

Волохова І. С.

доктор економічних наук, доцент,  
завідувач кафедри фінансів  
Одеського національного економічного університету

Volokhova Iryna

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,  
Manager of Department of Finances,  
Odessa National Economic University

## ВЕКТОРИ ЗРОСТАННЯ НАДХОДЖЕНЬ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

**Анотація.** Статтю присвячено дослідженню основних векторів зростання надходжень до місцевих бюджетів України. Розкрито основні проблеми у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування. Процеси фінансової децентралізації та її складників гальмуються порушенням пропорцій «власні доходи – власні видатки», «закріплені доходи та міжбюджетні трансферти – делеговані видатки», що змушує органи місцевого самоврядування витратити частину власних фінансових ресурсів на виконання делегованих повноважень. Доведено, що вирішення розкритих проблем можливе за умови реформування міжбюджетних відносин шляхом забезпечення органів місцевого самоврядування достатнім обсягом власних доходних джерел, необхідним обсягом надходжень загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів, зменшення обсягу міжбюджетних трансфертів, збільшення частки їх нецільової частини (дотацій).

**Ключові слова:** місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, податкові надходження, місцеві податки та збори, міжбюджетні трансферти.

**Вступ та постановка проблеми.** Досягнення цілей бюджетної децентралізації безпосередньо пов'язане з обґрунтованим розподілом видаткових повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, наданням податкових повноважень останнім, відповідним формуванням видаткової та доходної частин місцевих бюджетів.

Реалізація принципу субсидіарності передбачає, що розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача [1]. Лише за таких важливих умов можна розраховувати на досягнення максимального ступеня задоволення потреб населення як показника ефективності перерозподільчих процесів.

Принцип субсидіарності вимагає максимально можливого розширення власних видаткових повноважень органів місцевого самоврядування.

Відповідно до формування видаткових повноважень, органи місцевого самоврядування повинні мати можливість забезпечити себе фінансовими ресурсами в необхідних розмірах.

Зволікання з розширенням власних повноважень органів місцевого самоврядування, порушення пропорцій «власні доходи – власні видатки», «закріплені доходи та міжбюджетні трансферти – делеговані видатки», що нині спостерігаються в Україні, призводять до зіткнення загальнодержавних і місцевих інтересів. Процеси фінансової децентралізації та її складників гальмуються. І для територій-донорів, і для територій-реципієнтів актуальним є подолання вказаних фіскальних дисбалансів та створення ефективного механізму використання наявних фінансових ресурсів.

Необхідність вирішення вказаних проблем створює теоретичні та прагматичні аргументи в обґрунтуванні актуальності вибраної теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед робіт вітчизняних науковців вирішенню проблем формування доходної бази місцевих бюджетів присвячено

праці: В. Андрущенко, А. Ібатуліної [2], О. Кириленко [3], А. Крисоватого, М. Крупки, І. Луніної [3], В. Опаріна [4], В. Письменного [5], І. Руденко [6], А. Соколовської [7], М. Тарасюка [6] та ін. Зазвичай учені ґрунтовно аналізують сучасний стан місцевого оподаткування в Україні, досліджують зарубіжний досвід із цього питання для його використання в Україні, розглядають можливості запровадження додаткових місцевих податків та зборів.

Водночас у переважній більшості наукових праць теоретичні питання формування доходів місцевих бюджетів розглянуто недостатньо, мало приділено уваги пошуку оптимального співвідношення власних, закріплених доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів.

Також потребує оцінки ефективність останніх змін до Податкового кодексу, що дали змогу органам місцевого самоврядування справляти плату за землю як місцевий податок та платіж.

**Метою** даної роботи є дослідження змін, що відбулися у складі доходів місцевих бюджетів, аналіз їх ефективності та розроблення пропозицій подальшого зростання надходжень до місцевих бюджетів України.

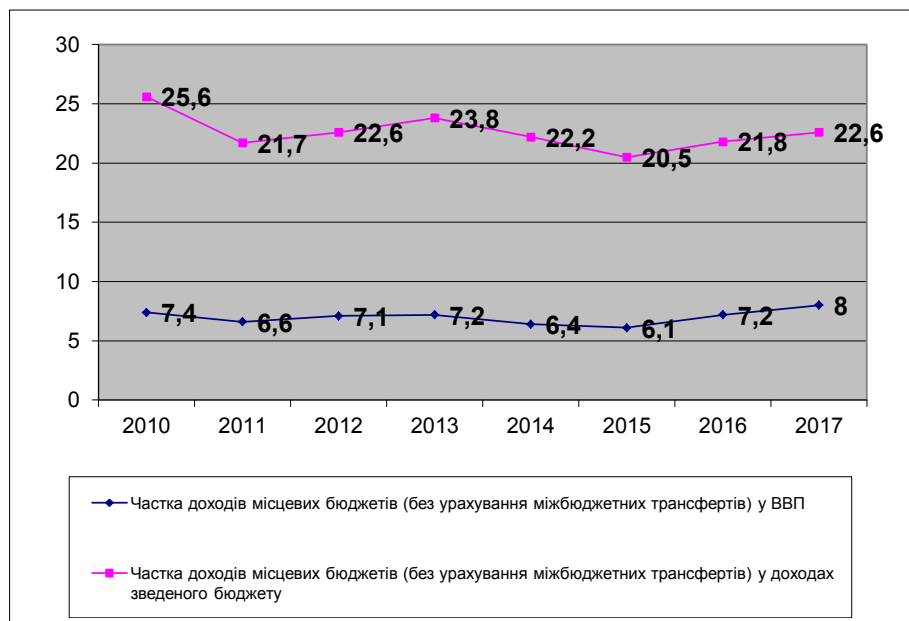
### Результати дослідження.

Протягом багатьох років в Україні існували та досі залишаються невирішеними проблеми формування доходної частини місцевих бюджетів.

Сьогодні в Україні проблеми у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування мають такий вигляд.

По-перше, незадовільно низька ступінь децентралізації бюджетних ресурсів (без урахування міжбюджетних трансфертів) (рис. 1). Так, частка доходів місцевих бюджетів у ВВП зазнає значних коливань – від 6,1% у 2015 р. до 8,0% у 2017 р. Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету в 2017 р. становила 22,6%, що на 0,8 в. п. вище попередньорічного показника, проте на 3,0 в. п. нижче показника 2010 р.

По-друге, обмежена частка власних податкових надходжень до бюджетів місцевого самоврядування. Це обґрунтовно доводить структура податкових надходжень місцевих бюджетів України. Так, частка місцевих податків та



**Рис. 1. Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП та доходах зведеного бюджету за період 2010–2017 рр., %**

Джерело: складено за [8]

зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів із 2015 р. значно збільшилася: з 3,5% в 2011 р. до 27,5% в 2015 р. та до 28,6% в 2016 р. Зростання частки відбулося за рахунок включення плати за землю до складу податку на майно. У 2017 р. частка місцевих податків та зборів зменшилася до 26,2%, тобто на 2,4 в. п.

Із 2015 р. до місцевих бюджетів став надходити акцизний податок із роздрібних продажів. Це збільшило частку акцизного податку в податкових надходженнях місцевих бюджетів з 1,2% в 2011 р. до 7,8% в 2015 р. У 2017 р. частка акцизного податку становила 6,5% податкових надходжень місцевих бюджетів, що на 1,4 в. п. нижче рівня попереднього року.

Чинний розподіл загальнодержавних податків і зборів серед рівнів місцевих бюджетів та склад місцевих податків і зборів є основними чинниками того, що нині найбільше фінансово забезпечені бюджети великих міст та об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Проаналізуємо зміни в розподілі податкових надходжень між рівнями місцевих бюджетів за загальним фондом за останні вісім років (табл. 1). Так, досить суттєво зменшилася частка обласних бюджетів та бюджетів міст Києва та Севастополя, бюджету АРК (переважно через виключення останнього). Зменшилася й частка бюджетів міст обласного значення: із 47,0% у 2010 р. до 42,1% у

2017 р. Хоча порівняно з 2014 р. їхня частка зросла на 2,2 в. п.

Навпаки, частка сільських бюджетів порівняно з 2010 р. зросла на 3,3 в. п., порівняно з 2015 р. – зменшилася з 8,7% до 7,7%.

Суттєво збільшилася також частка районних бюджетів: із 9,6% в 2010 р. до 12,9% в 2017 р. Порівняно з 2015 р. частка районних бюджетів по податкових надходженнях до загального фонду зменшилася на 0,4 в. п.

По-третє, перерозподіл значної частки податку з доходів фізичних осіб на користь державного бюджету України: у 2015 р. – 45,1% загального обсягу надходжень податку, у 2017 р. – 40,4%. Це спричинило суттєве зменшення частки податку з доходів фізичних осіб у податкових надходженнях місцевих бюджетів. У 2015 р. питома вага цього податку становила 55,9%, що на 18,1 в. п.

нижче показника 2011 р. У 2017 р. частка податку з доходів фізичних осіб зменшилася до 55,0% податкових надходжень місцевих бюджетів.

По-четверте, несуттєве зростання надходжень до місцевих бюджетів порівняно зі зростанням надходжень до бюджетів ОТГ. Так, якщо проаналізувати результати виконання доходної частини загального фонду місцевих бюджетів України та бюджетів ОТГ, то в 2017 р. порівняно з попереднім роком загальний фонд місцевих бюджетів України збільшився з 146,6 млрд. грн. до 192,0 млрд. грн., або на 31%. Натомість зростання доходної частини загального фонду бюджетів ОТГ у 2017 р. порівняно з 2016 р. досягло 1,9 рази.

По-п'яте, висока частка міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів. У 2017 р. вона досягла рівня 54,3%, що на 4,8 в. п. вище рівня 2010 р. Порівняно з попереднім роком частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України збільшилася на 1 в. п. (рис. 2). Ми зіткнулися зі значними труднощами під час побудови трендової моделі прогнозування зміни питомої ваги міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Лише квадратне рівняння надало найвищий рівень апроксимації – 59,47%. За цією трендовою моделлю частка міжбюджетних трансфертів має з роками зменшуватися.

Таблиця 1

**Розподіл податкових надходжень між рівнями місцевих бюджетів (загальний фонд), %**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Бюджети ОТГ							2,3	4,9
Сільські бюджети	4,4	5,5	6,2	6,4	7,0	8,7	8,9	7,7
Селищні бюджети	2,1	2,3	2,3	2,3	2,2	2,3	2,1	1,8
Бюджети міст районного значення	2,1	2,3	2,2	2,2	2,3	2,1	2,1	1,8
Районні бюджети	9,6	10,0	10,2	10,3	11,1	13,3	12,7	12,9
Бюджети міст обласного значення	47,0	45,5	40,4	40,5	39,9	42,9	41,7	42,1
Бюджети обласні, міські (міст Києва та Севастополя), АРК	34,8	34,3	38,8	38,2	37,5	30,7	30,2	28,8
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: складено за [8]

По-шосте, невідповідність між фінансовими ресурсами, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, та завданнями, які на них покладені, що вимагає додаткових коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів.

Так, станом на 01 січня 2018 р. місцеві бюджети одержали 272,9 млрд. грн., у тому числі:

- базову дотацію – 5,8 млрд. грн.;
- субвенцію на соціальний захист населення – 124,7 млрд. грн.;
- освітню субвенцію – 51,5 млрд. грн.;
- медичну субвенцію – 56,2 млрд. грн.;
- субвенцію на формування інфраструктури ОТГ – 1,5 млрд. грн.;

• субвенцію на соціально-економічний розвиток окремих територій – 6,2 млрд. грн., яка на підставі розпоряджень Кабінету Міністрів України розподілена між місцевими бюджетами та спрямована на реалізацію 10 569 проектів розвитку.

По-сьоме, істотно зміни в структурі міжбюджетних трансфертів, що виділяються на користь місцевих бюджетів. 2017 р. є третім роком реалізації нової моделі міжбюджетних відносин. Основною відмінністю нової системи фінансового вирівнювання є відмова від дотацій вирівнювання (коштів, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів) і запровадження базової (реверсної) дотації, а також освітньої субвенції, медичної субвенції, інших субвенцій. Зазначеними змінами створено механізм, відповідно до якого держава шляхом надання спеціальних (зв'язаних) трансфертів (субвенцій) майже повною мірою взяла на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків бюджетних установ освітньої та медичної сфер, що фінансуються за рахунок місцевих бюджетів і являють собою делеговані повноваження органів місцевого самоврядування.

Підсумовуючи вищезазначене, варто підкреслити, що показники виконання місцевих бюджетів відображають існуючий загальний соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці, її економічний потенціал до подальшого розвитку. Наявність достатніх бюджетних ресурсів у органів місцевого самоврядування є запорукою того, що останні мають можливість надавати більш якісні та більш різноманітні суспільні блага своїм мешканцям, реалізовувати необхідні соціальні та інфраструктурні проекти, створювати належні умови для розвитку підприємництва та поліпшення інвестиційного клімату тощо.

Вирішення цих проблем, на нашу думку, можливе за умови реформування міжбюджетних відносин шляхом забезпечення органів місцевого самоврядування достатнім обсягом власних доходних джерел, необхідним обсягом надходжень загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів, зменшення обсягу міжбюджетних трансфертів, збільшення частки їх нецільової частини (дотацій). Необхідним є підвищення прозорості бюджетного процесу на всіх рівнях бюджетної системи, без чого неможливою є реалізація відповідного принципу самостійності. Зокрема, мають бути також ужиті заходи, спрямовані на вирішення проблеми неупублічності управління

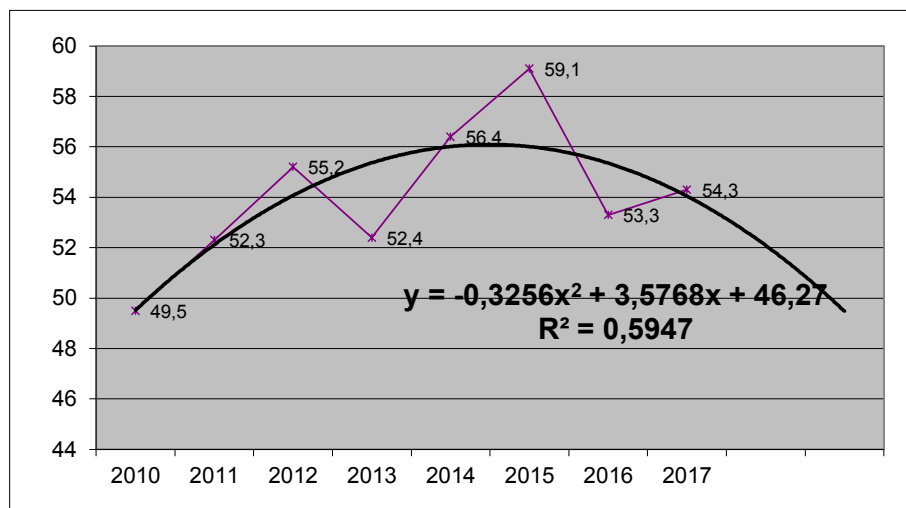


Рис. 2. Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів

Джерело: складено за [8]

місцевими бюджетами, їх доходними та видатковими частинами. Для цього необхідно зацікавити органи місцевого самоврядування в результатах своєї роботи, залучити населення для вирішення проблем відповідної місцевості.

**Висновки.** Проведений аналіз надходжень місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів України засвідчив суттєве зростання з 2015 р. їхньої власної доходної бази. Розширення переліку місцевих податків та зборів було здійснено без відповідного збільшення податкових повноважень органів місцевого самоврядування. Також держава поступово зменшує обсяг загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів на виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Вони компенсуються збільшенням питомої ваги міжбюджетних трансфертів, особливо субвенцій. Отже, процеси фінансової децентралізації та її складників гальмуються порушенням пропорцій «власні доходи – власні видатки», «закріплені доходи та міжбюджетні трансферти – делеговані видатки», що змушує органи місцевого самоврядування витратити частину власних фінансових ресурсів на виконання делегованих повноважень.

Удосконалення механізму фінансового вирівнювання адміністративно-територіальних одиниць та проведення реформи міжбюджетних відносин в Україні можуть мати позитивні результати, коли вектором їх проведення буде вирішення таких основних завдань:

- 1) збільшення доходної бази місцевих бюджетів шляхом часткового перерозподілу доходів державного бюджету;
- 2) збільшення питомої ваги бюджетів територіальних громад міст, селищ, сіл та ОТГ;
- 3) розширення переліку та збільшення питомої ваги місцевих податків і зборів;
- 4) перегляд ставок та баз оподаткування місцевими податками та зборами в напрямі їх збільшення та розширення відповідно;
- 5) забезпечення компенсації втрат надходжень місцевих бюджетів, пов'язаних із наданням державою пільг зі сплати податків, зборів і обов'язкових платежів;
- 6) стимулювання соціально-економічного розвитку територій;
- 7) удосконалення механізму надання місцевим бюджетам субвенцій із державного бюджету України. Розподіл фінансових ресурсів держави має здійснюватися з урахуванням мережі закладів соціально-культурної сфери тієї

чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, об'єктів інфраструктури та пріоритетних напрямів розвитку, передбачених програмами розвитку місцевості чи регіону;

8) розроблення урядом постанов про розподіл коштів інвестиційних субвенцій та порядок їх використання;

9) забезпечення стабільної нормативно-правової бази.

На нашу думку, розроблені рекомендації та пропозиції наповнять місцеві бюджети, сприятимуть розвитку місцевого оподаткування в Україні, нададуть більшої фінансової автономії органам місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 50–51. Ст. 572.
2. Ібатулліна А.В. Розвиток місцевого оподаткування в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 ; Ін-т аграр. економіки УААН. Київ, 2009. 19 с.
3. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / І.О. Луніна та ін. ; за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної ; НАН України, Ін-т екон. та прогноз. Київ, 2010. 320 с.
4. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія. Київ : КНЕУ, 2005. 240 с.
5. Письменний В.В. Місьцеве оподаткування в умовах демократичних перетворень : автореф. дис. ... канд. екон. наук ; Терноп. нац. екон. ун-т. Тернопіль, 2008. 20 с.
6. Тарасюк М., Руденко І. Місьцеві податки та збори в контексті реформування оподаткування в Україні. *Вісник КНТЕУ*. 2012. № 6. С. 92–103.
7. Соколовська А.М., Кошук Т.В. Податкова політика в Україні в контексті тенденцій реформування оподаткування у країнах ЄС. *Фінанси України*. 2012. № 1. С. 94–115.
8. Звіти про виконання місцевих бюджетів України за 2010–2017 роки. URL : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

### ВЕКТОРЫ РОСТА ПОСТУПЛЕНИЙ В МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ УКРАИНЫ

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию основных векторов увеличения поступлений в местные бюджеты Украины. Раскрыты основные проблемы в финансовом обеспечении органов местного самоуправления. Процессы финансовой децентрализации и ее составляющих тормозятся нарушением пропорций «собственные доходы – собственные расходы», «закрепленные доходы и межбюджетные трансферты – делегированные расходы», что вынуждает органы местного самоуправления расходовать часть собственных финансовых ресурсов на выполнение делегированных полномочий. Доказано, что решение раскрытых проблем возможно при условии реформирования межбюджетных отношений путем обеспечения органов местного самоуправления достаточным объемом собственных доходных источников, необходимым объемом поступлений общегосударственных налогов, сборов и обязательных платежей, уменьшения объема межбюджетных трансфертов, увеличения их нецелевой части (дотаций).

**Ключевые слова:** местные бюджеты, доходы местных бюджетов, налоговые поступления, местные налоги и сборы, межбюджетные трансферты.

### VECTORS OF INCREASE OF ENTERING LOCAL BUDGETS OF UKRAINE

**Summary.** The article is devoted research of basic vectors of increase of entering local budgets of Ukraine. An author is expose basic problems in the financial providing of organs of local self-government. The conducted analysis of receipts of community charges in the local budgets of Ukraine rotined substantial growth from 2015 of their own profitable base. Expansion of list of community charges was carried out without the proper increase of tax plenary powers of organs of local self-government. Also the state diminishes the volume of national taxes and obligatory payments which head for implementation of local self-government of the delegated plenary powers organs gradually. They are compensated gain in specific weight of interbudgetary transfers. Subventions especially grew. Consequently, the processes of financial decentralization and its constituents are braked violation of proportions: own profits are own charges, the fastened profits and interbudgetary transfers are the delegated charges. It forces the organs of local self-government to outlay part of own financial resources on implementation of the delegated plenary powers. It is well-proven that the decision of the exposed problems is possible on condition of reformation of interbudgetary relations by providing of organs of local self-government of own profitable sources a sufficient volume, necessity by the volume of receipts of national taxes and obligatory payments, diminishing of volume of interbudgetary transfers, increase of their no-purpose part (grants). An author offers also: to increase the profitable base of local budgets; to increase specific gravity of budgets of territorial communities; to extend the list of community charges; to increase specific gravity of community charges; to increase the rates of community charges; to extend the base of taxation community charges; to compensate the losses of receipts of local budgets, related to the grant the state of privileges on payment of taxes.

**Key words:** local budgets, profits of local budgets, tax receipts, community charges and collections, interbudgetary transfers.