

УДК 336.2

Полинюк Н. І.

Львівський національний університет імені Івана Франка

АНАЛІЗ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ ТА ОЦІНКА РІВНЯ ЇХ ФІНАНСОВОЇ САМОСТІЙНОСТІ

У статті розглянуто особливості системи формування ресурсів місцевих бюджетів та особливості реформування місцевого самоврядування в Україні в контексті децентралізації влади. Розроблено практичні пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямів зміцнення місцевих бюджетів регіонів України.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, доходи місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти.

Постановка проблеми. Децентралізація влади в Україні виявила проблематику органів місцевого самоврядування в організації процесу стабільного та достатнього наповнення місцевих бюджетів. У зв'язку із загостренням фінансової ситуації, а також в силу соціально-економічних причин виявлено як основні проблеми, так і приховані можливості, що дають змогу говорити про великий об'єм роботи, що має бути проведена.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування доходів місцевих бюджетів і виявлення резервів їхнього збільшення в умовах ринкової трансформації української економіки набувають усе більшої актуальності, оскільки доходи місцевих бюджетів є основою фінансової бази органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Достатність доходів місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, активізує господарську діяльність, дає змогу розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати фінансовий потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів, що розширює можливості місцевих органів влади у більш повному задоволенні потреб населення.

Предметом дослідження теоретичних та практичних аспектів формування ресурсів місцевих бюджетів для територіального перерозподілу в Україні є праці відомих вітчизняних учених, зокрема: С. Большенко, І. Бурковського, О. Василика, В. Журавель, О. Кириленко, С. Криниць, А. Крисоватого, М. Кульчицького, О. Радчук та ін.

Метою статті полягає в аналізі наявних підходів до формування дохідної частини місцевих бюджетів України в умовах децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформування бюджетної системи України попередніх років в умовах строгої централізації привело до значного дисонансу в розвитку соціально-економічної сфери окремих регіонів. Через регулярні відрахування до центрального бюджету та вітчизняні особливості «розподілення» коштів на різних владних рівнях органи місцевого самоврядування були обмежені у

фінансуванні необхідних проектів. У результаті загальний бюджетний процес зазнав дестабілізації, а розвиток окремих регіонів відбувався дуже неоднорідно.

Для кожної унітарної країни характерно, що місцевий бюджет гарантує оптимальне управління локальними ресурсами на благо суспільства. Освіта, охорона здоров'я та соціальний захист – ті основні сфери, на функціонування та підтримку яких у першу чергу виділяються суттєві кошти органами місцевого самоврядування. Така діяльність забезпечує реалізацію багатьох галузевих програм.

Важливим чинником функціонування локальних бюджетів є їхній вплив на формування та розподіл внутрішнього валового продукту між окремими соціальними чи територіальними групами. Саме тому, зосередившись на створенні раціональної системи місцевого бюджету в Україні, існує можливість забезпечити успішну та оптимальну діяльність усієї фінансової сфери держави.

Можливість вирішення нагальних гуманітарних, соціальних та економічних питань місцевими бюджетами є важливим критерієм демократичного шляху держави. Відповідний розподіл фінансів у рамках децентралізації гарантується на законодавчому рівні. Органи місцевого самоврядування отримують законні можливості наповнення свого бюджету, достатнього для покриття мінімальних соціальних потреб населення.

Для реформування нових бюджетних відносин в управлінні бюджетними ресурсами в Україні було прийнято низку законодавчих актів, зокрема: Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» №79-VIII [1], Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи») №71-VIII [2] та ін.

Численні регіональні податки та збори, що існують в Україні, не могли суттєво наповнювати локальні бюджети, забезпечуючи їм достатнє функціонування, адже їх питома вага ледве сягала 5% від сукупного доходу з усіх місцевих надходжень. І лише після набуття чинності Податковим кодексом ситуація зміни-

лася на краще, і поступово міжбюджетні трансферти перестають бути основним джерелом формування бюджетів більшості регіонів країни.

Сьогодні місцеві бюджети набувають дедалі більшої ваги як за обсягом мобілізації фінансових ресурсів держави, так і щодо розв'язання соціально-економічних проблем регіонів, де проживає переважна частина населення України. Розміри фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади, постійно зростають (табл. 1).

Таблиця 1
Доходи місцевих бюджетів у 2010–2015 рр.

роки	Доходи місцевих бюджетів, млн. грн.		
	без урахування трансфертів	трансферти	разом
2010	80,5	77,8	158,3
2011	86,5	94,9	181,4
2012	100,8	124,5	225,3
2013	105,2	115,8	221
2014	101,1	130,6	231,7
2015	120,5	173,9	186,4

Джерело: складено автором на основі [3; 4]

Сьогоднішнє збільшення трансфертів пов'язане з тим, що за порівняно постійних обсягів власних надходжень місцевих бюджетів (рис. 1) системною є необхідність у підвищенні оплати праці працівників бюджетної сфери, що враховується Міністерством фінансів України під час визначення дотацій на вирівнювання місцевих бюджетів.

Поступове збільшення обсягу надходжень до місцевого бюджету зробило нагальним питання щодо реорганізації державного контролю у фінансовій сфері.

Залишається актуальною тема міжбюджетних трансфертів, адже доходів місцевих бюджетів не вистачає на їх самодостатнє функціонування. Важливими є питання визначення потреб областей у бюджетних ресурсах; установлення меж відповідальності суб'єктів господарювання щодо фінансування важливих соціальних проектів; виокремлення критеріїв, згідно з якими має надаватися регіональна допомога [6].

Соціально-економічний розвиток окремих регіонів в Україні за останні п'ять років привів до суттєвої диференціації в обсягах як податкових, так і неподаткових надходжень до бюджету. Серед податкових доходів, що становлять значну частку бюджету, варто зазначити: податок на прибуток підприємств, що перебувають в комунальній власності, при-

бутковий податок із доходів громадян; серед неподаткових – оплата комунальних послуг (вода, газ, плата за землю, лісовий дохід).

За рахунок розмежування між бюджетами податку на доходи фізичних осіб та зарахування його частини (60% по бюджету м. Києва та 25% по інших бюджетах) до державного бюджету місцеві бюджети України в 2015 р. недоотримали близько 26 млрд. грн. цього податку. Однак з урахуванням змін до законодавства, втративши стабільне джерело надходжень, місцеві бюджети отримують натомість доходи, надходження яких є менш прогнозованими та залежними від дій органів місцевого самоврядування.

Законодавство, що стосується бюджетної децентралізації, також запровадило альтернативні шляхи збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів, зокрема передано

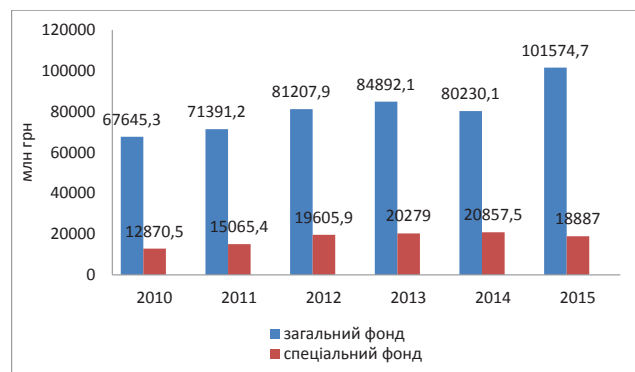


Рис. 1. Надходження доходів до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2010–2015 рр.

Джерело: складено автором на основі [4; 5]

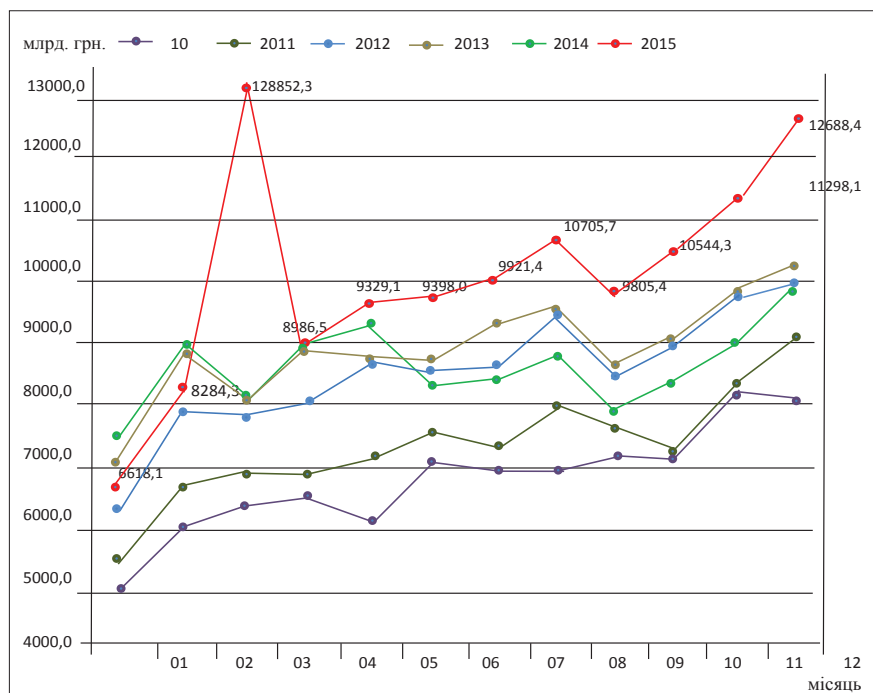


Рис. 2. Динаміка надходжень доходів місцевих бюджетів (без зарахування міжбюджетних трансфертів) у 2010–2015 рр.

Джерело: складено автором на основі [5]

місцевим бюджетам: 10% податку на прибуток підприємств; 100% державного мита; 80% екологічного податку (55% з яких зараховуються в обласні бюджети, а 25% – у районні і бюджети міст обласного значення); акцизний податок від реалізації через роздрібні мережі пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів, біодизеля і скрапленого газу; 25% плати за надра; місцеві збори (податок на нерухомість із включенням до оподаткування комерційного (нежитлового) майна, єдиний податок); податок на майно (розкішні автомобілі) податок на прибуток комунальних підприємств, інші податки; 75% податку на доходи фізичних осіб (60% податку отримують бюджети міст обласного значення та районів; 15% – обласні бюджети); 40% – бюджет м. Києва [1].

У результаті перерахунку вищезазначені надходження прогнозовано збагатять місцеві бюджети в 2016 р. Наприклад, більш ніж 6 млрд. грн. принесе встановлений акцизний збір (податок із фінальної реалізації підакцизного товару), 2 млрд. грн. – оподаткування нерухомого майна. Зрештою, близько 45% податку фізичних осіб так і залишається невідшкодованим державою та регулярно надходить до центрального бюджету.

Аналізуючи розрахунки Міністерства фінансів на 2016 р., можна дійти висновку, що в перспективі головним джерелом наповнення місцевих бюджетів стане податок на нерухомість, базу якого розширюють за рахунок включення до об'єктів оподаткування комерційного майна. Однак варто зазначити, що порядок його нарахування та справляння не відповідає практиці розвинених країн світу, де розмір податку залежить від вартості об'єкта нерухомості, а не від житлової площі, як визначено чинним законодавством України.

Нагальною залишається також проблема визначення реальних розмірів надходжень від

оподаткування сільської нерухомості місцевим громадам. В умовах важкого економічного становища села та неможливості забезпечення мінімальних потреб селян така ініціатива навряд чи спрацює. Вважаємо, що органи місцевого самоврядування повинні мати змогу самостійно обирати об'єкти нерухомості та способи їх оподаткування, виходячи з можливостей та специфіки своєї території. У результаті децентралізації бюджетної сфери має бути розширено базу джерел надходжень, повноваження органів місцевого самоврядування в плані самостійного керування податковими розмірами та зборами.

Зазначимо, що згідно з результатами проведеного аналізу надходжень податків і зборів, основу доходів місцевих бюджетів за останні п'ять років становить податок із доходів фізичних осіб. Водночас зростала питома вага міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів. Однак із прийняттям Бюджетного та Податкового кодексів стосовно фінансової децентралізації відбулися зміни і на практиці, тобто здійснено перетворення в перерозподіл коштів за фондами бюджетів.

Структура доходів місцевих бюджетів зазнала суттєвих змін насамперед через перерахування 25% податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету. Однак збільшилися частки прибуткового податку (10%) та надходжень оплати акцизу до територіальних бюджетів. До прийняття Податкового кодексу суттєвим недоліком місцевого оподаткування було те, що третина законодавчо визначених місцевих зборів у більшості населених пунктів не запроваджувалися рішеннями місцевих рад. Окрім того, у системі місцевого оподаткування були платежі, витрати на адміністрування яких перевищували суму їхніх надходжень до місцевих бюджетів.

Беручи до уваги загальний обсяг місцевих надходжень у регіонах, то з набранням Подат-

Таблиця 2

Обсяг власних і закріплених доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів за 2010–2015 рр., %

показник рік	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Закріплені доходи, всього	43,1	44,3	37,1	35,7	32,9	35,0
У тому числі: Податок із доходів фізичних осіб	38,3	62,5	60,6	61,4	61,9	45,6
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва		2,3	4,8	6,3	7,3	9,1
Земельний податок та орендна плата						
Власні доходи, всього	19,8	18,9	19,4	16,9	17,6	16,9
У тому числі: Місцеві податки і збори	1,9	1,7	1,4	1,1	0,8	0,7
Плата за землю		12,4	12,5	12,2	12,0	12,3
Податок із власників транспортних засобів	2,1	1,7	1,7	1,6	1,4	1,3
Власні надходження бюджетних установ						
Надходження від відчуження майна, яке належить АРК, та майна, що перебуває в комунальній власності	1,7	2,1	2,7	2,1	2,0	1,6
Разом доходів	68,8	65,8	57,5	56,5	52,5	54,5
Офіційні трансферти	31,2	34,2	42,5	43,5	47,5	45,5
Усього доходів	100	100	100	100	100	100

Джерело: складено автором на основі [3; 5]

ковим кодексом чинності, його частки в середньому становлять: ринковий збір – 62,6%, комунальний податок – 18,4%, податок із реклами – 6,7%, збір за паркування транспорту – 5%. Загалом, як бачимо, це близько 85% від сукупного доходу. У результаті внесених у 2010 р. змін до законодавства було зменшено число місцевих податків та зборів з 14-ти до 5-ти. Відбулися зміни в оподаткуванні, що раніше становили основу місцевих доходів. Так, регіональні бюджети почали наповнюватися податком на нерухомість (не плутати з податком на землю), єдиним податком та трьома зборами: туристичним, на окремі види заняття підприємницькою діяльністю та за місця для паркування автомобілів. Варто зазначити, що саме єдиний податок відіграє основну роль у наповненні місцевих бюджетів. Так, зі збільшенням кількості фізичних осіб – підприємців та покращенням податкової ситуації в малому бізнесі, наприклад у 2013 р., завдяки даному податку органи місцевої влади отримали в сукупності близько 7 млрд. грн., що в 1,5 рази більше, ніж у попередньому році. У результаті відбулося перевиконання річного плану майже на мільярд гривень.

Ще однією успішною інновацією стало запровадження на загальнодержавному рівні екологічного податку, що замінив збір за забруднення навколишнього середовища. Згідно з Податковим кодексом, даний податок стягується з платників податків – власників транспортних засобів за шкідливі викиди в атмосферу забруднюючих речовин; податок вираховується під час купівлі нафтопродуктів та згодом сплачується агентами, що реалізують паливо, до бюджету. Як наслідок, доходи регіонів зросли на 1,5 млрд. грн., що забезпечило стабільне надходження до бюджету в розмірі 1,5%.

На другому місці по питомій вазі серед місцевих надходжень став податок на землю. Завдяки відміні пільг певним категоріям громадян, підвищенню орендної плати за землю та розміру податку на деякі земельні ділянки 2008 р. податок на землю став другим за величиною стабільним доходом локальних бюджетів. Так, у 2013 р. бачимо тенденційні зміни: частка надходжень від орендної плати за землю збільшується (оскільки ставка не переглядається в бік збільшення), тоді як обсяг земельного податку зменшується (фіксована ставка). Такий спосіб оподаткування дає змогу і надалі нарощувати обсяг надходжень від орендної плати, тоді як дохід від земельного податку (розмір якого зростає повільно) залишається досить низьким.

Загалом можна говорити про задовільні темпи зростання та функціонування джерел доходів від місцевих податків та зборів до локальних бюджетів. У 2013 р. надходження зросли до 7,314 млн. грн. (порівняно з 820 млн. за минулі роки). Сукупна частка даних надходжень у дохідній частині загального фонду місцевих бюджетів становила в 2015 р. 7%, що значно перевищило показник у 1,1% за попере-

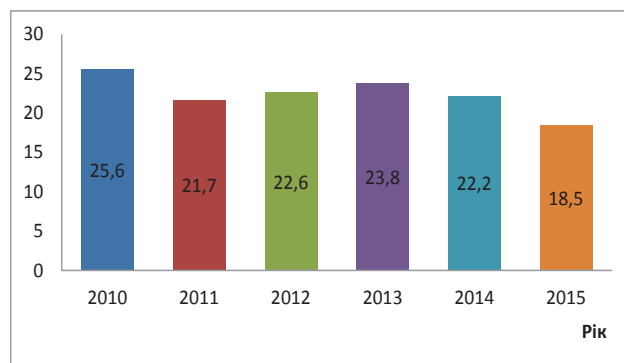


Рис. 3. Питома вага доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету України за 2010–2015 рр., млн. грн.

Джерело: складено автором на основі [3; 5]

дні роки. Вважаємо, що власне місцеві податки та збори повинні гарантувати місцевим бюджетам відносну незалежність у формуванні власних доходів.

На нашу думку, вищезгадані зміни до Бюджетного кодексу України розширюють права місцевих органів влади в частині самостійності прийняття рішень щодо формування та використання бюджетних коштів, забезпечать збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті з 52,1%, оскільки з 2015 р. порядок розподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами змінився (табл. 2). Формування податкових надходжень до доходів місцевих бюджетів починаючи з 2015 р. базується на реформах та внесених змін до діючих законів.

Такі зміни суттєво вплинули на весь механізм формування місцевих бюджетів у 2015 р. Найважливіші зміни пов'язані з тим, що бюджетне вирівнювання здійснюється не за видатками, а за доходами місцевих бюджетів. Подібний підхід використовується в багатьох країнах Європи та світу і передбачає, що доходи на душу населення місцевих бюджетів після вирівнювання мають коливатися в межах 20–40% [6]. Вирівнювання йде за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів.

Збільшення доходів місцевих бюджетів дає можливість органам влади спрямовувати бюджетні кошти на розвиток певних галузей економіки, які потребують фінансової підтримки з боку держави, на підтримку соціального захисту населення. Динаміка питомої ваги доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету подано на рис. 1.

Аналізуючи дані рис. 3, бачимо, що протягом 2010–2015 рр. питома вага доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету зменшилася, що свідчить про високий рівень централізації фінансових ресурсів і державному бюджеті. Дана ситуація негативно впливала на місцеві бюджети, оскільки зменшення дохідної частини місцевих бюджетів із кожним роком призводило

до втрати самостійності, незалежності місцевих органів влади.

Зауважимо, що, згідно з наведеними даними, доходи місцевих бюджетів у 2016 р. відповідно змін до законодавства планово збільшуються, що вагомо для соціально-економічного розвитку регіонів України. Проте залишаються вкрай актуальними проблеми вдосконалення системи організації міжбюджетних відносин, зокрема в частині формування фінансових ресурсів регіонів. Для вирішення економічних питань необхідні подальші перетворення, а саме реформування місцевих бюджетів, зокрема їхньої доходної частини.

Висновки. Сьогодні в Україні процеси фінансово-бюджетної децентралізації хоча й набули незворотного характеру, але не мають системності й усе ще не сприяють стимулюванню місцевих органів до пошуку джерел активізації власних економічних ресурсів. Децентралізація бюджетної системи стала відповіддю на підвищення централізації фінансованих потоків і є одним із ключових напрямів бюджетної політики. В умовах переходу до децентралізації управління фінансовими ресурсами обсяг над-

ходжень у місцеві бюджети повинен відповідати потребам регіону.

Важливим показником рівня бюджетної і податкової автономії місцевих органів щодо управління розвитком територій є рівень фінансово-бюджетної децентралізації. Імітація проведення бюджетної децентралізації в Україні у формі збільшення повноважень та фінансової бази місцевих громад триває вже більше десяти років та з року в рік декларується в основних напрямках бюджетної політики, без належного практичного виконання.

На нашу думку, законодавчі нововведення не забезпечать необхідну бюджетну децентралізацію, хоча з передачею додаткових джерел доходів за місцевими бюджетами закріплюється величезний обсяг нових видатків, зокрема освіта, медицина, культура, дорожнє та житлово-комунальне господарство. Водночас збільшуються частки відррахувань у центр платежів, які переважно залишалися на місцях: податку на доходи фізичних осіб, рентної плати за користування надрами. Отже, питання бюджетної децентралізації в Україні залишається відкритим.

Список літератури:

1. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 №79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
2. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28.12.2014 №79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
3. Звіти Головного управління Державної казначейської служби України про виконання державного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.treasury.gov.ua.
4. Звіти Міністерства фінансів України про виконання державного бюджету. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
5. Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної системи України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/news/463/>.
6. Яресько Н. Ресурс місцевих бюджетів на 2015 рік / Н. Яресько [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247868006&cat_id=244276429.
7. Деркач М. Сучасна державна політика у сфері подолання статичного і динамічного дисбалансів місцевих бюджетів / М. Деркач // Фінанси України. – 2011. – № 4. – С. 56–58.
8. Кириленко О.П. Органи місцевого самоврядування повинні мати право самостійно визначати ставки місцевих податків і зборів / О.П. Кириленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/olga-kirilenko-organismiscevogo-samovryaduvannya-p>.

Полынюк Н. И.

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

АНАЛИЗ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УКРАИНЕ И ОЦЕНКА УРОВНЯ ИХ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ

Резюме

В статье рассмотрены особенности системы формирования ресурсов местных бюджетов и особенности реформирования местного самоуправления в Украине в контексте децентрализации власти. Разработаны практические предложения по определению приоритетных направлений укрепления местных бюджетов регионов Украины.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, доходы местных бюджетов, межбюджетные трансферты, структура доходов местного бюджета.

Polniniuk N. I.

Ivan Franko National University of Lviv

**ANALYSIS OF INCOMES OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE
AND ASSESSMENT OF THEIR FINANCIAL INDEPENDENCE**

Summary

The peculiarities of the domestic system of formation of local budgets resources and characteristics of local government reformation in Ukraine in the context of decentralization of power are examined. Practical recommendations about definition of priority directions of strengthening local budgets of the regions of Ukraine are offered.

Keywords: local governments, incomes of local budgets, inter-budgetary transfers, structure of incomes of local budget.