

УДК 336.145: 657.471.1

**В.В.Шалімов, доц., канд. екон. наук**

*Кіровоградський національний технічний університет*

## Податкові джерела формування доходної бази місцевих бюджетів

В статті досліджуються проблеми формування доходної частини місцевих бюджетів та вплив податкових надходжень на її обсяг. Висвітлено основні шляхи забезпечення збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів. Здійснена оцінка положень Бюджетного кодексу, які регулюють порядок формування доходів місцевих бюджетів в частині податкових надходжень.

**місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, податки**

Серед усіх проблем нинішнього суспільного життя найбільшу актуальність мають фінансові питання, зокрема доходи і видатки держави, побудова системи оподаткування. Значна частина державних фінансових ресурсів зосереджується у місцевих бюджетах, які є фундаментом бюджетної системи кожної унітарної країни. Окрім того, що місцеві бюджети – найчисельніша ланка бюджетної системи, вони відіграють важливу роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, фінансуванні державних видатків, передусім, соціальної спрямованості.

Проведення демократичних перетворень в нашій країні, орієнтація на побудову правової держави підняло завісу таємничості з цих питань, перетворило інтерес до них у цілком природній і закономірний, адже йдеться про кошти, які надходять від усіх платників податків. Враховуючи те, що нині фінансові ресурси органів місцевого самоврядування обмежуються здебільшого доходами, які надходять до місцевих бюджетів, особливого значення набувають проблеми зміцнення їхньої доходної бази, розвитку місцевого оподаткування, здійснення ефективного бюджетного регулювання.

Цим питанням в межах дослідження загальної системи бюджетного та податкового менеджменту, проблем формування місцевих бюджетів та місцевих фінансів приділяли уваги різні вчені. Проблеми впливу податкових надходжень на обсяг доходів місцевих бюджетів висвітлені в роботах Ісамшиної Г., Кириленко О., Кравченко В., Онищенко В., Опаріна В., Петленко Ю., Рожко О., Сафонової Л., Скворцова М., Тимченко О., Федосова В. та інших. Але питання пошуку оптимальних меж дії податків, в тому числі і місцевих, все ще залишаються важливими та актуальними, для чого необхідно проводити аналіз конкретної податкової системи з метою виявлення її позитивних та негативних наслідків.

Фіскальна самостійність територій тривалий час залежала від рішень органів влади вищого рівня, що спричиняло накопичення системних невирішуваних проблем на рівні регіонів та територіальних громад, а також недостатній рівень фінансування суспільних послуг. Ухвалення у липні 2010 року нового Бюджетного кодексу України надало регіонам власні інструменти для мобілізації податкової бази, створило умови для підвищення фіскальної самостійності місцевих бюджетів. Водночас, залишається невирішеною низка питань стосовно зміцнення фіскального потенціалу територій, пошуку шляхів до розв'язання яких присвячена дана стаття. Цільова спрямованість дослідження визначила задачі, які підлягають розкриттю: проаналізувати вплив

податків на формування доходної частини місцевих бюджетів, здійснити оцінку положень Бюджетного кодексу, які регулюють порядок формування доходів місцевих бюджетів в частині податкових надходжень, окреслити основні шляхи забезпечення збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів.

Труднощі формування місцевих бюджетів, недосконалість міжбюджетних відносин, що спостерігалися упродовж усього періоду формування самостійної фінансово-бюджетної системи України, довели необхідність змін у практиці формування фінансової бази розвитку адміністративно-територіальних одиниць та регіонів. Постало питання формування фінансово достатніх територій та громад. Нинішнє зростання частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів, незначна частка доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному, залежність системи формування та виконання місцевих бюджетів від рішень органів влади, невідповідність між зростаючими потребами регіонів у коштах та реальною здатністю місцевих адміністрацій та рад до їх мобілізації потребували внесення змін до нормативно-правової бази, яка регулює ці питання. Крім того, у посткризовий період зросла потреба у пошуку місцевими органами влади додаткових можливостей для забезпечення необхідних обсягів фінансування місцевих бюджетів та виконання статей видатків.

Необхідність законодавчих змін у системі формування місцевих бюджетів була підтверджена існуючою практикою. Вона засвідчила існування низки проблем, сутність яких полягає в наступному.

Відчувається недостатність коштів для фінансування самоврядного розвитку. В основі такого становища лежать як недостатність власних джерел надходжень, так і нерегульованість механізму надання міжбюджетних трансфертів. Власними доходними джерелами, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (другий кошик доходів місцевих бюджетів), забезпечується близько 20 % доходів. Натомість, закріпленими податками та зборами, які враховуються при визначенні обсягу трансфертів (перший кошик доходів місцевих бюджетів), забезпечується до 80 % доходів. Якщо врахувати, що трансфертами забезпечується близько 45 % доходів, то виявляється, що частка доходів, на мобілізацію яких органи влади мають вплив, складає приблизно 11 %. Тому про фінансову самостійність місцевих бюджетів у сфері розпорядження мобілізованими коштами можна говорити досить умовно.

Спостерігається відсутність єдиного стабільного джерела надходжень до місцевих бюджетів, право адміністрування якого належить місцевим радам і розмір якого не впливає на обсяг трансфертів. Нині до 80 % надходжень до місцевих бюджетів забезпечує податок на доходи фізичних осіб, проте він є загальнодержавним, а також належить до першого кошика. До того ж, як місцевий цей податок не відповідає принципу справедливості оподаткування та використання надходжень, оскільки місце сплати податку може не відповідати місцю проживання громадянина і відповідно надходження збільшуються на користь тих адміністративно-територіальних одиниць, де рівень зайнятості є більш високим (в основному міста чи великі села), проте не завжди вищим є рівень потреб. Потужніша економічна база формується у тих регіонів, де зосереджено більше платників податку з доходів фізичних осіб. При такій ситуації не відбувається вирівнювання обсягів фіскального і бюджетного забезпечення по територіях, а тому збільшується навантаження на державний бюджет для проведення фінансового вирівнювання.

Вагомим джерелом надходжень до місцевих бюджетів (другим за часткою у структурі їх доходів) є плата за землю. Проте, зростання надходжень від неї

стримується ставками орендної плати, розмір яких не відповідає ринковим умовам і давно не змінювався. Неврегульованість ситуації із ринком землі сільськогосподарського призначення не дозволяє цьому податку бути фінансовою основою місцевих бюджетів.

Слід також відмітити чутливість до впливу фінансово-економічної кризи податку на доходи фізичних осіб (як бюджетоформуючого для місцевого рівня) та єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, надходження за якими значно скоротились, натомість слабку вразливість до циклічних коливань таких джерел надходжень, як плата за землю та податок із власників транспортних засобів.

Перераховані проблеми спричинили необхідність пошуку шляхів збільшення дохідної бази місцевих бюджетів, її оптимізації, удосконалення системи формування міжбюджетних трансфертів. В липні 2010 р. було ухвалено новий Бюджетний кодекс, головними завданнями якого є проведення децентралізації бюджетних та податкових відносин з метою надання регіонам стимулів до саморозвитку, а також зниження ролі держави у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування.

Новим Бюджетним кодексом України, більшість статей якого почала діяти з 2011 року, пропонуються заходи, реалізація яких дасть змогу зміцнити доходну базу місцевих бюджетів, активізувати роботу місцевих органів стосовно мобілізації джерел надходжень і уникати невмотивованих рішень щодо формування трансфертів. Такими заходами є наступні:

1. Значно розширена дохідна база бюджетів міст Києва та Севастополя, АР Крим та областей, до яких мають надходити по 50 % зборів за спеціальне використання лісових ресурсів, спеціальне водокористування, та по 50 % платежів за користування надрами загальнодержавного значення. Також до вказаних бюджетів мають надходити плати за ліцензії (у т.ч. на виробництво і торгівлю спиртом, алкоголем та тютюновими виробами), за державну реєстрацію тощо. Вказані вище надходження спрямовуються до першого кошика (обсяг якого впливає на розмір міжбюджетних трансфертів), тому у разі ефективної мобілізації надходжень за цими податками зменшується фіскальне навантаження на державний бюджет стосовно необхідності надання трансфертів для місцевих бюджетів.

2. Унормовано зарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (у разі його запровадження), винятково до бюджетів місцевого самоврядування - міст, селищ, сіл та їх об'єднань. Доцільність адміністрування цього податку саме на низовому рівні фіскальної системи не викликає сумнівів. Крім того, надходження цього податку мають зміцнити дохідну базу міст, селищ і сіл, яка у переважній кількості є дотаційною і не має інших вагомих джерел оподаткування.

3. Передано весь обсяг надходжень від плати за землю до бюджетів місцевого самоврядування (у відповідності із законодавством, яке діяло до 2011 року, надходження від плати за землю пропорційно розподілялися між місцевими бюджетами всіх рівнів). Оскільки плата за землю є другим за обсягом джерелом формування місцевих бюджетів (її частка складає до 10 % усіх надходжень місцевих бюджетів), прогнозується зміцнення саме низових місцевих бюджетів.

4. Прогресивні пропозиції стосуються і бюджету розвитку. На наповненості місцевих бюджетів чітко відображається ситуація із підприємницькою діяльністю та із залученням інвестицій. Крім існуючих на сьогодні джерел - коштів від відчуження майна, надходження дивідендів, коштів від повернення позик, запозичення та ін. - до бюджету розвитку (як складової спеціального фонду) зараховуватимуться: податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності), єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, плата за

надання місцевих гарантій, частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського значення. Обсяги залучених інвестицій здатні сприяти ефективному розвитку підприємницького комплексу, а ефективна діяльність господарського комплексу надає мультиплікативний ефект до зростання рівня доходності місцевих бюджетів. Тому позитивним є положення про перерахування частини податку на прибуток підприємств до бюджетів розвитку у складі спеціального фонду місцевих бюджетів, адже тим самим розширюється можливість місцевих органів здійснювати довгострокові капіталовкладення.

5. Розширено і перелік надходжень так званого другого кошика доходів. Крім існуючих, до нього включено фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, а також передані з першого кошика штрафні санкції, адміністративні штрафи та інші надходження.

6. Унормовано джерела спеціального фонду, до якого віднесено податок з власників транспортних засобів, плату за торгові патенти з продажу нафтопродуктів, концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, частину збору за забруднення довкілля, повернення кредитів тощо.

7. Збір за першу реєстрацію транспортного засобу передано до першого кошика, що вплине на розрахункові обсяги трансфертів, скоротивши потребу у них. Тим самим зменшаться і фінансові зобов'язання держави перед місцевими бюджетами.

Вказані законодавчі зміни дозволяють говорити про можливість оптимізації бюджетної системи на місцевому рівні, очікуване збільшення обсягів надходжень, підвищення ефективності мобілізації та витрачання коштів, про закладання основ для створення місцевим владам можливостей для формування стратегічних планів розвитку.

Розглянемо, яким чином податки і збори впливають на обсяг доходної частини місцевих бюджетів на прикладі однієї з найнижчих ланок – Крупської сільської ради Кіровоградського району Кіровоградської області (рис.1).

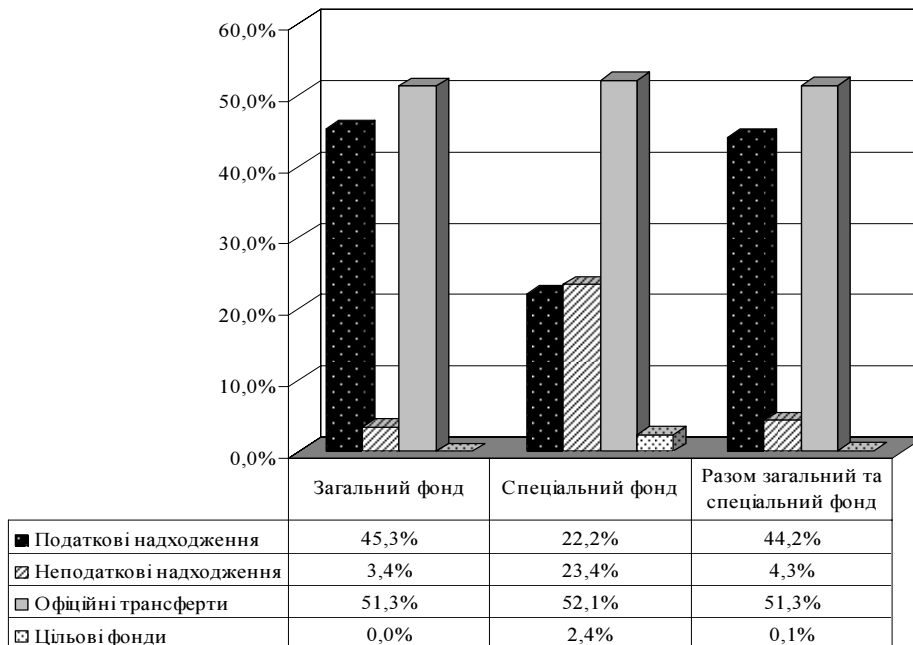


Рисунок 1 - Структура доходів загального та спеціального фондів сільського бюджету Крупської сільської ради в 2010 році

В складі доходів загального фонду податкові надходження займали 41,9% в 2008 році, а в 2010 році на 3,4 процентних пункти більше, тобто 45,3%. Питома вага неподаткових надходжень загального фонду зростає з 1,3% до 3,4%. Відповідно зменшилася питома вага офіційних трансфертів – з 56,8% в 2008 році до 51,3% в 2010 році. Питома вага податкових надходжень спеціального фонду суттєво зменшилася – в 2008 році вона складала 47,3%, а в 2010 році склала лише 22,2%. Так само майже в 2 рази зменшилася питома вага неподаткових надходжень - з 41,2% до 23,4%. На 9 процентних пункти з 11,5% до 2,4% зменшилася частка коштів цільових фондів. Відповідно суттєво зростає питома вага офіційних трансфертів – в 2010 році вона склала 52,1%.

В складі податкових надходжень Крупської сільської ради Кіровоградського району Кіровоградської області в 2010 році найбільшу питому вагу становили податок з доходів фізичних осіб (47,2%) та плата за землю (41,5%) (рис. 2). Фіксований сільськогосподарський податок займав 7,4% в складі податкових надходжень сільської ради. Частка інших податків не перевищувала 3% (частка єдиного податку становила 2,7%, комунального податку – 0,2%, плата за торговий патент – 0,9%).

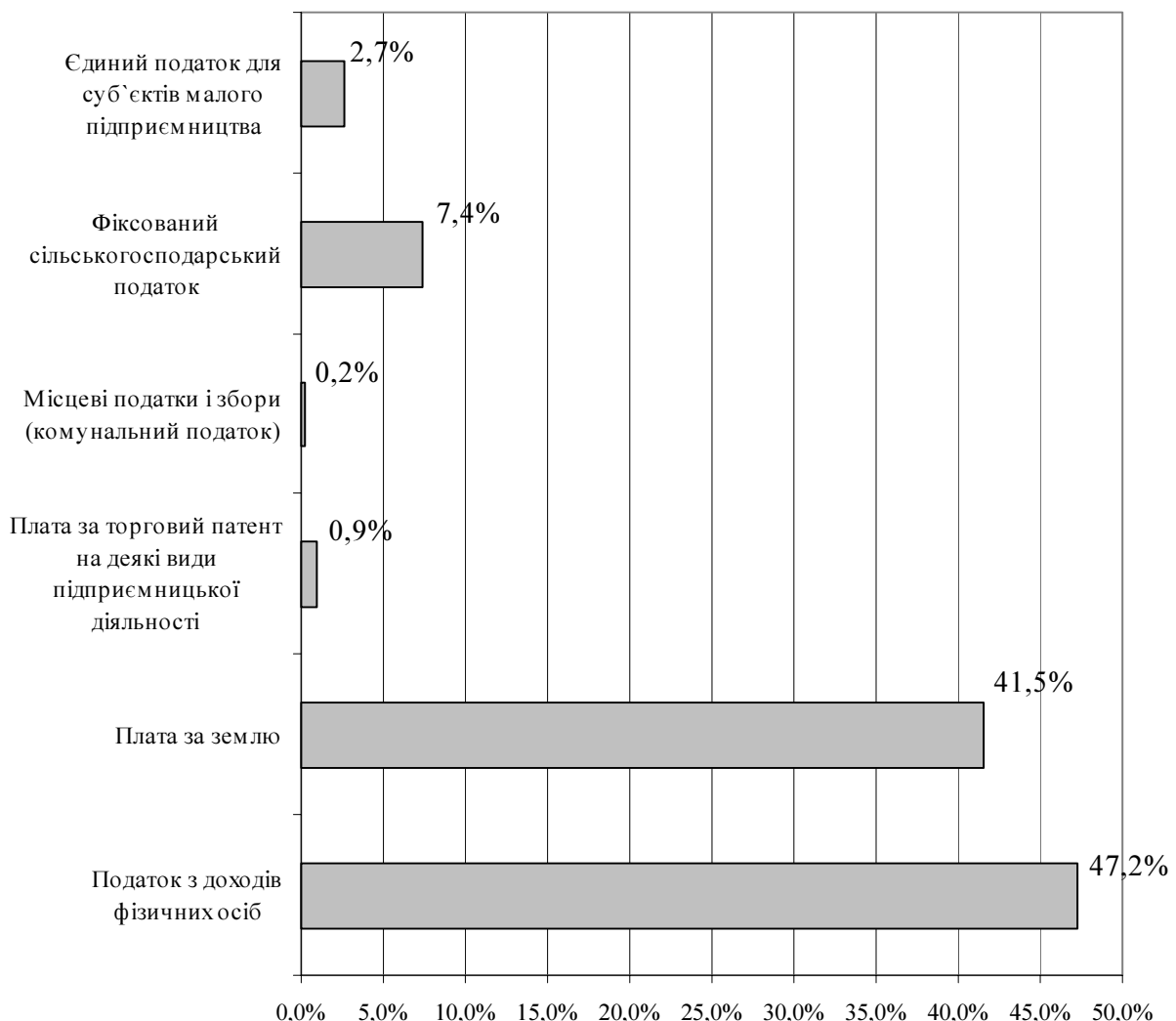


Рисунок 2 - Структура податкових надходжень загального фонду сільського бюджету Крупської сільської ради в 2010 році

Податкові надходження спеціального фонду сільського бюджету Крупської сільської ради були представлені податком з власників транспортних засобів. При

цьому 46% його обсягу становили надходження від юридичних осіб, а 54% - від фізичних осіб.

У зв'язку з прийняттям нових Бюджетного і Податкового кодексів в складі податкових доходів сільського бюджету відбулися такі суттєві зміни. В 2011 році у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України склад місцевих податків і зборів змінився і включає податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (вводиться в дію з 1 січня 2012 року), збір за місця для паркування транспортних засобів, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, туристичний збір. Тому зі складу податкових доходів сільського бюджету Крупської сільської ради виключено комунальний податок. Отже, з 2011 року податкова складова загального фонду сільського бюджету формується за рахунок податку з доходів фізичних осіб, плати за землю, плати за торговий патент та фіксованого сільськогосподарського податку, а податкова складова спеціального фонду – за рахунок транспортного податку (збору за першу реєстрацію транспортних засобів) та єдиного податку на підприємницьку діяльність. Але до 2011 року податок з доходів фізичних осіб зараховувався до відповідних місцевих бюджетів в повному обсязі, а з 2011 року до сільських бюджетів зараховується лише 25% його обсягу. Плата за землю включалася до складу сільських бюджетів лише в розмірі 60%, а з 2011 року включається в повному обсязі. До 2011 року єдиний податок суб'єктів малого підприємництва включався до складу доходів місцевих бюджетів, а з 2011 року його дозволено включати до складу бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Внаслідок таких змін обсяг податкових надходжень до загального фонду зріс всього на 19300 грн. або на 6,8% у порівнянні з фактичними показниками 2010 року, а до спеціального фонду – на 7750 грн. або на 25,7%. Але сама структура доходів сільського бюджету Крупської сільської ради у зв'язку з прийняттям нового Бюджетного кодексу суттєво не змінилася. Обсяг податкових надходжень склав 45,4% (в 2010 році – 44,2%), офіційних трансфертів – 52,0% (в 2010 році – 51,3%), неподаткових надходжень – 2,4% (в 2010 році – 4,3%), цільових фондів - 0,2% (в 2010 році – 0,1%).

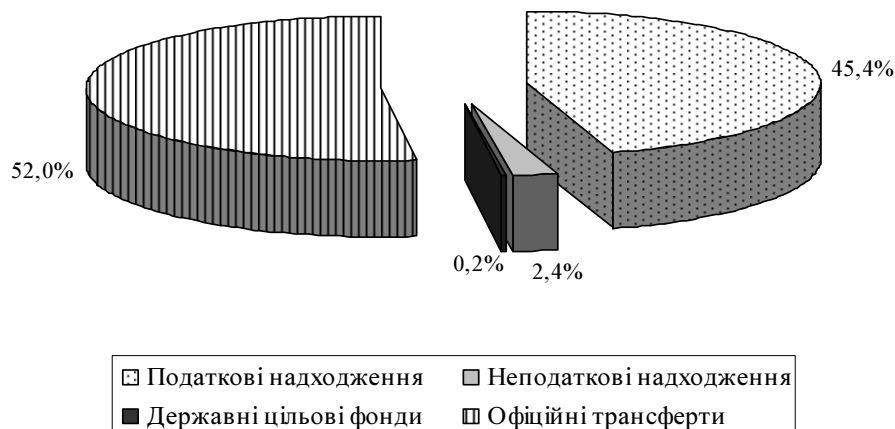


Рисунок 3 - Структура сільського бюджету Крупської сільської ради в 2011 році

Такі вимоги щодо формування доходів сільського бюджету призвели до того, що основними джерелами їх надходжень стали дотації вирівнювання (25,6% від обсягу всіх надходжень), субвенції (26,3%), плата за землю (22,6%) та податок з доходів

фізичних осіб (17,5%) (табл.1). Ці складові становлять 90% всього обсягу планових доходів сільського бюджету Крупської сільської ради.

Таблиця 1 - Структура податкових доходів загального та спеціального фондів сільського бюджету Крупської сільської ради

	Загальний фонд		Спеціальний фонд		Всього	
	Грн.	У % до загального обсягу доходів	Грн.	У % до загального обсягу доходів	Грн.	У % до загального обсягу доходів
Податкові надходження, всього	274485	45,6%	7750	39,6%	282235	45,4%
Податок з доходів фізичних осіб	109080	18,1%		0,0%	109080	17,5%
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів		0,0%	1750	9,0%	1750	0,3%
Плата за землю	140591	23,4%		0,0%	140591	22,6%
Плата за торговий патент	2100	0,3%		0,0%	2100	0,3%
Фіксований сільськогосподарський податок	22714	3,8%		0,0%	22714	3,7%
Єдиний податок на підприємницьку діяльність		0,0%	6000	30,7%	6000	1,0%

Незважаючи на унормування у Бюджетному кодексі України порядку застосування інструментів, які дозволяють зміцнити систему місцевих бюджетів та оптимізувати міжбюджетні відносини, залишається низка проблем, яка потребує вирішення. В сфері податкових надходжень сутність таких проблем полягає в тому, що місцеві бюджети рівня громад (міст, селищ, сіл) поки що не отримали стабільного джерела надходжень, право на адміністрування за яким залишалося б компетенцією місцевого самоврядування, а також невирішеним залишилося питання про збільшення самостійності органів місцевого самоврядування стосовно встановлення власних податків та зборів.

Оскільки збалансованість бюджету адміністративно-територіальної одиниці або регіону базується на стабільних та достатніх джерелах надходжень, а фінансова самостійність територій - на достатньому обсязі не тільки видаткових, але і податкових прав і на незначній залежності від бюджетів вищого рівня, система формування і виконання місцевих бюджетів та регулювання міжбюджетних відносин і надалі потребуватиме коригування та реформування. Досягнення значного рівня ефективності від проведення бюджетної реформи потребує, перш за все, впорядкування системи адміністративно-територіального устрою, з урахуванням рівня розвитку інфраструктури територій, наявності природно-ресурсного потенціалу тощо.

У нашій країні кількість бюджетів чи не найбільша в Європі. Як свідчить досвід європейських країн, територіальні громади, здатні забезпечити належу якість управління та розвитку, мають об'єднувати 3-5 тис. мешканців. Але більшість сільських бюджетів об'єднують територіальні громади з чисельністю від 2000 осіб, тобто малочисельні громади складають в середньому по Україні 80%.

Тому доцільним було б скоротити кількість бюджетів з 12 тисяч до 2,5 – 3,5 тисяч, що дозволить на місцевому рівні більш ефективно використовувати кошти, адже за такої високої кількості різноманітних бюджетів найбільше страждають соціальні напрямки – медицина, освіта. Проблема полягає не стільки в розмірі цих бюджетів, а у відсутності можливості перерозподілу коштів між бюджетами, насамперед, між місцевими, адже при необхідності збільшити фінансування певної програми чи подолання якоїсь ситуації, ніхто не поділиться грошима зі свого бюджету, хоча гроші, передбачені на ці потреби, виділялись всім.

Як свідчать дані про видатки Крупської сільської ради Кіровоградської району Кіровоградської області на 2011 рік (рис. 3), чіткої соціальної спрямованості видатків сільського бюджету не простежується, адже половину всіх видатків (49,2%) займають видатки на утримання органів місцевого самоврядування, і лише іншу половину (50,8%) – соціальні видатки, в складі яких найбільшу частку займають видатки на утримання поліклінік, амбулаторій та дошкільних закладів освіти.

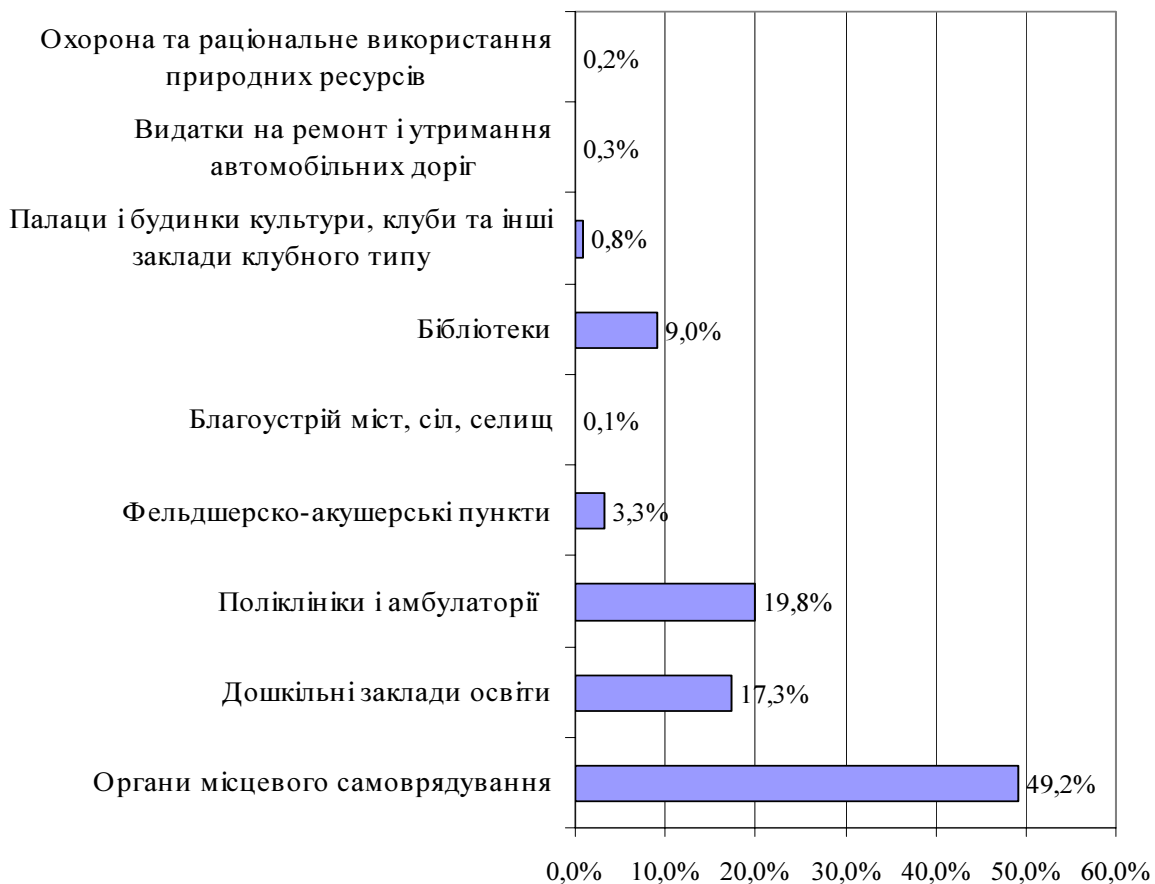


Рисунок 4 - Структура видатків сільського бюджету Крупської сільської ради в 2011 році

Узагальнюючи результати представленого дослідження, можна запропонувати такі основні напрямки реформування місцевих бюджетів:

- розширення доходної бази місцевих бюджетів шляхом перерозподілу доходів між державним та місцевими бюджетами, перегляду складу доходів першого (які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) та другого (які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) кошиків місцевих бюджетів, розширення переліку місцевих податків і зборів;

- компенсація втрат надходжень місцевих бюджетів, пов'язаних з наданням



державою пільг по сплаті податків;

– стимулювання соціально-економічного розвитку територій шляхом збільшення інвестиційної складової місцевих бюджетів (збільшення кількості джерел надходжень до бюджету розвитку);

– удосконалення порядку та умов розподілу надання субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам;

– проведення адміністративно-територіальної реформи з урахуванням рівня розвитку інфраструктури територій, природно-ресурсного потенціалу тощо;

– формування стабільної нормативно-правової бази з врахуванням вищезазначених напрямків реформування системи міжбюджетних відносин.

## Список літератури

1. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. - Т. 5 / М.Я. Азаров (голова редкол.) та ін. - К.: НДФІ, 2004. - 400 с.
2. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
3. Бюджетний менеджмент: Підручник / В.Федосов, В. Опарін, Л.Сафонова та ін.; За заг.ред. В.Федосова. – К.:КНЕУ, 2004. – 864 с.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року №280/97-ВР (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
5. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). / О.П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
6. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
7. Планування та адміністрування податкових надходжень як складова соціально-економічного розвитку регіону / За ред. Давидова Г.М., Любченко О.М. Монографія. – Кіровоград: Поліграфічно - видавничий центр «Імекс-ЛТД», 2007. – 374 с.
8. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року №2755-VI (зі змінами та доповненнями). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>

*В. Шалимов*

**Налоговые источники формирования доходной базы местных бюджетов. Кировоградский национальный технический университет**

В статье исследуются проблемы формирования доходной части местных бюджетов и влияние налоговых поступлений на ее величину. Раскрыты основные пути обеспечения увеличения налоговых поступлений в местные бюджеты. Проведена оценка положений Бюджетного кодекса, которые регулируют порядок формирования доходов местных бюджетов в части налоговых поступлений.

*V. Shalimov*

**Tax Sources of Forming the Revenue Basis of Local Budget. Kirovograd national technical university**

The problems in forming the local budgets revenues and tax influence on its levels are investigated in the article. The main ways of insuring the increasing of tax revenues to the local budgets are described. The assessment of Budget Codex principal propositions which regulate the order of forming tax revenues to the local budgets has been carried out.

Одержано 30.09.11