені особливості. Згідно яких держава забезпечує фінансування в повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування міста Києва столичних функцій. Кошти необхідні для здійснення цих функцій, щороку передбачаються в законі про Державний бюджет України.

Рішення органів державної влади, які тягнуть за собою додаткові видатки органів місцевого самоврядування міста обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних для цього матеріальних і фінансових ресурсів. Зазначені рішення виконуються органами місцевого самоврядування міста Києва в межах переданих матеріальних і фінансових ресурсів.

При затвердженні Державного бюджету України на відповідний рік передача коштів з бюджету міста Києва до Державного бюджету України у вигляді перевищення доходів над видатками та інших внесків не допускається.

Доходи міського бюджету мають особливі умови формування у порівнянні з іншими містами обласного значення України. Так законодавством встановлюються особливі пропорції розподілу та закріплення податків за бюджетом столиці (табл. 1).

Умови розподілу податку на доходи фізичних осіб виглядають неоднозначно. Оскільки переважна більшість столиць світу, що мають особливі умови розподілу загальнодержавних податків країни мають найвищий показник закріплення даних податків з поміж усіх інших міст країни. Так згідно із встановленими нормами закріплення місто Київ отримує лише 40% відсотків податку, тоді обласного значення мають ставку у півтора рази вище. Необхідно зазначити що рівень закріплення надходжень від ПДФО впродовж останніх 10 років змінювався тричі: до 2010 року до столиці України зараховувалось всі 100% надходжень цього податку, після

Таблиця 1

Особливі умови розподілу та закріплення податків та зборів у столиці та містах обласного значення України [4]

Види доходу	Київ	Міста обласного значення
Податок на доходи фізичних осіб	40%	60%
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	50%	–
Рентна плата за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення)	50%	–
Рентної плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення	25%	–
Плата за використання інших природних ресурсів	100%	–
Податок прибуток підприємств	10%	–

реформування бюджетно-податкової системи у 2010 році місто почало отримувати лише половину від зібраного в ньому ПДФО, вже починаючи з 2015 року частка зарахування становить лише 40%. Таку ситуацію важко недооцінити, оскільки надходження від сплати ПДФО до 2015 року в середньому складали 50–60% від усіх надходжень бюджету міста [5]. Що вказує на поступове скорочення фіскального самоврядування міста.

Плата за використання природних ресурсів є достатньо сумнівним способом наповнення бюджету, оскільки сумарно усі надходження рентної плати, що надходять до бюджету, не перевищують одного відсотка усіх доходів міста.

Податок на прибуток підприємств є вагомим джерелом надходжень до міського бюджету. Дане нововведення пов'язане із програмою реформування фінансів місцевого самоврядування 2014–2015 років. Із за підсумками 9 місяців 2015 року вага надходжень від цього податку становить близько 6,5 відсотків від усіх надходжень бюджету міста. Головним же недоліком цього податку є значна залежність від рівня економічної активності в місті, тому у роки її спаду місто може стикатися із питаннями виконання плану наповнення бюджету. В той же час встановлення 60 відсотків закріплення ПДФО за містом Києвом може повністю компенсувати надходження від податку на прибуток підприємств міста [5].

Особливим інструментом фінансової підтримки столиці України є субвенція на виконання функцій столиці. Дана субвенція може встановлюватись в законі про державний бюджет на відповідний рік. Напрями використання визначаються постановою Кабінету Міністрів України.

Надання субвенції носить нерегулярний характер, і обмежень по у напрямках використання практично не має. Починаючи з 2007 року, така субвенція надавалася трічі. У 2007 році було надано 498 млн грн, у 2008 році 1310 млн грн, у 2014 1799 млн грн [6].

До 2012 року надання субсидії на виконання функцій столиці відбувалось переважно на будівництво і реконструкцію мостових переходів, дорожніх розв'язок, об'єктів метро.

Тобто на здійснення капітальних видатків для об'єктів міської інфраструктури. В той же час субвенція на виконання функцій столиці у 2014 році була повністю спрямована на фінансування поточних потреб столиці. Зокрема, 821,3 млн грн (45,6%, майже половину коштів субвенції) було використано на погашення заборгованості та оплату постачання бюджетним установам і комунальним підприємствам м. Києва тепла, води та електроенергії; 421,2 млн грн (23,4%) – на виплату заробітної плати з нарахуваннями працівникам цих установ; 370,3 млн грн (20,6%) – на обслуговування боргових зобов'язань за запозиченнями міського бюджету [9]. Таке фінансування має здійснюватися через надання загальної дотації вирівнювання, коли виникають питання з виконанням плану доходів бюджету. Субвенція ж як і у попередні роки має йти на фінансування саме розвитку інфраструктури столиці.

Тому виникає необхідність внесення змін до статті 4 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», із встановленням пріоритету фінансування субвенцією на виконання функцій столиці на саме на розвиток об'єктів інфраструктури міста Києва, які мають загальнодержавне значення.

Підводячи підсумки маємо підкреслити, що столичні міста існують у подвійному вимірі, з одного боку це агломерації, в яких розміщуються органи влади та управління всією країни. Із іншого боку столиця як і інші міста є місцевою економічною системою, яка має забезпечувати свій територіальний розвиток та потреби місцевої громади яка на її території проживає. Забезпечення діяльності державного апарату та представництв іноземних держав, проведення заходів загальнодержавного значення вимагають виокремлення функцій столиці з поміж інших населених пунктів. Світовий досвід свідчить, що фінансова підтримка столичних міст при виконанні ними своїх функцій різниться, що зумовлено їх розбіжностями у національних культурах, історичному розвитку, конституційних засадах та політичній ідеології. При цьому фінансова підтримка столичних функцій міста Києва з боку держави є достатньо дискримінаційною. Оскільки відбувається поступове скорочення

фінансово стабільних джерела наповнення місцевого бюджету, в той же час цільовий трансферт на виконання функцій столиці надається на нерегулярній основі, причому використання такого трансферту не обмежується виконанням саме столичних функцій, що потребує законодавчого врегулювання. Напрямками подальших досліджень мають стати питання обсягу та необхідності виконання функцій столиці органами місцевого самоврядування міста Києва.

Список використаних джерел

1. Campbell S. Cold War Metropolis: the Fall and Rebirth of Berlin as a World City [Електронний ресурс] / Scott Campbell // Minneapolis: University of Minnesota Press (forthcoming). — 2000. — Режим доступу : <http://www-personal.umich.edu/~sdcamp/capitals/Ch2.html>.
2. Dostal P. Capital city functions, creative transactional communication and face-to-face contacts [Електронний ресурс] / Petr Dostal // Prostor a společnost. Nakladatelství GRADA. — 2009. — Режим доступу : <http://kam.vse.cz/wp-content/uploads/2009/10/capital-city-creative-culture.pdf>.
3. Slack E. Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems (Thematic Issues in Federalism) / E. Slack, R. Chattopadhyay. — London : McGill-QueensUniversityPress, 2009. — 342 с. — (McGill-QueensUniversityPress).
4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.
5. Головне управління Державної казначейської служби України у м. Києві: Звітність про виконання місцевого бюджету м. Києва 2014–2015.
6. Довідка про надходження до бюджету Києва 2007–2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://kievcity.gov.ua/news/27280.html>.
7. Закон України «Про столицю України місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/401-14>.
8. Любовный В. Я. Москва и столичный регион: проблемы регулирования социально-экономического и пространственного развития / В. Я. Любовный, Ю. А. Сдобнов // Теория градостроительства. — 2011. — № 3. — С. 34–40.
9. Рішення рахункової палати від 26 серпня 2015 р. № 2-3 «Про результати аудиту використання субвенції з державного бюджету міському бюджету міста Києва на виконання функцій столиці» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/-16746182/20150826_RK_No_2_3.pdf.
10. Хонда М. П. Конституційно-правовий статус столиці України-міста Києва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Хонда Марина Петрівна. — Київ, 2007. — 22 с.

М. БАДИДА, І. ВОЛКОВСЬКИЙ
Uzhgorod

FINANCIAL SUPPORT FEATURES OF THE CAPITAL CITY

The aim of this research study and features of the functioning of the financial support of the capital city, international experience of its application and improvement of current issues. Research carried out on the example of Kyiv and other capitals of leading countries. The outcome of the necessity of improving financial support for capital functions Kyiv. Done identified the need to establish the purpose of the functions of the capital subsidy am browsing features of formation of tax revenue the city. Future research should be the scope of the issue and the need to perform the functions of local government capital Kyiv.

Keywords: capital, capital function, tax, subsidy.

М. БАДИДА, Е. ВОЛКОВСКИЙ
г. Ужгород

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТОЛИЧНОГО ГОРОДА

Задачей данной научной работы является исследование особенностей функционирования и особенностей финансовой поддержки столичного города, мировой опыт её применения и актуальные вопросы улучшения. Исследование осуществлено на примере деятельности города Киева и других столиц передовых государств мира. По результатам работы обнаружена необходимость установления целевого назначения субвенции на выполнение функций столицы, а также пересмотра особенностей формирования налоговых поступлений города. Направлениями последующих исследований должны стать вопросы объема и необходимости выполнения функций столицы органами местного самоуправления города Киева.

Ключевые слова: столица, функции столицы, налог, субвенция.

Стаття надійшла до редколегії 23.10.2015