

РЕФОРМА ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Досліджено ситуацію, за якої з метою реалізації бюджетної децентралізації внесено низку суттєвих змін у бюджетно-податкове законодавство України, що зумовило перерозподіл доходів місцевих бюджетів.

Розтлумачено у межах бюджетної децентралізації прагнення уряду забезпечити фінансову автономію місцевих бюджетів, змінивши з 2015 року порядок розподілу податкових і неподаткових надходжень між державним та місцевими бюджетами. Обґрунтовано залучення додаткових коштів за рахунок нових джерел доходів, що їх спрямовують безпосередньо до місцевих бюджетів, – податку на нерухоме майно та акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, доходи, місцеві бюджети, податкові надходження, податок на доходи фізичних осіб, фінансова автономія.

Постановка проблеми. Перерозподіл завдань, повноважень і бюджетних ресурсів між центральними та регіональними органами влади задля забезпечення реальної фінансової автономії місцевих бюджетів, тобто бюджетна децентралізація, є однією із найважливіших реформ в Україні та ключовим елементом в напрямі адаптації українського законодавства до європейських стандартів. Саме для цього в кінці грудня 2014 року внесено зміни до Бюджетного і Податкового кодексів, якими суттєво відкориговано склад доходів місцевих бюджетів [4; 5]. Це й обумовлює актуальність теми дослідження.

Стан дослідження. Формування доходів місцевих бюджетів було досліджено у працях багатьох вітчизняних учених-економістів: С. Буковинського, В. Дем'янишина, М. Карліна, О. Кириленко, В. Кравченка, К. Павлюк, І. Луніної, Ю. Пасічника, В. Федосова, С. Юрія та ін. Однак практичні аспекти впливу бюджетно-податкової реформи на встановлення джерел доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації є невивченими та потребують подальшого дослідження, позаяк їх зумовлено прийнятими змінами до Бюджетного і Податкового кодексів.

Метою статті є аналіз тенденцій формування доходів місцевих бюджетів України в умовах бюджетної децентралізації.

Виклад основних положень. Прагнення вдосконалити модель бюджетних відносин в Україні, якій властива надмірна централізація

доходів, спостерігалось впродовж усіх років незалежності. Однак реальні законодавчі зміни з метою підвищення рівня фінансової самодостатності регіонів шляхом посилення бюджетної децентралізації відбулися лише в кінці грудня 2014 року шляхом коригування норм Бюджетного і Податкового кодексів України [1; 3].

Серед основних змін у межах бюджетної реформи задля забезпечення реальної фінансової автономії органів місцевого самоврядування, що призвели відповідно до зміни складу і структури доходів місцевих бюджетів, варто відзначити такі:

- запровадження акцизного податку з реалізації через роздрібну торговельну мережу пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та палива за ставкою 5 відсотків обсягу реалізації, який цілком зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

- передача місцевим бюджетам (обласним бюджетам або бюджету м. Києва) 10% податку на прибуток підприємств приватного сектора економіки (крім податку на прибуток підприємств державної власності);

- передача місцевим бюджетам 80% екологічного податку (у дореформені часи зараховували 35%). Якщо розглядати розподіл коштів за ланками місцевих бюджетів, то в обласні бюджети надходить 55% екологічного податку (у дореформені часи зараховували 10%), а в бюджети територіальних громад – 25% коштів. У столиці чинна своя система, і в бюджеті Києва залишається 80% цих податкових надходжень;

- передача місцевим бюджетам 50% рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;

- передача місцевим бюджетам 50% рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);

- передача місцевим бюджетам 25% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення;

- передача в регіони коштів від оплати адміністративних послуг та державного мита. Однак у державному бюджеті залишаються деякі доходи від цієї статті: половина адміністративного збору від державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців;

- зарахування до бюджетів місцевого самоврядування єдиного податку та податку на майно (складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку та плати за землю);

– розширено базу оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за рахунок залучення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна;

– запроваджено транспортний податок, тобто податок на розкішні автомобілі, вік яких не перевищує 5 років (об'єм двигуна дизельного або бензинового 3 тис. см³), за ставкою 25 тис. грн на рік, який суттєво відкориговано у 2016 р.: оподатковуються легкові автомобілі класу «Люкс» вартістю понад 1 млн грн, віком не старше 5 років, незалежно від об'єму двигуна. Перелік автомобілів затверджує Кабінет Міністрів, його розміщено на сайті Мінекономрозвитку (на базі методики, яка враховує марку, модель, рік випуску, тип та об'єм циліндрів двигуна, тип коробки передач, пробіг автомобіля);

– стимулювання територіальних громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад, адже об'єднані громади отримують весь спектр повноважень та фінансових ресурсів, що їх наразі уже мають міста обласного значення, – зокрема зарахування 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (зараз прямі відносини мають лише обласні, районні та бюджети міст обласного значення), державні субвенції;

– доповнення спеціального фонду місцевих бюджетів надходженнями від програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та ЄС. Водночас із переліку скасовано збори (за першу реєстрацію транспортного засобу, за провадження деяких видів підприємницької діяльності, а також екологічний податок (він перекочував у доходи загального фонду).

З першого погляду, джерел доходів у місцевих бюджетів побільшало. Водночас законотворці позбавили місцеві бюджети частини стабільного джерела доходів – надходжень від податку на доходи фізичних осіб, який у дореформені часи в майже повному обсязі зараховували в доходи місцевих бюджетів. Наразі 25% надходжень від податку на доходи фізичних осіб скеровують до державного бюджету, а з податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) на території міста Києва, – це 60%.

Також до державного бюджету зараховують надходження від податку на доходи фізичних осіб з пасивних доходів (проценти за депозитами) та військовий збір.

Розподіл надходжень від податку на доходи фізичних осіб між ланками місцевих бюджетів теж відбувається за новими правилами:

– 60% податку зараховують до загального фонду бюджетів міст обласного (республіканського) значення, районних бюджетів чи

бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад;

– 15% потрапляють у дохід загального фонду обласних бюджетів;

– 40% направляють до бюджету Києва.

Для визначення реального впливу всіх цих змін доцільно оцінити рівень бюджетної децентралізації через показник частки доходів місцевих бюджетів у доходах консолідованого бюджету (таблиця).

Таблиця

Динаміка доходів зведеного бюджету України за 2012–2015 рр.*

Показники	Роки				Відхилення (+; -)			
					2015 р. від 2012 р.		2015 р. від 2014 р.	
	2012	2013	2014	2015	абсолютний приріст	температурний приросту, %	абсолютний приріст	температурний приросту, %
Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн	100,8	105,2	101,1	120,5	19,7	19,54	19,4	19,19
Доходи державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн	344,7	337,6	355	531,5	186,8	54,19	176,5	49,72
Доходи зведеного бюджету України, млрд грн	445,5	442,8	456,1	652	206,5	46,35	195,9	42,95
ВВП, млрд грн	1411,2	1454,9	1566,7	1979,5	568,3	40,27	412,8	26,35
Частка перерозподілу ВВП через, %:								
місцеві бюджети	7,14	7,23	6,45	6,09	-1,05	-14,71	-0,36	-5,58
державний бюджет	24,43	23,20	22,66	26,85	2,42	9,91	4,19	18,49
зведений бюджет	31,57	30,44	29,11	32,94	1,37	4,34	3,83	13,16
Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету, %	22,63	23,76	22,17	18,48	-4,15	-18,32	-3,69	-16,62
Частка державного бюджету у доходах зведеного бюджету, %	77,37	76,24	77,83	81,52	4,15	5,36	3,69	4,73

* Складено на основі Звітів про виконання Зведеного бюджету України за 2012–2015 рр.

Виконання дохідної частини бюджету в 2014–2015 рр. відбувалося в умовах зменшення промислового виробництва, скорочення імпорту товарів, зростання збитків підприємств, що суттєво відбилося на надходженнях.

Загальний обсяг доходів зведеного бюджету України у 2015 р. становив 652 млрд грн і зріс порівняно з 2012 р. на 206,5 млрд грн, або на 46,35%, причому основний ріст відбувся у 2015 р. – на 195,9 млрд грн, або на 42,95%, що обумовлено не ростом обсягів ВВП, а різким стрибком обмінного курсу іноземних валют, що збільшило податкові зобов'язання при імпорті товарів.

Як бачимо з табл., за 2012–2015 рр. доходи місцевих бюджетів зросли в номінальних показниках на 19,7 млрд грн, або на 19,54%, і становили у 2015 р. 120,5 млрд грн.

Частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети також має тенденцію до зниження – із 7,14% у 2012 р. до 6,09% у 2015 р. Це спричинено швидшим ростом обсягів ВВП (40,27%) порівняно з ростом доходів місцевих бюджетів (19,54%) протягом досліджуваного періоду.

Частка перерозподілу ВВП через державний бюджет мала тенденцію до збільшення на 2,42 відсоткового пункта і склала у 2015 р. 26,85%.

Загалом через усі ланки бюджетної системи України у 2015 р. було перерозподілено 32,94% ВВП проти 31,57% у 2012 р.

Упродовж 2012–2014 рр. рівень бюджетної децентралізації залишався доволі стабільним – приблизно 22–23%. Логічним видавався у 2015 р. суттєвий ріст рівня бюджетної децентралізації у зв'язку з коригуванням із цією метою норм Бюджетного і Податкового кодексів України.

Однак фактичні показники функціонування бюджетної системи у 2015 р. засвідчили про суттєве зниження частки місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету – на 3,69 в.п. до 18,48%, і, відповідно, ріст рівня централізації бюджетних ресурсів – із 77,83% у 2014 р. до 81,52% у 2015 р.

Все це дає підстави для висновку, що, незважаючи на розширення переліку доходів місцевих бюджетів, фактично відбулася імітація проведення бюджетної децентралізації в Україні через вилучення частини основного бюджетоутворюючого джерела регіонів – податку на доходи фізичних осіб до складу доходів державного бюджету (рис.).

Незважаючи на суттєве зниження податку на доходи фізичних осіб, зарахованого до місцевих бюджетів у 2015 р., на 7,7 млрд грн, або на 12,3%, він продовжує зберігати позицію найвагомішого джерела

формування дохідної частини місцевих бюджетів – 45,56% від загальних надходжень місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у 2015 р. проти 61,92% у 2014 р.

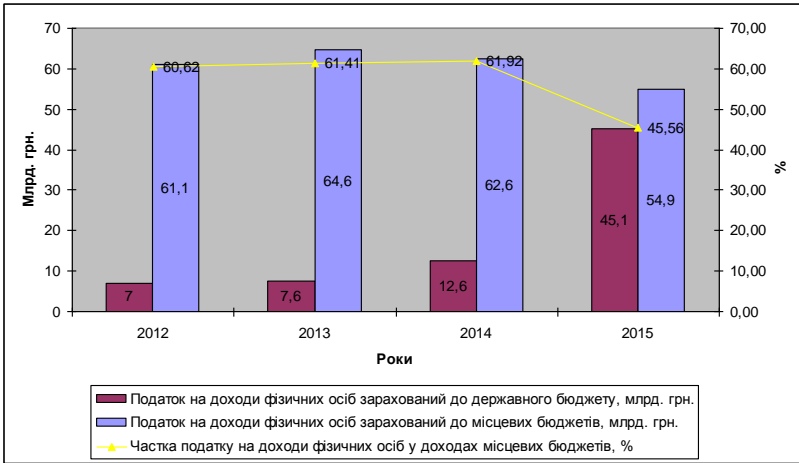


Рис. Динаміка податку на доходи фізичних осіб за 2012–2015 рр.

Вилучення 25% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету створило парадоксальну ситуацію: попри задекларовану бюджетну децентралізацію через намір центральної влади поділитися з регіонами частиною податкових і неподаткових надходжень шляхом розширення складу і бази оподаткування податків, переданих регіонам, – реальна фінансова автономія місцевих бюджетів погіршилася, про що наочно свідчать дані таблиці.

З огляду на це, вважаємо за доцільне шляхом внесення змін у Бюджетний кодекс відновити діючий до 1 січня 2015 р. порядок розподілу надходжень від податку на доходи фізичних осіб – до державного бюджету зараховувати військовий збір та надходження від оподаткування пасивних доходів, а всі решта надходження від податку на доходи фізичних осіб зараховувати до складу доходів місцевих бюджетів.

Висновки. Об’єктивно можна констатувати, що реформа бюджетно-податкового законодавства, спрямована на забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів, попри гарно задекларовані цілі, не дала бажаного ефекту: рівень

бюджетної децентралізації у 2015 р. знизився до критично низьких значень – 18,48% проти 22,17% роком раніше.

Безперечно, у 2016 р. повинно спостерігатися подальше зростання дохідної бази місцевих бюджетів, найперше, за рахунок зростання надходжень від податку на доходи фізичних осіб унаслідок ліквідації слабoproгресивної моделі оподаткування доходів та встановлення у 2016 р. єдиної ставки 18% до розміру заробітної плати без обмеження, а також за рахунок запровадження з 2016 р. єдиного соціального внеску за єдиною ставкою в розмірі 22% незалежно від класу професійного ризику, який тепер має платити лише роботодавець, та скасування відрахувань єдиного соціального внеску для працівника в розмірі 3,6%, що повинно збільшити фонд оплати праці та відповідно надходження від сплати податку.

Водночас для росту обсягу доходів місцевих бюджетів, а відповідно і їх частки у доходах зведеного бюджету, доцільно повернути дореформений порядок розподілу надходжень від податку на доходи фізичних осіб, а також змінити порядок нарахування та справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, який у перспективі повинен стати основним джерелом формування місцевих бюджетів. Враховуючи практику розвинутих країн, варто розмір податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, визначати залежно від вартості об'єкта нерухомості, а не від житлової площі, як визначено чинним законодавством України. Отож питання подальшого реформування доходів місцевих бюджетів в Україні залишається відкритим.

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Звіти про виконання Зведеного бюджету України за 2012–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=489-16>

3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/79-19/paran2#n2>.

Сорока Р. С. Реформа доходов местных бюджетов в Украине

*Исследовано ситуацію, при котрій целью реалізації бюджетної децентралізації внесен ряд суттєвих змін у бюджетно-налоговое законодавство України, що обумовило перерасподілення доходів міс-
тних бюджетов.*

Раз'яснено в рамках бюджетної децентралізації стремление правительства обеспечить финансовую автономию местных бюджетов, изменив с 2015 года порядок распределения налоговых и неналоговых поступлений между государственным и местными бюджетами. Обосновано привлечение дополнительных средств за счет новых источников доходов, направленных непосредственно в местные бюджеты, – налога на недвижимое имущество и акцизного налога с реализации субъектами хозяйствования розничной торговли подакцизных товаров.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, доходы, местные бюджеты, налоговые поступления, налог на доходы физических лиц, финансовая автономия.

Soroka R. S. Reform of local budgets in Ukraine

Redistribution of tasks, responsibilities and budgetary resources between the central and regional authorities to ensure real financial autonomy of local budgets that fiscal decentralization is one of the most important reforms in Ukraine and a key element in the direction of adaptation of Ukrainian legislation to European standards. This is why at the end of December 2014 the amend was applied to the Budget and Tax Codes, which significantly adjusted the composition of local budgets. On January 1, 2015 in Ukraine scheme of the budget system was modified, which involves along with receiving new articles of local spending authority, change in the public sector and some organizational points in the budget process, also giving them new sources of income.

Within the fiscal decentralization the government aims to provide financial autonomy of local budgets changing from 2015 order of distribution of tax and non-tax revenues between the state and local budgets.

Among the major innovations in the field of tax revenues should be allocated the transfer of funds from the payment of administrative services and public duties to the regions. Additional funds can be engaged with new sources of income allocated directly to local budgets. Firstly, a tax on real estate, secondly – the excise tax on implementation entities retailers of excisable goods, thirdly – to the budgets of united local communities to record a 60% tax on personal income, in the fourth, transfer to local budgets 10% of corporate income tax from the private sector and 80% environmental tax, in the fifth, vehicle tax was introduced.

Analysis of the formation of local budgets for 2012–2015 leads to the conclusion that, despite the expansion of the list of local budgets actually occurred imitation of fiscal decentralization in Ukraine due to removal of the main sources of budget-regions – a tax on personal income of the revenue state budget.

So, we can say that the reform of fiscal legislation aimed at ensuring fiscal autonomy and financial independence of local budgets, despite the declared purpose

very well, did not produce the desired effect – the level of fiscal decentralization in 2015 has dropped to critically low values – 18.48% vs 22.17% a year earlier.

To increase revenues of local budgets, and hence their share in consolidated revenues is advisable to return the pre-reform procedure for the distribution of revenues from the tax on personal income, and change the order of calculation and collection of tax on tax on immovable property other than land tax, which in perspective should be the main source of local budgets.

Key words: *fiscal decentralization, revenues, local budgets, tax revenues, income tax, financial autonomy.*

Стаття надійшла 6 квітня 2016 р.

УДК 351.84:364

Т. Б. Токарський

СОЦІАЛЬНА ПІДТРИМКА НАСЕЛЕННЯ: ДОСВІД ПОЛЬСЬКОЇ СИСТЕМИ СТРАХУВАННЯ

Зроблено спробу аналізу системи соціального страхування в розвинених європейських державах, зокрема, сконцентровано увагу на підтримці населення у близькій ментально та територіально Польській Республіці.

Досліджено питання соціального страхування і соціального забезпечення, створення пенсійних фондів, фондів соціальної допомоги, розглянуто їх загальні організаційні схеми діяльності через міністерства праці і соціальної політики, сільського господарства і розвитку села та охорони здоров'я.

Ключові слова: *соціальне забезпечення, соціальне страхування, пенсійне реформування, польська система соціального страхування, управління соціального страхування, соціальні гарантії, соціальні виплати.*

Постановка проблеми. Система страхових нагромаджень у всіх європейських країнах розвинена неоднаково, однак у кожній із них побудована на єдиних концептуальних засадах: сформувані гарантоване підтримання для населення у старості, на випадок захворювання чи нещасних випадків. Такий гуманний підхід сформовано згідно з концептом «прибуток кожної людини повинен дозволяти їй вести гідний спосіб життя».

Стан дослідження. Досвід країни – найближчого нашого сусіда, ПР, – це той найкоротший шлях, яким ми можемо йти, усвідомлюючи всі «за» і «проти» на етапі конструювання і реалізації програми діяльності нового Уряду ПР під керівництвом (із 18 листопада 2011 року) Дональда Туска. Як і в нашій країні, так і в поляків, нова