

УДК 336.14:352 (477)

Мединська Т.В.
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів, кредиту та страхування
Львівського торговельно-економічного університету

Галас Х.Ю.
магістр
Львівського торговельно-економічного університету

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ І РОЗПОДІЛУ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

MODERN TRENDS FOR THE FORMATION AND DISTRIBUTION OF INCOME OF LOCAL BUDGETS OF UKRAINE

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто доходи місцевих бюджетів як основи фінансової бази органів місцевого самоврядування. Проведено критичний аналіз наявних підходів до визначення категорії «доходи місцевих бюджетів». Досліджено тенденції формування доходів місцевих бюджетів в Україні за аналізований період 2012–2016 рр. Визначено проблеми формування та розподілу доходів місцевих бюджетів. Запропоновано напрями їх вирішення.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, дохідна база, органи місцевого самоврядування, податкові надходження, міжбюджетні трансферти, неподаткові надходження.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены доходы местных бюджетов как основы финансовой базы органов местного самоуправления. Проведен критический анализ существующих подходов к определению категории «доходы местных бюджетов». Исследованы тенденции формирования доходов местных бюджетов в Украине за анализируемый период 2012–2016 гг. Определены проблемы формирования и распределения доходов местных бюджетов. Предложены направления их решения.

Ключевые слова: местные бюджеты, доходы местных бюджетов, доходная база, органы местного самоуправления, налоговые поступления, межбюджетные трансферты, неналоговые поступления.

ANNOTATION

The profits of local budgets as bases of capital base of organs of local self-government are considered in the article. A critical analysis of the existing approaches to the definition of the category "local budget revenues" was conducted. The tendencies of forming of profits of local budgets are investigational in Ukraine for analyzable period 2012–2016. The problems of formation and distribution of revenues of local budgets are determined. Directions of their decision are offered.

Keywords: local budgets, profits of local budgets, profitable base, organs of local self-government, tax receipts, inter budgetary transfers, untax receipts.

Постановка проблеми. Доходи місцевих бюджетів є вагомим складником системи фінансових відносин, ефективна політика щодо їх формування визначає здатність до виконання видаткових зобов'язань органів місцевого самоврядування для забезпечення соціально-економічного розвитку територій. Якісне та своєчасне планування доходів місцевих бюджетів впливає на обґрунтованість показників соціально-економічного розвитку країни та її адміністративно-територіальних одиниць. Важливого значення

набувають питання запровадження ефективних механізмів, що передбачають системність реалізації бюджетної політики у сфері доходів місцевих бюджетів, взаємоузгодження інструментів формування доходів місцевого бюджету в системі фінансово-економічного регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженнями джерел формування доходів місцевих бюджетів та вивченням питань фінансової незалежності органів місцевого самоврядування займалися провідні українські науковці: Є. Балацький, Т. Бондарук, Н. Власюк, М. Євдокімова, О. Кремень та В. Кремень, В. Кулик, М. Кульчицький, М. Мельник, І. Мельничук, С. Савчук та ін. Однак проблеми формування доходів місцевих бюджетів в умовах фінансової та політичної нестабільності зумовлюють необхідність подальших досліджень, розроблення та практичної реалізації інструментів підвищення фінансової самостійності регіонів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Зростання наукового інтересу до бюджетних відносин зумовлюється теоретичними і практичними потребами розвитку місцевого самоврядування в Україні, зокрема в частині формування дохідного складника місцевих бюджетів.

Мета статті – дослідження процесу формування і розподілу доходів місцевих бюджетів та пошук шляхів подальшого зміцнення фінансової спроможності територіальних громад і регіонів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеві бюджети є основними фінансовими планами кожної адміністративно-територіальної одиниці. Слід зазначити, що створенню проєктів місцевих бюджетів передують розроблення прогностичних показників плану економічного і соціального розвитку регіону, які є основою для складання проєктів бюджетів. Прогнозні показники плану економічного і соціального розвитку регіонів розробляються на підставі основних прогностичних макропоказників економічного та соціального розвитку України на плановий рік.

У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення, що дасть їм можливість отримання до їх бюджетів 60% податку на доходи громадян. Додатково у процесі реформи місцеві ради отримують надходження від власного земельного податку, ставки якого на своїй території кожна рада встановлюватиме самостійно. До того ж, до юрисдикції кожної ради передаються всі землі відповідної громади, в тому числі й за межами населених пунктів [4]. Також, враховуючи обов'язковість введення на кожній територіальній громаді податку на майно, який складається з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку та, як уже зазначалося, плати за землю, місцеві бюджети об'єднаних громад збільшать власні ресурси завдяки ще цьому податку. Додатково громада отримає 5% від продажу пального на автозаправних станціях, алкогольних та тютюнових виробів. Сьогодні, з огляду на всі ті проблеми, які постали перед органами місцевого самоврядування,

постає питання зміни парадигми підходів до формування місцевих бюджетів, що передбачає певний механізм (рис. 1):

Особливості формування доходів місцевих бюджетів полягають у розмежуванні кола повноважень між центральними та місцевими органами влади. Відповідно до законодавства межі діяльності і завдання органів місцевого самоврядування поділяються на власні і делеговані повноваження центральними органами влади. У межах власної компетенції місцеві органи влади самостійно визначають мінімальний обсяг фінансових ресурсів, необхідний на виконання покладених на них функцій із фінансування соціально-економічних програм.

Під час дослідження особливостей формування доходів місцевих бюджетів актуальності набуває розкриття економічної сутності цієї категорії та визначення притаманних їй особливостей. Визначаючи підходи до трактування поняття «доходи місцевих бюджетів», необхідно зауважити, що в науково-економіч-

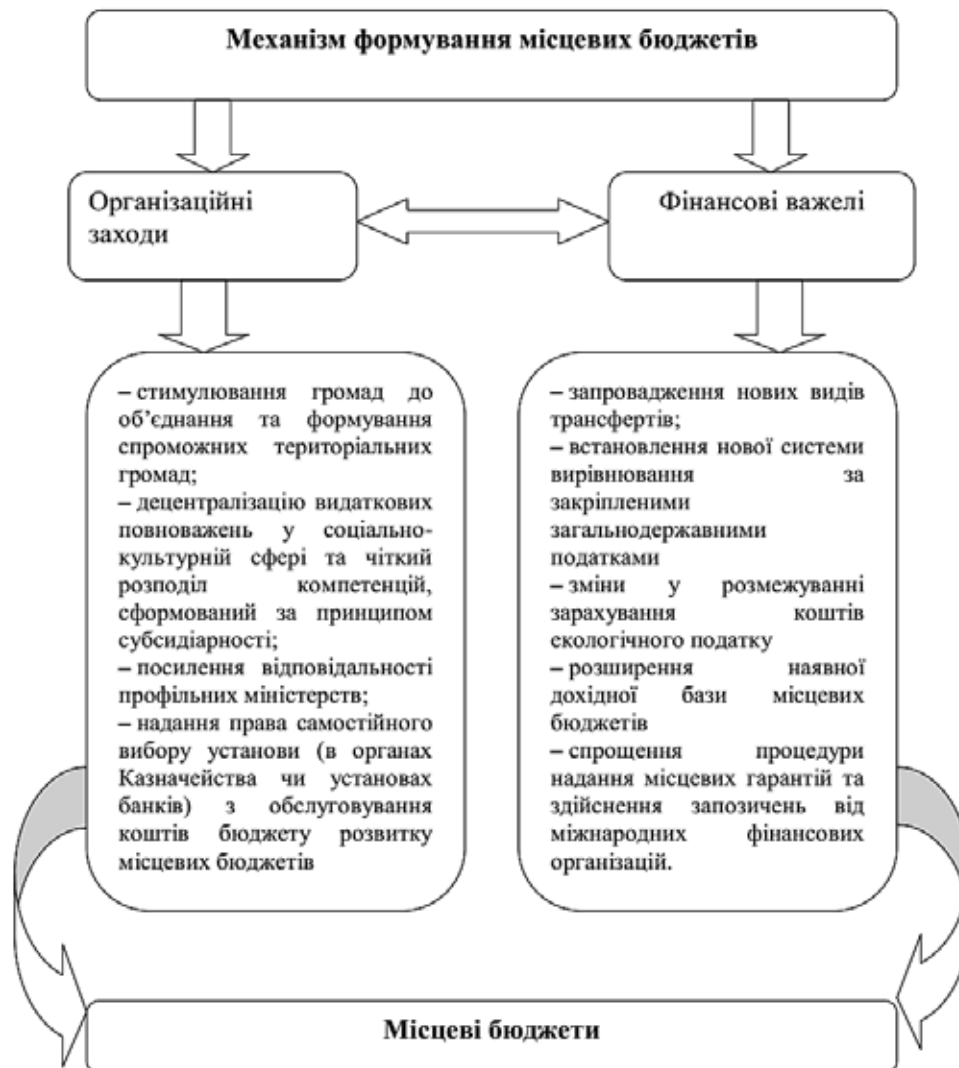


Рис. 1. Механізм формування місцевих бюджетів в Україні

Джерело: складено на основі [7]

ній літературі не існує єдиної позиції з цього питання.

Проводячи критичний аналіз наявних підходів до визначення категорії «доходи місцевих бюджетів», можна вказати науковців, які у процесі трактування цього поняття намагалися найбільш повно та змістовно відобразити його сутність.

Так, Н. Власюк та М. Мельник відзначають, що доходи місцевих бюджетів як кошти надходять у постійне користування на безповоротній основі і забезпечують стабільність бюджету і фінансування його видатків [5, с. 328].

На думку С. Савчук, доходи місцевих бюджетів формуються в результаті акумуляції та наповнення власних і закріплених (загальнодержавних) коштів, а також трансфертів, грантів і запозичень, які використовують для забезпечення фінансування соціально-культурних потреб органів місцевого самоврядування, котрі при цьому задовольняють бюджетні призначення адміністративно-територіальним одиницям окремого регіону [15, с. 88].

Погоджуємося з авторами О. Кремень та В. Кремень, які розглядають доходи місцевих бюджетів як економічні відносини, що виникають у процесі формування фінансових ресурсів на регіональному рівні, призначених для реалізації функцій та завдань місцевих органів влади [8, с. 416]. Вони вивчають це поняття з позиції ланки системи місцевих фінансових ресурсів як порядок формування дохідної частини місцевих бюджетів, визначений чинним бюджетним і податковим законодавством.

В. Кулик стверджує, що доходами бюджету є кошти, що надходять у постійне користування на безповоротній основі, які забезпечують стабільність бюджету і фінансування його видатків [9].

За словами М. Євдокімової, доходи місцевих бюджетів – це сукупність фондів коштів, що формують у процесі розподілу ВВП і спрямовують на економічний і соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць [6, с. 51].

Т. Бондарук та І. Мельничук вважають, що система формування доходів місцевих бюджетів – це сукупність грошово-економічних відносин суспільства, що забезпечують формування, розподіл і використання фінансових ресурсів на регіональному рівні та оптимальний, ефективний розвиток регіонів за результатами діяльності місцевих органів влади за умов децентралізованого управління [2, с. 47]. При цьому доходи місцевих бюджетів є мотивуючим інструментом розвитку країни загалом та фінансовою основою місцевого самоврядування, тобто це не лише процес акумуляції фінансових ресурсів суспільства, які мобілізуються на відповідній території, а й важливий інструмент елімінації фінансово-економічних ризиків розвитку країни, що особливо актуально в умовах сучасної кризи.

Джерелом фінансових ресурсів незалежно від рівня їхнього формування та використання

є валовий внутрішній продукт країни як вартість усіх створених у суспільстві благ за певний період, причому чільне місце у складі фінансових ресурсів займають доходи місцевих бюджетів [11, с. 79–80]. Доходи бюджету – це кошти, що надходять у постійне користування на безповоротній основі, вони забезпечують стабільність бюджету і фінансування його видатків [10, с. 47].

Таким чином, на основі проведеного аналізу можна відзначити, що дослідження значення, особливостей та ролі доходів місцевих бюджетів має відбуватися у розрізі двох аспектів. Так, з одного боку, доходи місцевих бюджетів є активною формою акумуляції певної частини фінансових ресурсів, які знаходяться у розпорядженні місцевих органів самоврядування, тобто стають невід'ємним елементом місцевих фінансів, а з іншого – вони є основним складником загальної бюджетної системи держави, утворюючи систему фінансових відносин, що формується між місцевими та державними бюджетами, а також у межах місцевих бюджетів.

Досліджуючи формування доходів місцевих бюджетів, необхідно зауважити, що ця категорія не тільки є частиною основного фінансового інституту в системі органів місцевого самоврядування, а й займає центральне місце в економічній системі кожної держави. Так, у місцевих бюджетах акумульовано понад 70% від загального обсягу фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевої влади [1, с. 203]. Крім того, місцеві бюджети, а отже, і доходи місцевих бюджетів, є найбільшим складником бюджетної системи держави, вони також займають вагоме місце в перерозподілі валового національного продукту, здійсненні соціального захисту населення, проведенні інституційної політики та охороні навколишнього природного середовища.

Склад доходів місцевих бюджетів, форми мобілізації ресурсів до місцевих бюджетів залежать від системи і методів господарювання, а також від завдань, що вирішуються суспільством у той чи інший період. Сукупність усіх видів доходів місцевих бюджетів, які формуються різними методами, їх взаємопов'язане застосування становить систему доходів місцевих бюджетів. Ця система покликана вирішувати не тільки фіскальні, а й регулюючі завдання: стимулювати зростання виробництва і підвищення його ефективності, забезпечувати соціальний захист населення та розвиток соціальної сфери. У сучасних умовах ринкових відносин доходи місцевих бюджетів повинні давати змогу у повному обсязі вирішувати завдання, покладені на органи місцевого самоврядування.

Метою формування доходів є намагання державних органів влади підвищити прозорість використання та цільову спрямованість державних грошових коштів. Крім того, простежується намагання підвищити адекватність звітності в розрізі витрачених ресурсів [1, с. 203].

Для України необхідним є не лише вдосконалення системи міжбюджетних відносин, але й усвідомлення того, що вся система бюджетних відносин повинна орієнтуватися на реалізацію сукупності інтересів держави, бізнесу та громадянина [10, с. 259–260]. Основним напрямом розв'язання проблем місцевого самоврядування в Україні вважається створення самодостатніх територіальних громад. Цього можна досягти в результаті вдосконалення системи територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування, проведення реформи адміністративно-територіального устрою, що має супроводжуватися зміцненням територіальних громад, продовженням бюджетної реформи та доведенням її до базового рівня – бюджетів сіл, селищ, міст районного значення.

У статті 2.19 Бюджетного кодексу України [3] визначено доходи місцевого бюджету як усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (трансферти, дарунки, гранти), а кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування за статтею 2.23 визначається як податки і збори (обов'язкові платежі), закріплені на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування, які враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.

Перелік податків, що закріплюються за бюджетами органів місцевого самоврядування, повинен складатися з тих, обсяги надходжень яких є значними від результатів діяльності конкретної території, а також тих, які можуть формувати їх стабільну доходну базу.

Головне завдання в цій сфері – зробити процес міжтериторіального фінансового вирівнювання викритим, який піддається контролю, відмовитися від практики встановлення нормативів відрахувань від регулюючих доходів у нижчі бюджети на основі суб'єктивних домовленостей між зацікавленими сторонами.

Отже, доходи місцевих бюджетів займають не лише важливе місце у бюджетній системі, але й одне із центральних місць в економічній системі кожної держави, їх роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку.

Під час визначення бюджетної політики в системі регулювання місцевих бюджетів одними з важливих елементів є планування та виконання їх дохідної частини. Бюджетний кодекс України визначає такі джерела доходів місцевих бюджетів, як [3]:

- власні доходи, що надходять винятково до базових міських, районних у містах, селищних та сільських бюджетів;
- закріплені доходи;
- дотації вирівнювання;
- субвенції;
- бюджетні позики, міжбюджетні взаєморозрахунки.

Місцеві бюджети є головним інструментом реалізації державної регіональної політики. Враховуючи той факт, що більшість соціальних послуг населення отримує саме від органів місцевого самоврядування, частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України повинна зростати, паралельно має рости і частка місцевих бюджетів щодо ВВП держави, що є важливим фактором збільшення нормативів бюджетної забезпеченості у формуванні видаткової частини місцевих бюджетів і є суттєвим для реального виконання повноважень місцевого самоврядування.

Проаналізуємо, яку частку доходи місцевих бюджетів України займають у структурі доходів зведеного бюджету України (рис. 2).

Згідно з показниками рис. 2, спостерігається стійка тенденція частки доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету, яка за період 2012–2016 рр. суттєво не змінювалася і коливалася від 18% до 22%. Із наведених даних видно, що нині частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті є недостатніми. Необхідне зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування. За цими показниками ступінь децентралізації бюджетних ресурсів становить менше ніж 23%.

Проаналізуємо структуру доходів місцевих бюджетів згідно з бюджетною класифікацією (рис. 3).

У структурі доходів місцевих бюджетів значна частка належить податковим надходженням, які мають тенденцію до збільшення протягом останніх років. У 2015 році порівняно з 2014 роком податкові надходження до місцевих бюджетів України збільшилися на 22 968 млн. грн., а в 2016 році порівняно з 2015 роком вони збільшилися на 48 684 млн. грн. Але водночас спостерігається негативна тенденція до зростання міжбюджетних трансфертів: у 2015 році порівняно з 2014 роком вони зросли на 43 379 млн. грн., а у 2016 році порівняно з 2015 роком вони зросли на 21 415 млн. грн.

Одним із важливих податків, що є джерелом податкових надходжень місцевих бюджетів, залишається податок із доходів фізичних осіб, який продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини місцевих бюджетів – 62% від загальних надходжень місцевих бюджетів. Тенденція до зростання фіскальної ролі податку з доходів фізичних осіб є позитивною, однак необхідно об'єктивно оцінювати чинники такого зростання: чи це відбувається за рахунок розширення об'єкта оподаткування, чи за рахунок зростання податкової бази. В Україні протягом останніх років зростання надходжень податку з доходів фізичних осіб відбувалося значно швидшими темпами, ніж зростання номінальних доходів громадян, а збільшення надходжень від податку з доходів фізичних осіб відбувається внаслідок значного податкового навантаження на фізичних осіб – сумлінних платників подат-

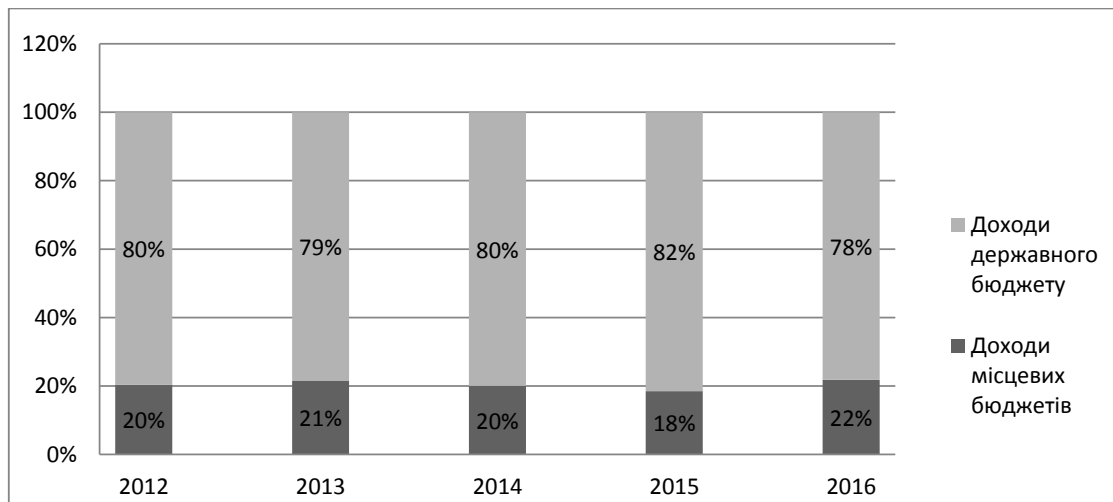


Рис. 2. Структура розподілу доходів у Зведеному бюджеті України за 2012–2016 рр.
Джерело: складено авторами за даними [14]

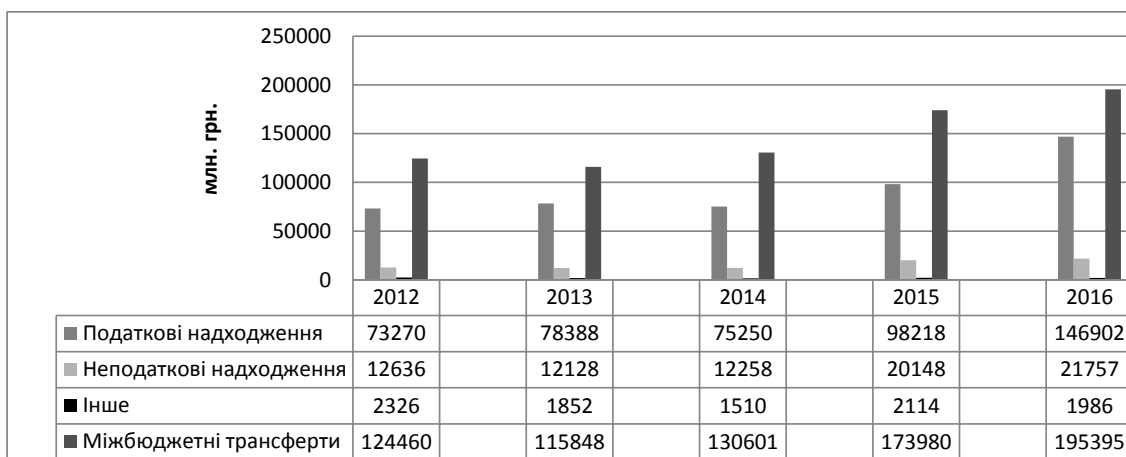


Рис. 3. Структура доходів місцевих бюджетів України за 2012–2016 роки
Джерело: складено авторами за даними [13]

ків (переважно найманих працівників) – та посилення контрольно-перевірочної роботи з боку фіскальної служби [12, с. 161].

Основну частку в доходах місцевих бюджетів України займають офіційні трансферти, що є негативним для економіки країни, оскільки місцеві утворення не можуть забезпечити себе достатньою кількістю фінансових ресурсів та є дотаційними.

Висновки. Отже, проаналізувавши дохідну частину місцевих бюджетів, можна дійти висновку, що бюджетна система України потребує невідкладних реформ на шляху децентралізації місцевого самоврядування з наділенням ширшими повноваженнями місцевих органів влади, вдосконаленням законодавчої бази для оптимізації механізму формування, розподілу та перерозподілу державних доходів.

Сьогодні необхідно забезпечити прозорість і послідовність правил і методик визначення напрямів і розмірів підтримки місцевих бюджетів; оцінити фінансово-економічний потенціал районів і міст, податкових ресурсів і дохідної

бази місцевих бюджетів на основі регулярного розроблення звітних і прогнозних фінансових балансів міст, районів і областей, а також оцінки їхнього податкового потенціалу; сконцентрувати ресурси місцевих бюджетів, що спрямовуються на інвестиції в реальний сектор економіки і соціальну сферу, в межах бюджету розвитку; необхідне довгострокове закріплення порядку розподілу загальнодержавних податків, зборів та інших платежів між бюджетами.

Незважаючи на значні зусилля, спрямовані на покращення механізму перерозподілу дохідної та видаткової частки бюджету між її суб'єктами, та прийняті зміни до Бюджетного кодексу, які значно розширюють повноваження місцевих органів влади, потрібно і надалі вдосконалювати законодавчу базу, яка би посилювала зацікавленість органів місцевого самоврядування у тому, щоб самостійно залучати фінансові ресурси, нарощувати інвестиційну привабливість регіону та переходити із рангу дотаційних у розряд донорських одиниць бюджету.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Балацький Є.О. Бюджет міста у системі фінансів території: монографія / Є.О. Балацький. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. 203 с.
2. Бондарук Т.Г. Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України / Т.Г. Бондарук, І. О. Мельничук // Статистика України. 2015. № 4. С. 46–52.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
4. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2016 рік : побудовано за даними інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД)/ URL: <http://www.ibser.org.ua/news/558/>.
5. Власюк Н.І. Місцеві фінанси: навчальний посібник / Н.І. Власюк, Т.В. Мединська, М.І. Мельник К.: Алерта, 2011. 328 с.
6. Євдокімова М.О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / М.О. Євдокімова. Х.: ХНАУ ім. В.В. Докучаєва, 2014. 343 с.
7. Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні/ URL: <http://www.csi.org.ua/?p=5879#sthash.Xlvqojz.dpuf>.
8. Кремень О.І. Фінанси: навчальний посібник / О.І. Кремень, В.М. Кремень. К. : Центр учбової літератури, 2012. 416 с.
9. Кулик І.О. Шляхи удосконалення управління місцевими бюджетами / І.О. Кулик. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2012-2/doc/2/11.pdf>.
10. Кульчицький М.І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України : дис. док. екон. наук : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» / М.І. Кульчицький. Львів, 2016. 475 с.
11. Кульчицький М.І. Місцеві фінанси : навч. посіб. / М.І. Кульчицький; вид. 2-е, перероб. та доп. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2013. 420 с.
12. Мединська Т.В. Фіскальна роль податку з доходів фізичних осіб у доходах місцевих бюджетів / Т.В. Мединська, Р.Р. Яворський // Розвиток соціально-економічних систем у трансформаційних умовах : матеріали V міжнар. наук.-практ. конф. студентів і молодих учених (м. Бердянськ, 27–28 січня 2016 р). Бердянськ : Видавець Ткачук О.В., 2016. С. 160–161.
13. Офіційний сайт Державної казначейської служби України / URL: <http://www.treasury.gov.ua>
14. Офіційний сайт Міністерства фінансів України / URL: <http://www.minfin.gov.ua>
15. Савчук С.В. Теоретико-концептуальні засади визначення доходів бюджетів як об'єкта бюджетного планування // Наука й економіка. 2012. № 1(25). С. 81–88.