

УДК 336.14:061.1

НЕПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ У СИСТЕМІ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

В. І. Кіт

*Львівський інститут економіки і туризму,
вул. Менцинського, 8, Львів, 79000, Україна*

Висвітлено теоретико-методологічні основи неподаткової форми одержавлення частини вартості ВВП. Охарактеризовано окремі складові неподаткових надходжень. Визначено методи, види, джерела формування неподаткових доходів місцевих бюджетів. Проаналізовано в динаміці склад і структуру доходів бюджетів місцевого самоврядування, їх об'єднань, районних та обласних бюджетів від продуктивної діяльності, майна і майнових прав, державних ресурсів та послуг. Окреслено фіскально-економічний потенціал доходів від операцій з капіталом. Обґрунтовано можливі шляхи підвищення ефективності альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів у контексті бюджетної децентралізації.

Ключові слова: *місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом.*

Постановка проблеми. Становлення і розвиток ринкових відносин в Україні потребують використання, окрім податкового, інших методів розподілу та перерозподілу ВВП і його новоствореної вартості — національного доходу. В науковій літературі висвітленню проблем формування державних доходів від власності та підприємницької діяльності; адміністративних зборів і платежів, доходів від некомерційного та побічного продажу; надходжень від штрафних і фінансових санкцій; інших неподаткових надходжень; власних надходжень бюджетних установ, а також надходжень від продажу основного капіталу, державних запасів і товарів, нематеріальних активів і землі надають незначну увагу з огляду на їх низьку частку в бюджетах усіх рівнів управління та здебільшого екстенсивне походження. Водночас окреслені види бюджетних надходжень набувають особливого значення в періоди структурних змін у системі економічних відносин, пов'язаних з рецесіями національних економік, будучи при цьому не лише інструментом фіску, але й важелем антициклічного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства.

Незважаючи на певний науковий інтерес до питання формування та використання неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, нового імпульсу набувають як теоретичні проблеми, так і прагматичні завдання формування та реалізації бюджетної політики у сфері планування й виконання вказаних джерел бюджетних надходжень з огляду на зміну пріоритетних орієнтирів соціально-економічного розвитку української держави та її адміністративно-територіальних одиниць у сфері організації бюджетного процесу та його подальшої локалізації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У науковій літературі, присвяченій проблематиці формування державних і муніципальних доходів, всі інші бюджетні надходження, відмінні від податкових, прийнято об'єднувати в одну класифікаційну групу – «неподаткові надходження». Останні в широкому розумінні охоплюють власне неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, цільові фонди, що зараховуються на відповідні казначейські рахунки спеціального фонду державного та місцевих бюджетів, власні надходження бюджетних установ (на наш погляд, їх доцільно виділяти в окрему класифікаційну групу з огляду на відсутність централізованої складової їх формування). Фіскальний ефект окреслених доходних джерел зведеного, державного та місцевих бюджетів є незначним, що відображають звітні дані про виконання державного та місцевих бюджетів України [1]. Водночас європейський досвід бюджетування свідчить про вагомий фіскально-економічний потенціал вказаних джерел надходжень як альтернативних інструментів фіску в умовах подальшої розбудови та розвитку постіндустріальної ринкової економіки [3, с. 63]. Вказана проблематика набуває особливої актуальності в умовах євроінтеграційного вибору українського суспільства, передусім в частині реалізації Європейської хартії про місцеве самоврядування [4], яка набрала чинності в Україні з 01.01.1998 р., набула нового імпульсу в 2014 р. під впливом ідей Революції Гідності і передбачає подальшу децентралізацію бюджетних відносин.

Мета статті — всебічний аналіз соціально-економічної природи, динаміки складу і структури неподаткових надходжень місцевих бюджетів і доходів від операцій з капіталом, оцінка їх місця та ролі в бюджетному перерозподільчому механізмі в умовах макрофінансової нестабільності, зовнішньої військової агресії, а також з огляду на децентралізацію бюджетних відносин і локалізацію бюджетного процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Характерною ознакою неподаткової форми одержавлення вартості національного продукту, а частково і національного багатства, є багатоканальність і множинність перерозподільчих бюджетних потоків, які акумулюються у вигляді таких мобілізаційних джерел:

- 1) доходів від власності та підприємницької діяльності;
- 2) адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційного та побічного продажу;
- 3) надходжень від штрафних і фінансових санкцій;
- 4) інших неподаткових надходжень;
- 5) власних надходжень бюджетних установ [2].

Неподатковим надходженням притаманна низка спільних ознак із податками, а саме:

- 1) встановлення в законодавчому порядку розмірів, умов, механізмів утримання;
- 2) обов'язковість платежу;
- 3) примусовий характер бюджетних вилучень;
- 4) взаємозв'язок з бюджетом або позабюджетними цільовими фондами;
- 5) безеквівалентність та індивідуальна безоплатність платежу [5].

Водночас чинне як бюджетне, так і податкове законодавство проводять чітке нормативно-правове розмежування між податковими та неподатковими доходами бюджету залежно від форми платежу, а також методів і джерел їх акумулювання. Серед основних відмінностей виділимо такі:

- 1) для окремих неподаткових надходжень не встановлюються ставки, пільги, терміни сплати, інші елементи, які є обов'язковими атрибутами оподаткування;
- 2) порядок нарахування та зарахування на казначейські рахунки державного і місцевих бюджетів окремих неподаткових надходжень регламентується не Бюджетним кодексом, а спеціальними нормативними документами органів державної влади та управління, рішеннями представницьких та управлінських місцевих органів;
- 3) низка неподаткових платежів не відповідає фіскальному критерію регулярності сплати [5, 6].

Отже, підсумовуючи зазначене, можна констатувати, що неподаткові надходження відіграють другорядну бюджетоформуючу роль. За своїм фіскальним статусом вони підлягають поділу на постійні, які безпосередньо пов'язані з наданням державою та органами місцевого самоврядування платних послуг внаслідок виконання конституційних повноважень, реалізацією майнових прав, здійсненням продуктивної діяльності, експлуатацією державних і комунальних ресурсів, угідь, інших об'єктів загальнодержавної власності тощо, та тимчасові, що, своєю чергою, впроваджуються як допоміжні джерела фінансування бюджетного дефіциту чи інших додаткових витрат. Проте, на наш погляд, цей класифікаційний поділ містить елементи умовності, оскільки частина так званих постійних доходів має радше випадковий чи навіть разовий характер і залежить від фактичного вчинення певних дій, операцій, окремих видів господарської, фінансової, організаційно-правової, дозвільної діяльності. Крім того, щораз більші потреби макроекономіки у фінансових ресурсах і пов'язаний з цим планово-динамічний показник бюджетного дефіциту призводять до поступового нівелювання відмінностей між бюджетно-перерозподільною природою постійних і тимчасових неподаткових доходів.

Звітні показники виконання неподаткових надходжень місцевих бюджетів, як свідчать дані табл. 1, піддаються впливу економічної кон'юнктури. Так, в умовах економічного зростання і підвищення реального ВВП відбувається відповідне збільшення доходів від власності та підприємницької діяльності, адміністративних зборів і надходжень від некомерційного та побічного продажу, інших неподаткових надходжень. Навпаки, в умовах фінансової кризи та пов'язаного з нею скорочення обсягів одержавлення ВВП, вказані джерела доходів зменшуються як в абсолютному, так і у відносному вимірах. Натомість стабільно динамічним залишається зростання власних надходжень бюджетних установ, що є наслідком активізації платних послуг у невиробничій сфері з огляду на зменшення масштабів бюджетного фінансування.

Таблиця 1

Склад і структура неподаткових надходжень місцевих бюджетів

Найменування неподаткових надходжень	Роки									
	2010		2011		2012		2013		2014	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
1. Доходи від власності та підприємниць- кої діяльності	0,9	10,23	0,4	3,67	0,6	4,76	0,4	3,31	0,3	2,46
2. Адміністра- тивні збори та платежі, доходи від некомерцій- ного та побіч- ного продажу	1,0	11,36	1,9	17,43	1,7	13,49	1,9	15,70	1,6	13,11
3. Інші непо- даткові надход- ження	0,2	2,27	0,3	2,75	0,8	6,35	0,9	7,44	0,7	5,74
4. Власні надходження бюджетних установ	6,6	75,00	8,3	76,15	9,5	75,40	8,9	73,55	9,6	78,69
Всього не- податкових надходжень	8,8	100,0	10,9	100,0	12,6	100,0	12,1	100,0	12,2	100,0

Джерело: Складено автором на основі [1].

Враховуючи тенденційно низьку оцінкову базу джерел формування неподаткових доходів місцевих бюджетів, складно спрогнозувати істотні динамічні структурні зрушення у їх складі в бік збільшення. Серед несприятливих чинників розв'язання вказаної проблеми є насамперед складність реалізації пріоритетів фіскально-бюджетної доктрини держави з огляду на нестабільність економічної ситуації в країні. Однак це зовсім не означає, що треба зупинитися на досягнутому. Навпаки, фінансова система загалом та її складові сфери і ланки зокрема не можуть залишатися в статичному стані. Пріоритетним завданням макроекономічної фінансової тактики було й залишається своєчасне маневрування фінансовими ресурсами відповідно до вимог і потреб суспільного розвитку. Отже, необхідно всебічно науково обґрунтувати комплекс заходів, спрямованих на активізацію доходно-перерозподільчої функції неподаткових форм одержавлення ВВП і національного доходу, поетапно запровадивши їх у чинну вітчизняну практику бюджетування.

Вивчення та аналіз складу доходів місцевих бюджетів дають підстави оцінювати надходження від продажу основного капіталу, землі і нематеріальних активів

як тенденційно нестабільні, яким до того ж притаманна незначна фіскально-бюджетна віддача. Кількісні показники виконання місцевих надходжень від здійснення операцій з капіталом подані у табл. 2.

Таблиця 2

Склад доходів від операцій з капіталом місцевих бюджетів млрд грн

Найменування доходів від операцій з капіталом	Роки				
	2010	2011	2012	2013	2014
1. Надходження від продажу основного капіталу	1,2	0,6	0,8	0,7	0,4
2. Надходження від продажу землі і нематеріальних активів	1,4	1,3	1,0	0,7	0,7
Всього доходів від операцій з капіталом	2,5	1,8	1,8	1,4	1,1

Джерело: Складено автором на основі [1].

Як видно з табл. 2, лівова частка доходів місцевих бюджетів України від операцій з капіталом формується за рахунок продажу майна, що перебуває у комунальній власності, а також внаслідок відчуження земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у безпосередній юрисдикції територіальних громад або у спільному користуванні з районними радами.

За економічним змістом, доходам від операцій з капіталом властива інвестиційна складова, що й зумовлює їх використання надалі для фінансування капітальних видатків. На відміну від інших груп надходжень місцевих бюджетів — податків і неподаткових джерел бюджетних доходів (за винятком цільових фондів органів місцевого самоврядування), доходи від продажу комунального майна і землі майже повністю зараховуються до бюджету розвитку, що формується у складі спеціального фонду місцевого бюджету.

Висновки. Отже, серед основних чинників підвищення фіскальної віддачі неподаткової складової доходів локальних бюджетів доцільно вважати активізацію ролі місцевого господарства у формуванні адекватної соціально-економічної інфраструктури на місцевому рівні управління, яка переважно базується на створенні ринку конкурентоспроможних бюджетних послуг, розширенні переліку та підвищенні якості останніх, запровадженні гнучкого тарифно-цінового механізму на окреслені послуги в контексті проведення бюджетної децентралізації на засадах демократизації бюджетних відносин та локалізації бюджетного процесу. Крім того, важливим альтернативним джерелом формування доходів місцевих бюджетів, на наш погляд, є створення відповідних якісних стимулів для зростання екстенсивної частки доходів від операцій з капіталом, передусім надходжень від продажу нематеріальних активів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Веб-портал Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.treasury.gov/maik/uk/>.
2. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456 – XI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : [http // www. zakon 1. rada.gov/ ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).
3. Управление на местном уровне в индустриально развитых странах, под ред. Анвара Шаха, пер. с англ. – М. : Издательство «Весь Мир», 2010. — 416с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Офіційний переклад. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Бюджетний кодекс в коментарях : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://legalexbert/komkodks/bku/htmb>.
6. Податковий кодекс України : від 02.12.2010 р. № 2755-VI ; поточна редакція від 11.10.2011 р. на підставі 3741-17 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — (Офіційний веб-сайт Верховної Ради України). — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lncgi?nreg=2755-17>.

REFERENCES

1. Web-portal Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy. Retrieved from <http://www.treasury.gov/maik/uk/> (in Ukrainian).
2. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 8 lyp. 2010r. № 2456 – KhI. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua> (in Ukrainian).
3. Upravlenye na mestnom urovne v yndustrialno razvytykh stranakh (2010). Anvar Shakh (Ed.). Moscow: Yzdatelstvo «Ves Mir» (in Russian).
4. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. m. Strasburh, 15 zhovtnia 1985 roku. Ofitsiyni pereklad. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (in Ukrainian).
5. Biudzhetni kodeks v komentariakh. Retrieved from <http://legalexbert/komkodks/bku/htmb> (in Ukrainian).
6. Podatkovi kodeks Ukrainy : vid 02.12.2010 r. № 2755-VI ; potochna redaktsiia vid 11.10.2011 r. Na pidstavi 3741-17. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/lncgi?nreg=275> (in Ukrainian).

NON-TAX REVENUES IN THE LOCAL BUDGET REVENUES SYSTEM

V. I. Kit

*Lviv Institute of Economy and Tourism,
8, Menzinsky St., Lviv, 79000, Ukraine
volodumurKit1969@gmail.com*

The article deals with the theoretical and methodological foundations of non-appropriation forms part of GDP. It characterizes individual components of tax revenues.

It defines methods, types and sources of non-tax revenues of local budgets. It analyzes the dynamics of composition and structure of revenues of local governments and their associations, district and regional budgets from productive activities, property and property rights, public services and resources. It outlines fiscal and economic potential of income from the capital. It has grounded possible ways to improve the efficiency of alternative sources of local budgets in the context of fiscal decentralization.

Keywords: *local budgets, revenues of local budget, non-tax revenues, revenues from the capital.*

Стаття надійшла до редакції 07.04.2016.

Received 07.04.2016.