

ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Доходи місцевих бюджетів є основою фінансової бази органів місцевого самоврядування. Досліджено тенденції формування доходів місцевих бюджетів України загалом та податкових надходжень як визначального їх джерела зокрема. Визначено проблеми у формуванні доходів місцевих бюджетів та запропоновано напрями їх вирішення.

Ключові слова: місцеві бюджети, формування доходів, податкові надходження, динаміка доходів, напрями вдосконалення.

Постановка проблеми. Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування – найважливіша передумова побудови розвинутої держави, якою має бути Україна.

Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності у кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні. А це означає, що кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території.

Водночас він повинен володіти відносною самостійністю в управлінні податками та іншими обов'язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету. Все це і обумовлює актуальність теми дослідження.

Стан дослідження. Результати теоретичних досліджень і практичного досвіду, пов'язаних із формуванням і використанням фінансових ресурсів бюджетів місцевого самоврядування, опубліковані у працях О. Василика, І. Благуна, М. Карліна, О. Кириленко, В. Кравченко, Ц. Огонь, К. Павлюк, Ю. Пасічника, С. Юрія та ін. Однак у працях цих економістів основна увага приділяється теоретичному обґрунтуванню бюджетних відносин на місцевому рівні, а аналіз структури доходів місцевих бюджетів здійснено недостатньо повно.

Метою статті є аналіз джерел формування доходів місцевих бюджетів для виявлення найсуттєвіших напрямів зміцнення їх фінансової бази.

Виклад основних положень. Одна з основних функцій місцевого самоврядування – діяльність щодо задоволення суспільних потреб

населення певної території, основним джерелом фінансування яких є місцеві бюджети.

Економічна сутність місцевих бюджетів виявляється у формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих органів влади, та використанні цих фондів на фінансування, утримання й розвиток соціальної інфраструктури, місцевого господарства тощо.

Доходи місцевих бюджетів є складовою державних доходів і фінансовими ресурсами місцевих органів влади. Доходи становлять фінансову основу місцевого самоврядування. За своїм змістом вони формуються у процесі суспільного відтворення і мобілізуються органами місцевої влади як доходи відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Методи та джерела формування доходів органів місцевої влади відображено на рис. 1.

| Методи | Доходи | Джерела |
|--|--|----------------------------------|
| 1. Продуктивна діяльність: | | |
| 1.1. підприємницька діяльність → | частина прибутку комунальних підприємств | ← ВВП |
| 1.2. послуги місцевої влади → | компенсаційні доходи, адміністративні збори і платежі | ← ВВП |
| 2. Майно, ресурси, угіддя місцевого значення | | |
| 2.1. майно і майнові права → | разові (приватизація комунального майна) постійні (орендна плата, доходи від корпоративних прав) | ← національне багатство ← ВВП |
| 2.2. угіддя і ресурси → | платежі за ресурси місцевого значення концесії | ← національне багатство ← ВВП |
| 3. Податки → | власні, закріплені, регульовані доходи | ← ВВП |
| 4. Позички → | комунальний кредит | ← ВВП зовнішні джерела |

Рис. 1. Методи і джерела формування доходів органів місцевої влади

Мобілізація доходів бюджету може проводитись різними методами, співвідношення між якими відображає державну фінансову політику та фінансовий стан держави.

Податковий метод формування доходів бюджету на відміну від неподаткового має такі характерні риси, як примусовість, безеквівалентність, законодавчо регламентований порядок стягнення податків, однаковий підхід до всіх платників.

Отримання доходів у вигляді платежів за використання місцевих угідь та майна, надання послуг органами місцевої влади не має значного фіскального значення.

Такі платежі мають неподатковий і, як правило, еквівалентний характер. До них належать такі платежі за ресурси: лісовий дохід, плата за спеціальне використання прісних водних ресурсів, надр під час видобування корисних копалин. Крім того, сюди належать надходження від реалізації державної власності, платежі за надання державними органами різноманітних послуг або стягнення штрафних санкцій за порушення законодавства тощо.

У разі недостатності коштів, які отримує держава за рахунок вищезазначених доходів, для фінансування видатків можуть використовуватися грошова емісія (лише на рівні державного бюджету) або залучатись запозичені кошти.

Запозичення коштів у фізичних і юридичних осіб державою відбувається у формі випуску місцевих позик, розміщення державних цінних паперів. Фінансування бюджетного дефіциту за рахунок місцевих позик не має таких інфляційних наслідків, як грошова емісія, оскільки не відбувається зростання грошової маси: на державні потреби витрачаються запозичені тимчасово вільні кошти юридичних та фізичних осіб.

Вирішальне значення для забезпечення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування мають здебільшого доходи місцевих бюджетів. Це зумовлено тим, що об'єкти комунальної власності, а також спільної власності належать переважно до невиробничої сфери (школи, дитячі садки, лікарні, поліклініки, культурні та спортивні заклади). Тому нині в Україні склалося становище, за якого у місцевих бюджетах зосереджується понад 80% усіх фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевого самоврядування.

Місцеві бюджети містять надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які в обов'язковому порядку, ґрунтуючись на основних принципах бюджетної системи України, повинні бути збалансованими. Це означає, що

повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу його надходжень на відповідній території.

Надходження місцевого бюджету передбачають доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від місцевих запозичень, повернення бюджетних коштів із депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів (ст. 2 Бюджетного кодексу) [1]. Відповідно до ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів [2]. Склад доходів місцевих бюджетів визначається Бюджетним кодексом України (ст. 64, 66, 69 Кодексу) та законом про Державний бюджет України. Доходи місцевого бюджету зараховуються до загального або спеціального фонду місцевого бюджету відповідно до вимог Бюджетного кодексу України (ст. 13 Кодексу) та закону про Державний бюджет України. У складі надходжень спеціального фонду місцевого бюджету виділяються надходження бюджету розвитку, які формуються відповідно до вимог Бюджетного кодексу України (ст. 71 Кодексу). Кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій та субвенцій, затверджуються в законі про Державний бюджет України для кожного відповідного місцевого бюджету згідно з Бюджетним кодексом України (ст.ст. 97, 98, 99 Кодексу).

Згідно із Бюджетним кодексом України всі доходи бюджетів територіальної ланки управління поділяються на власні та закріплені. Власні доходи не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів і призначені для фінансування локальних програм соціально-економічного розвитку й місцевої інфраструктури. Закріплені доходи призначені для забезпечення виконання делегованих видаткових повноважень і розподіляються за встановленими законодавчо нормативами між різними рівнями місцевих бюджетів.

Частка доходів місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП та структурі надходжень зведеного бюджету свідчить про участь місцевого самоврядування у вирішенні актуальних проблем розвитку держави, відображає рівень фінансової незалежності локальних територіальних одиниць та дає підстави для оцінки рівня розвитку місцевих бюджетів (табл. 1).

Як видно з табл. 1, за 2008–2011 рр. доходи місцевих бюджетів суттєво зросли в номінальних показниках на 12,8 млрд грн, або 17,3% і становили у 2011 р. 86,7 млрд грн. Несуттєве скорочення доходів місцевих бюджетів у 2009 р. обумовлене наслідками світової фінансової кризи загалом і державних фінансів України зокрема.

Динаміка доходів місцевих бюджетів України у 2008–2011 рр.*

| Показник | Роки | | | | Відхилення (+, -) | | | |
|--|-------|-------|--------|--------|---------------------|------------------|---------------------|------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2011 р. від 2008 р. | | 2011 р. від 2010 р. | |
| | | | | | абсолютний приріст | темп приросту, % | абсолютний приріст | темп приросту, % |
| 1. Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн, у т.ч.: | 73,9 | 71,0 | 80,5 | 86,7 | 12,8 | 17,3 | 6,2 | 7,7 |
| 1.1. загальний фонд | 59,9 | 59,6 | 67,6 | 71,4 | 11,5 | 19,2 | 3,8 | 5,6 |
| 1.2. спеціальний фонд | 14,0 | 11,4 | 12,9 | 15,3 | 1,3 | 9,3 | 2,4 | 18,6 |
| 2. ВВП, млрд грн | 949,9 | 913,3 | 1082,6 | 1314,0 | 364,1 | 38,3 | 231,4 | 21,4 |
| 3. Доходи зведеного бюджету України, млрд грн | 298,0 | 288,6 | 314,5 | 398,6 | 100,6 | 33,8 | 84,1 | 26,7 |
| 4. Частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети, % | 7,8 | 7,8 | 7,4 | 6,6 | -1,2 | -15,4 | -0,8 | -10,8 |
| 5. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету, % | 24,8 | 24,6 | 25,6 | 21,8 | -3,0 | -12,1 | -3,8 | -14,8 |

* Складено за даними Міністерства фінансів України.

У структурі доходів зведеного бюджету України питома вага місцевих бюджетів зменшилася до дуже низького рівня. Так, у 2001 р. їх частка становила 32,2%, у 2008 р. – 24,8%, а в 2011 р. – лише 21,8% і скоротилася впродовж 2008–2011 рр. на 3,0%. В такому разі слід відмітити, що прогноз Міністерства фінансів України на 2011 р. становив 24,5%, а фактично – 21,8%.

Така ситуація пояснюється відсутністю наукової економічної бази, яка має передбачати узгодженість інтересів органів центральної влади і територіального самоврядування в частині розподілу повноважень та закріплення фінансових ресурсів на здійснення державних видатків, а також зростанням виплат соціальної допомоги та заробітної плати, перетворивши місцеві бюджети у своєрідні каси матеріальної допомоги. Частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети також має тенденцію до зниження із 7,8% у 2008 р. до 6,6% у 2011 р. Це обумовлено суттєвішим ростом обсягів ВВП (38,3%) порівняно зі збільшенням доходів місцевих бюджетів (17,3%) впродовж досліджуваного періоду. Дослідження структурних співвідношень між загальним і спеціальним фондами місцевих бюджетів України у 2008–2011 рр. відображено на рис. 2.

Дані рис. 2 і табл. 1 засвідчують, що розподіл доходів бюджету залежно від способу їх зарахування зазнав суттєвих структурних змін протягом 2008–2011 рр. Так частка доходів, які формують загальний фонд і не мають цільового призначення, впродовж досліджуваного періоду зросла на 1,3% і становила у 2011 р. 82,4%. Відповідно, в тих самих обсягах скоротилася частка надходжень, які формують спеціальний фонд.

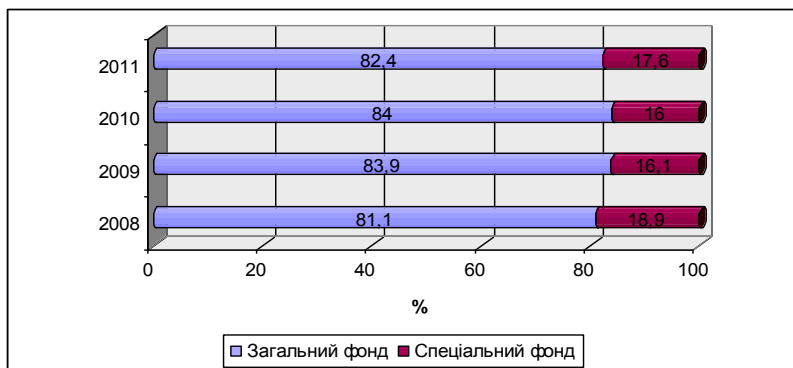


Рис. 2. Динаміка надходжень загального і спеціального фонду місцевих бюджетів України у 2008–2011 рр. [3]

Негативним моментом слід вважати той фактор, що протягом 2008–2010 рр. спостерігалось скорочення не лише частки, але й загального обсягу доходів спеціального фонду на 1,1 млрд грн, або 7,9%, водночас, як надходження до загального фонду місцевих бюджетів зросли за цей же період на 7,7 млрд грн, або 12,9%. Ситуація кардинально змінилася у 2011 р., коли темпи приросту обсягу доходів спеціального фонду (18,6%) суттєво випередили темпи приросту надходжень загального фонду місцевих бюджетів (5,6%), що дозволило збільшити частку спеціального фонду на 1,6% порівняно з 2010 р. до 17,6%.

Загалом це позитивно позначилося на фінансовій автономії територіальних громад і свідчить про ефективне використання наявних ресурсів. Адже до спеціального фонду місцевих бюджетів зараховуються власні надходження бюджетних установ та надходження коштів від реалізації комунального майна та землі.

Ці надходження використовуються на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності відповідного регіону і сприяють покращенню соціального та матеріального добробуту територіальних громад, а, відповідно, їх зростання впродовж досліджуваного періоду свідчить про позитивні тенденції.

Слід відмітити, що 2011 р. у зв'язку з прийняттям змін до Бюджетного кодексу України єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (1,8 млрд грн) перенесено до спеціального фонду місцевих бюджетів – бюджету розвитку. Це позитивно вплине на збільшення надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів.

Подальший аналіз динаміки доходів місцевих бюджетів України впродовж 2008–2011 рр. свідчить про їх залежність від єдиного джерела – податкових надходжень (рис. 3).

Проведені розрахунки свідчать про чільне місце податків в системі бюджетних надходжень. Так, у структурі доходів місцевих бюджетів України питома вага цього джерела у 2011 р. досягла 84,5% та існує стійка тенденція до збільшення його частки порівняно з 2008 р. на 4,2%.

Якість структури доходів місцевих бюджетів, стійкість їх дохідної бази визначаються відповідним співвідношенням податкових надходжень із неподатковими джерелами і обсягом виділених із центрального бюджету безповоротних фінансових допомог – дотацій, субсидій, субвенцій. В Україні якість структури доходів місцевих бюджетів є порівняно нестабільною, оскільки співвідношення між податковими і неподатковими доходами становило: у 2008 році – 80,3: 10,4, а у 2011 році – вже 84,5: 12,4.

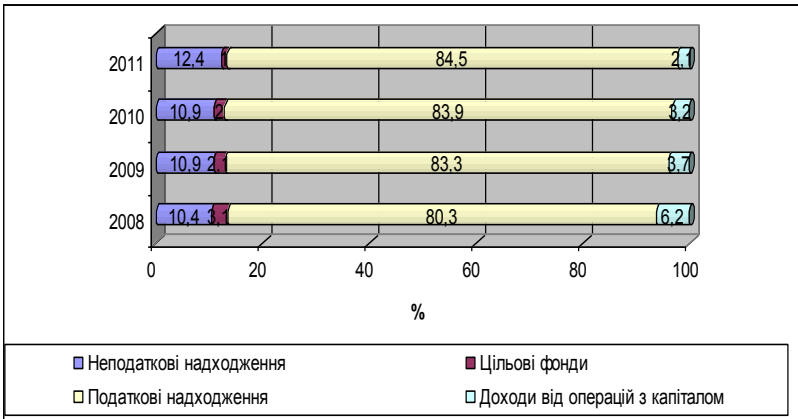


Рис. 3. Динаміка структури надходжень до місцевих бюджетів України за 2008–2011 роки [3]

Частка інших джерел формування доходів місцевих бюджетів України є незначною і має спадну тенденцію. Так, за рахунок цільових фондів сформовано у 2011 р. лише 1,0% скупних доходів місцевих бюджетів, що 2,1% менше за показник 2008 р. Ще суттєвішим було зменшення частки доходів від операцій з капіталом із 6,2% у 2008 р. до 2,1% у 2011 р.

Визначальне місце в системі бюджетних надходжень належить податкам. Склад і структура податкових надходжень місцевих бюджетів України за 2008–2011 рр. наведена у табл. 2.

Таблиця 2

Склад і структура податкових надходжень місцевих бюджетів України за 2008-2011 рр.¹

| Показники | Роки | | | | | | | | Вихідження (+, -) | | | |
|---|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|-------------------|-------|-----------|-------|
| | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2011–2008 | | 2011–2010 | |
| | сума, млрд грн | у % до підсумку | сума, млрд грн | у % до підсумку | сума, млрд грн | у % до підсумку | сума, млрд грн | у % до підсумку | в сумі | в % | в сумі | в % |
| 1. Податок на доходи фізичних осіб | 45,9 | 77,4 | 44,5 | 75,3 | 51,0 | 75,4 | 54,1 | 74,0 | 8,2 | 17,9 | 3,1 | 6,1 |
| 2. Плата за землю | 6,7 | 11,3 | 8,4 | 14,2 | 9,5 | 14,1 | 10,7 | 14,6 | 4,0 | 59,7 | 1,2 | 12,6 |
| 3. Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва | 1,9 | 3,2 | 1,8 | 3,0 | 1,9 | 2,8 | 2,0 | 2,7 | 0,1 | 5,3 | 0,1 | 5,3 |
| 4. Податок із власників транспортних засобів ² | 1,5 | 2,6 | 1,5 | 2,6 | 1,9 | 2,8 | 0,67 | 0,9 | -0,83 | -55,3 | -1,23 | -64,7 |
| 5. Місцеві податки і збори | 0,82 | 1,3 | 0,81 | 1,4 | 0,8 | 1,2 | 0,5 | 0,8 | -0,32 | -39,0 | -0,3 | -37,5 |
| 6. Інші податкові доходи | 2,48 | 4,2 | 2,09 | 3,5 | 2,5 | 3,7 | 5,13 | 7,0 | 2,65 | 106,9 | 2,63 | 105,2 |
| Всього податкових надходжень | 59,3 | 100,0 | 59,1 | 100,0 | 67,6 | 100,0 | 73,1 | 100,0 | 13,8 | 23,3 | 5,5 | 8,1 |

¹ Складено на основі даних Міністерства фінансів України.

² За 2011 рік разом зі збором за першу реєстрацію транспортного засобу.

Дані табл. 2 засвідчують, що податок на доходи фізичних осіб продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. В такому разі номінальні надходження цього податку за 2011 рік становили 54,1 млрд грн, що на 3,1 млрд грн або 6,1% більше за показник минулого року і на 8,2 млрд грн або 17,9% більше порівняно з 2008 р. Незважаючи на ріст надходжень податку на доходи фізичних осіб, в абсолютних показниках його частка у структурі податкових надходжень протягом досліджуваного періоду скоротилася на 3,4% і становила у 2011 р. 74,0%.

Другим за обсягом джерелом надходжень доходів до місцевих бюджетів є плата за землю. За 2011 рік до місцевих бюджетів надійшло 10,7 млрд грн від справляння цього податку, що на 1,2 млрд грн або на 12,6% більше, ніж за відповідний показник минулого року і на 4,0 млрд грн, або 59,7% більше порівняно з показниками 2008 р. У структурі плати за землю щорічно відбуваються зміни за рахунок більш динамічного нарощування номінальних надходжень орендної плати за повільнішого зростання надходжень земельного податку. Така динаміка відстежується через поступове підвищення ставок орендної плати на тлі незмінності принципів справляння земельного податку,

що не відповідають сучасним вимогам. Позитивна тенденція зміни надходжень від плати за землю за 2008–2011 рр. обумовила підвищення її частки у податкових доходах місцевих бюджетів із 11,3% у 2008 р. до 14,6% у 2011 р.

У 2011 р. до місцевих бюджетів надійшло 2,0 млрд грн єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, що на 5,3% більше, ніж обсяги надходжень за минулий рік. Однак водночас його частка впродовж досліджуваного періоду має тенденцію до зниження на 0,5% і становила у 2011 р. 2,7% податкових надходжень.

Податок із власників транспортних засобів зараховувався у спеціальний фонд місцевих бюджетів і був визначальним джерелом фінансування дорожніх робіт. Протягом 2008–2010 рр. відмічена стійка тенденція до збільшення надходжень від цього виду податків як в номінальних величинах (на 0,4 млрд грн або на 26,7%), так і його частки у податкових доходах (на 0,2%). За рахунок податку з власників транспортних засобів отримано 1,9 млрд грн, що становило 2,8% у податкових надходженнях. Однак у 2011 р., суттєво скоротилися надходження від податків на власність (до них відповідно до бюджетної класифікації зараховується податок із власників транспортних засобів та, починаючи з 2011 р. збір за першу реєстрацію транспортного засобу), зарахованих у доходи місцевих бюджетів на 1,23 млрд грн, або 64,7% у зв'язку із набранням чинності Податкового кодексу України, що передбачив відміну податку із власників транспортних засобів.

Наглядно структура податкових надходжень місцевих бюджетів за 2008–2011 рр. відображена на рис. 4.

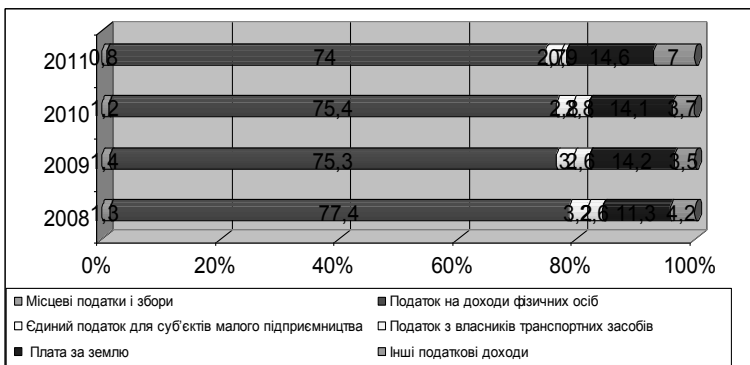


Рис. 4. Динаміка структури податкових надходжень до місцевих бюджетів України у 2008–2011 рр. [3]

Висновки. Частий перегляд законодавства щодо формування дохідної бази місцевих бюджетів, на наш погляд, став чи не найголовнішою причиною структурних дисбалансів під час формування місцевих бюджетів.

Невиважена податкова політика в частині формування податкової бази, встановлення ставок оподаткування, надання податкових пільг із найбільш «фіскально достатніх» податкових надходжень місцевих бюджетів є важливою передумовою істотних коливань у динаміці частки і суми податкових надходжень.

Проведені розрахунки свідчать також про коливання питомої ваги податкових надходжень у власних доходах місцевих бюджетів, що компенсувалося відповідним структурним збільшенням неподаткових надходжень, доходів від використання комунальних ресурсів, приватизації, надання платних послуг місцевим самоврядуванням, які в своїй основі є радше тимчасовими стабілізаційними заходами або ж у випадку продажу муніципальної власності призводять до втрати частини національного багатства територіального колективу; відсутність законодавчо визначених нормативів соціальних гарантій за галузями соціальної сфери, що є чинником непослідовного механізму формування бюджетних запитів розпорядниками коштів місцевих бюджетів і, як наслідок, динамічних змін у співвідношенні джерел доходів для фінансування видатків, що враховуються, та видатків, що не враховуються, під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів; централізований підхід щодо формування доходів, призначених для фінансування власних видатків місцевого значення та доходів для фінансування делегованих державою видатків, що недостатньо враховує якісні стимули економічного зростання територій; формальну участь представницької влади та місцевого самоврядування у бюджетних процедурах на всіх стадіях бюджетного процесу, яка полягає у виконанні задекларованих парламентом основних засад бюджетно-податкової політики, формуванні показників доходів не від досягнутого рівня, а на основі доведених лімітів бюджетних трансфертів, офіційно встановлених у другому читанні парламентських бюджетних слухань.

В Україні для зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування необхідно:

збільшити норматив відрахувань податку на доходи фізичних осіб до бюджетів місцевого самоврядування;

– зарахувати до місцевих бюджетів частину податку на прибуток підприємств (крім державної та комунальної власності) не менше 10%;

- розширити перелік місцевих податків та зборів;
- віднести плату за землю до місцевих податків;
- надати можливість органам місцевого самоврядування регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- визначати ставки місцевих податків і зборів залежно від розміру мінімальної заробітної плати;
- здійснити методологічно-організаційні заходи щодо впровадження з 1 січня 2014 року податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- розробити та запровадити механізми податкового заохочення благодійницької, спонсорської діяльності у сфері культури на місцевому рівні.

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2012 р. № 2456-VI. – К.: Атіка, 2012. – 128с.

2. Україна. Закон. Про місцеве самоврядування в Україні: від 21 травня 1997 р. № 280-97-ВР // Закони України. – К., 1997. – Т. 12. – С. 180–229.

3. Міністерство фінансів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

Сорока Р. С., Максимец І. В. Тенденции формирования доходов местных бюджетов.

Доходы местных бюджетов являются основой финансовой базы органов местного самоуправления. Исследованы тенденции формирования доходов местных бюджетов Украины в целом, и налоговых поступлений как определяющего их источники, в частности. Определены проблемы в формировании доходов местных бюджетов и предложены направления их решения.

Ключевые слова: *местные бюджеты, формирования доходов, налоговые поступления, динамика доходов, направления совершенствования.*

Soroka R. S., Maksymets I. V. Tendencies of the formation of local budgets.

Local budget revenues are the source of the financial basis of local governments. The general tendencies of local budgets formation in Ukraine and in particular tax revenues as their main source are analysed. The problems in forming of the local budgets are presented and ways of their solution are proposed.

Key words: *local budgets, revenues forming, income dynamics, improvement trends.*

Стаття надійшла 10 жовтня 2013 р.