

УДК 336.1:352

О. М. Клименко,
к. держ. упр., доцент кафедри "Фінанси, банківська справа та страхування",
Академія муніципального управління, м. Київ
Н. В. Кальчук,
магістрант, Академія муніципального управління, м. Київ

СУЧАСНИЙ СТАН ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

О. Кlymenko,
Ph.D in State Government, Academy of municipal administration, Kyiv
N. Kalchuk,
master student, Academy of municipal administration, Kyiv

THE CURRENT STATE REVENUES OF LOCAL UKRAINIAN'S BUDGETS

У статті досліджено формування дохідної частини місцевих бюджетів України. Виявлено, що основним джерелом, за рахунок якого відбувається наповнення місцевого бюджету є податкові надходження. Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів є трансферти. В Україні понад 90% усіх бюджетів є дотаційними. З'ясовано, що частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України не перевищує 26%, що засвідчує низький ступінь участі місцевого самоврядування в розв'язанні проблем розвитку регіонів. Проаналізовано рівень податкових надходжень по регіонах України та виявлено, що рівень надходжень у розрахунку на одну особу менше середнього значення по країні спостерігається у 13 регіонах. Удосконалення процесів формування доходів місцевих бюджетів сприятиме підвищенню рівня їх фінансової забезпеченості та зменшенню частки міжбюджетних трансфертів. Головним у розв'язанні проблеми зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування України є бюджетна децентралізація.

The article has explored the formation of revenues of local Ukrainian's budgets. Detected that the main source for which local account budget is filled with tax revenues. An important source of local budget revenues are transfers. Over 90% of the budget is subsidized in Ukraine. It was found that the share of local budgets in the Consolidated Budget of Ukraine does not exceed 26%, confirming the low level of participation of local governments in addressing the problems of regional development. Analyzed level of tax revenues in the regions of Ukraine and found that the level of income in per capita less than the mean in the country observed in 13 regions. Improvement of the formation of local budget revenues will increase their level of financial security and reduce the share of intergovernmental transfers. Main in solving the problem of strengthening the financial independence of local government in Ukraine is budgetary decentralization.

*Ключові слова: доходи місцевих бюджетів, податкові надходження, міжбюджетні трансферти.
Key words: revenues of local budgets, tax revenues, intergovernmental transfers.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ І ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Основою місцевих фінансових ресурсів є місцеві бюджети, тому в сучасних умовах надзвичайно важливого значення набуває обсяг і склад їх дохідної частини. Саме бюджет і його дохідна частина характеризують рівень економічного розвитку країни і регіонів, а завдяки правильному здійсненню бюджетного процесу забезпечується економічна і соціальна стабільність та належний життєвий рівень населення. Структура доходів місцевих бюджетів має відображати баланс самодостатності органів місцевої влади та фінансової залежності від держави. Практика свідчить про недостатність дохідної бази місцевих бюджетів для забезпечення виконання функцій, покладених на місцеве самоврядування, тому проблеми формування доходів місцевих бюджетів підтверджують актуальність цієї роботи.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ, У ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Особливої уваги заслуговують сучасні підходи щодо формування та використання доходів місцевих бю-

джетів праці відомих вітчизняних та зарубіжних науковців та практиків: Н.І. Власюк, О.О. Сунцова, Ю.В. Пасічник, О.І. Кремень та В.М. Кремень, С.І. Юрій та В.М. Федосова, К.М. Владимиров, Н.Г. Чуйко та О.Ф. Рогольський, М.В. Романовський, О.В. Врублевська, Б.М. Сабанті та інші.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є проведення аналізу ефективності бюджетної політики на місцевому рівні, зокрема дохідної частини місцевих бюджетів України та визначити перспективні напрямки, що можуть позитивно вплинути на процес збільшення доходів місцевих бюджетів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Місцеві бюджети є важливим інструментом макроекономічного регулювання. Поряд з державним бюджетом, місцеві бюджети забезпечують процес розширеного відтворення. За допомогою певних важелів місцевими органами влади, відповідно до їх компетенції, забирається частина коштів у виробничих, інших структур,

Таблиця 1. Обсяг надходжень місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2013–2015 роки (млн грн.)

Фонди	Роки					
	2013		2014		2015	
	Факт	Виконання, %	Факт	Виконання, %	Факт	Виконання, %
Загальний фонд	84892,1	92,6	80230,1	91,2	101574,7	113,6
Спеціальний фонд	20279,0	97,5	20857,5	89,7	18887,0	209,3
Загалом	105171,1	93,5	101087,6	90,9	120461,7	122,4

Джерело: складено автором на основі [2].

населення у вигляді податків, зборів, платежів та акумулюються у місцевих бюджетах. З іншого боку, ресурси місцевих бюджетів спрямовуються на утримання установ соціально-культурної сфери та охорони здоров'я, підприємств ЖКГ, виплати соціальних допомог, тобто місцеві фінанси відіграють основну роль у забезпеченні потреби населення у соціальних послугах. Відбувається процес накопичення фінансових ресурсів місцевих бюджетів та їх розподілу і використання на різні сфери діяльності. Отже, в місцевих бюджетах зосереджуються не лише фінансові ресурси цього регіону. Місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування можуть отримувати до місцевого бюджету відповідного рівня грошові засоби з бюджетів іншого рівня (державного або місцевих) або передавати грошові засоби цього бюджету до інших ланок бюджетної системи.

Непростими для України є останні роки, протягом яких в країні поступово спостерігався соціально-економічний спад. Цей процес супроводжувався уповільненням економічної динаміки та ділової активності, зниженням цін на українську продукцію, зростанням безробіття тощо. На розвиток вітчизняної економіки протягом останніх років мали суттєвий вплив як сформовані у попередніх роках зовнішні та внутрішні дисбаланси, так і несприятлива цінова кон'юнктура на зовнішніх ринках, військовий конфлікт на сході України, анексія Автономної Республіки Крим і м. Севастополя та торговельні обмеження з боку Російської Федерації.

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних визначених законом джерел та встановлених законом загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. До регулюючих відносять загальнодержавні податки, які згідно з нормативами відрахувань розподіляються між різними рівнями бюджетної системи. Розміри відрахувань визначаються Верховною Радою України, виходячи з відповідних соціально-економічних нормативів бюджетної забезпеченості населення і стану місцевих джерел надходжень.

До власних доходів зараховують місцеві податки і збори, платежі, що встановлюються місцевими органами влади, доходи комунальних підприємств, доходи від майна, що належить органам влади. Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів є трансферти.

Виконання дохідної частини місцевих бюджетів характеризують дані наведені у таблиці 1.

Без урахування міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів України надійшло у 2013 році 105171,1 млн грн., у 2014 — 101087,6 млн грн., у 2015 —

120461,7 млн грн., що цілком об'єктивно. Річний план доходів, затверджений місцевими радами, у 2015 році виконано на 122,4%. Натомість за два попередні періоди показники виконання значно менші (у 2014 — 90,9%, у 2013 — 93,5%) [2]. Тобто можна стверджувати, що ситуація покращилася, особливо що стосується спеціального фонду.

Заслугує на увагу аналіз частки місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України (табл. 2).

Як бачимо, протягом 2009—2015 рр. частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України не перевищує 26%, що засвідчує низьку ступінь участі місцевого самоврядування в розв'язанні проблем розвитку регіонів.

Важливим напрямом розв'язання проблем фінансового забезпечення місцевих бюджетів є посилення зв'язку між соціально-економічним і бюджетним плануванням адміністративно-територіальних одиниць. На формування доходів місцевих бюджетів має впливати соціально-економічна ситуація на території місцевого самоврядування та виконання програм розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Водночас в Україні понад 90% усіх бюджетів дотаційні й лише 8% — це бюджети, які є донорами в умовах чинної системи бюджетного регулювання. Удосконалення процесів формування доходів місцевих бюджетів сприятиме підвищенню рівня їх фінансової забезпеченості та зменшенню частки міжбюджетних трансфертів, що, у свою чергу, сприятиме зведенню до мінімуму кількості дотаційних бюджетів [4].

Існує також проблема значної диференціації податкових надходжень місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у розрізі регіонів України у розрахунку на одну особу наявного населення (табл. 3).

Так, розрив між мінімальними та максимальними рівнями надходжень по доходах на одну особу склав у 2015 році — 7,8 раза (м. Київ та Луганська область).

Рівень надходжень у розрахунку на одну особу менше середнього значення по країні спостерігається у 13 регіонах. Найнижчі показники мають Луганська, Закарпатська, Донецька, Тернопільська, Чернівецька, Івано-Франківська, Рівненська, Волинська, Херсонська, Житомирська, Хмельницька, Чернігівська та Вінницька області [6].

Однією із ключових трансформацій, запущених владою ще в 2014 році, стала реформа місцевого самоврядування. В її рамках передбачається переглянути напрями, механізми, строки формування територіальної організації влади, підвищити якість та доступність публічних послуг, перебудувати бюджетно-фінансові відносини держави та територіальних громад.

Реформою місцевого самоврядування передбачено передачу значної частини повноважень центрального уряду на територіальні рівні. Щоб забезпечити місцеві громади та органи влади достатніми фінансами для виконання розширених повноважень, до Бюджетного кодексу України було внесено низку змін та доповнень [1].

Разом із бюджетною децентралізацією реформою також передбачено створення Державного фонду ре-

Таблиця 2. Частка місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України, %

Рік	Доходи Зведеного бюджету України, млрд грн.	Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн.	Частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України, %
2009	273,1	71,2	26,0
2010	314,5	80,5	25,6
2011	398,6	86,7	21,8
2012	445,4	100,8	22,6
2013	442,8	105,2	23,8
2014	455,9	101,1	22,2
2015	652,0	120,5	18,5

Джерело: складено автором на основі [4].

гіонального розвитку. До його повноважень віднесено фінансування інвестиційних проектів розвитку територіальних громад, що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів [3].

Порівнюючи суми коштів, що надійшли до бюджетів різних рівнів у 2015 році проти 2014 року, слід відзначити такі тенденції (рис. 1):

— доходи місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів від уряду зросли на 19%;

— доходи місцевих бюджетів разом із міжбюджетними трансфертами від уряду зросли на 27%;

— доходи державного бюджету, яким розпоряджається уряд, зросли на 59%.

Проте до уваги слід взяти інфляційні процеси, що спостерігалися в економіці України протягом 2015 року. Як відомо, зростання цін за минулий рік сягнуло 43,3%. Доходи бюджетів всіх рівнів підвищувалися в першу чергу за рахунок збільшення кількості грошей, що перебувають в обігу. Інфляційні процеси виявилися настільки бурхливими, що перекрыли втрати бюджетів від падіння виробництва в країні.

Factcheck (неполітичний інформаційно-аналітичний проект) здійснив переоцінку надходжень до бюджетів різних рівнів з урахуванням інфляції. Доходи, зібрані до них у 2015 році, було порохано в цінах 2014 року (табл. 2.4). Виявилося що:

— реальні доходи місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів від уряду упали на 17%;

— реальні доходи місцевих бюджетів разом із міжбюджетними трансфертами від уряду скоротилися на 11%;

— доходи державного бюджету, яким розпоряджається уряд, зросли на 11%.

Наведені цифри означають, що хоча власні кошти у розпорядженні місцевої влади зросли за 2015 рік на 19%, проте обсяг товарів і послуг, які на них можна купити на 17% нижчий, ніж у 2014 році. Таким чином, грошей у територіальній владі для інвестицій та розвитку насправді менше, ніж потрібно.

На 2016 рік до проекту Державного бюджету України закладено [7]:

— зростання власних доходів місцевих бюджетів на 21%;

— зростання доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів — на 10%;

— зростання доходів державного бюджету, якими розпоряджається уряд, — на 8%;

Таблиця 3. Податкові надходження до місцевих бюджетів у розрізі регіонів України

Регіон	Надходження до місцевих бюджетів (без трансфертів) на одну особу, грн.		Темп зростання, %
	2014 рік	2015 рік	
Вінницька область	1616,0	2359,0	146,0
Волинська область	1257,2	2118,2	168,5
Дніпропетровська область	3103,4	4041,9	130,2
Донецька область	2070,3	1656,3	80,0
Житомирська область	1624,4	2208,5	136,0
Закарпатська область	1085,2	1644,4	151,5
Запорізька область	2368,2	3182,5	134,4
Івано-Франківська область	1280,0	1859,8	145,3
Київська область	2453,6	3549,1	144,6
Кіровоградська область	1870,5	2475,5	132,3
Луганська область	1351,6	977,5	72,3
Львівська область	1690,4	2528,1	149,6
Миколаївська область	1855,3	2533,5	136,6
Одеська область	1989,9	2899,3	145,7
Полтавська область	2432,7	3335,5	137,1
Рівненська область	1404,1	1901,4	135,4
Сумська область	1761,0	2429,8	138,0
Тернопільська область	1122,0	1742,4	155,3
Харківська область	2147,1	2888,6	134,5
Херсонська область	1392,4	2133,4	153,2
Хмельницька область	1522,0	2259,7	148,5
Черкаська область	1821,8	2559,2	140,5
Чернівецька область	1116,8	1819,8	163,0
Чернігівська область	1640,1	2316,0	141,2
м. Київ	4080,8	7754,6	187,6

Джерело: складено автором на основі [4].

— інфляцію на рівні 12%.

Однак є підстави очікувати, що за підсумками року фактичне зростання цін виявиться вищим за заплановане.

Головним у розв'язанні проблеми зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування України є бюджетна децентралізація, високий рівень якої свідчить про демократизацію суспільства та ефективне використання коштів у загальнодержавному масштабі [8]. Сьогодні місцеві органи влади попри низку позитивних змін ще не отримали достатньої автономії в ухваленні рішень. У сучасних умовах удосконалення системи ефективності формування доходів бюджету кожного регіону має проводитись за такими напрямками:

— надання більшої управлінської свободи місцевій владі, а саме органам місцевого самоврядування (громадам);

— створення дієвих механізмів перевірки якості надання місцевих послуг, через які центральний рівень міг би пересвідчуватись, що в делегованих функціях досяг-

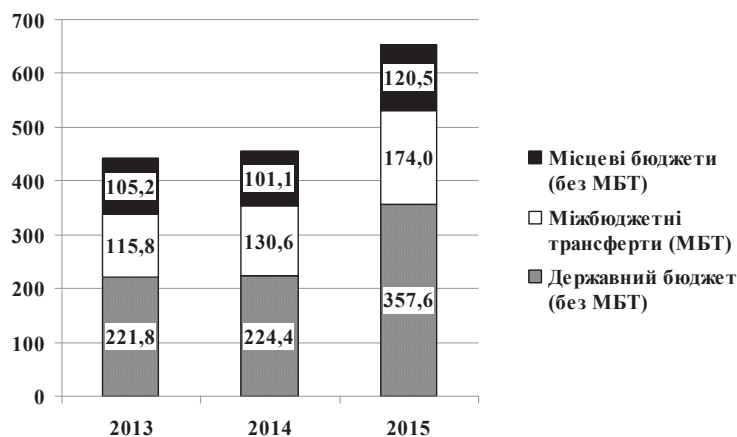


Рис. 1. Надходження до державного та місцевих бюджетів і міжбюджетні трансферти в 2013–2015 рр., млрд грн.

Джерело: [5].

Таблиця 4. Номінальне та реальне зростання доходів місцевих бюджетів у 2015 році

Рівні бюджетів	Номінальне зростання доходів у 2015 році, включаючи інфляцію, %	Реальне зростання доходів у 2015 році, без інфляції, %	Заплановане номінальне зростання доходів у 2016 році, включаючи інфляцію
Власні кошти місцевих бюджетів	+19	-17	+21
Фінансова допомога уряду місцевим бюджетам	+27	-11	+10
Бюджет у розпорядженні уряду	+59	+11	+8

Джерело: складено автором на основі [7].

нито очікуваних показників успішності та дотримано національних стандартів якості;

— здійснення моніторингу доходів місцевих бюджетів на усіх стадіях бюджетного процесу із застосуванням аналізу, аудиту й проведення постійного контролю за справлянням податків, зборів і обов'язкових платежів та мобілізацією доходів відповідно до визначених планових показників на бюджетний рік;

— своєчасне реагування на стан виконання доходної частини бюджету, її формування у поточному році дасть можливість підготувати ефективну, ґрунтовну базу для планування показників податків, зборів і обов'язкових платежів на наступний рік і не допустити недоліків минулих років у наступних бюджетних процесах;

— запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу;

— посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів [9].

Проводячи бюджетну політику місцеві органи влади і держава повинні оптимально поєднувати інтереси суспільства, окремих територій, підприємств і громадян. Визначальним має бути збалансований розвиток приватних і державних інтересів у бюджетній політиці.

Отже, від того, наскільки ефективними та досконалими будуть механізми формування та використання доходів місцевих бюджетів, залежить реальність виконання програм регіонального розвитку.

ВИСНОВКИ

Формування доходної частини місцевих бюджетів відбувається у достатньо складних умовах. Незабезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування, а саме: нестача фінансових ресурсів і нестабільність у них доходних джерел стали актуальною і гострою проблемою. Існують різні джерела формування фінансових ресурсів, використовуючи які, органи місцевого самоврядування мають можливість поповнювати ними місцевий бюджет та виконувати покладені на них функції. Основним джерелом, за рахунок якого відбувається наповнення місцевого бюджету, є податкові надходження. Інші джерела мають другорядне значення. Пріоритетами формування потужної фінансової бази регіонів мають стати подальший розподіл повноважень між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування, пошук додаткових джерел формування доходів місцевих бюджетів, розширення доходної бази місцевих бюджетів, а також удосконалення перерозподільних процесів у бюджетній системі.

Література:

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015 рік [Зубенко В.В., Самчинська І.В., Рудик А.Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект "Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження", USAID. — К., 2016. — 80 с.
3. Луніна І.О. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / За ред. д. е. н. І.О. Луніної;

НАН України, ДУ "Ін.-т екон. та прогнозів. НАН України". — К., 2016. — 70 с.

4. Ніколенко В.Ю. Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів / В.Ю. Ніколенко, С.М. Свешніков, В.В. Юрченко, В.І. Крижановський // Державна фіскальна служба України. — 2016. — 41 с.

5. Офіційний сайт Державної Казначейської служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>

6. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

7. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>

8. Чолач С.С. Удосконалення механізму управління коштами місцевих бюджетів України в умовах децентралізації влади / С.С. Чолач. — 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua>

9. Щербань О.Д. Напрями удосконалення формування доходів місцевих бюджетів / О.Д. Щербань // Вісник економіки транспорту і промисловості. — 2013. — № 41. — С. 74—79.

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "The Budget Code of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua> (Accessed 15 October 2016).
2. Zubenko, V. V. Samchyn's'ka, I. V. and Rudyk A. Yu. (2016), Biudzhethnyj monitorynh: Analiz vykonannia biudzhetu za 2015 rik [Budget Monitoring: Analysis of Budget Execution in 2015], IBSED, Project "Municipal Finance Strengthening Initiative (MFSI-II) Implementation", USAID, Kyiv, Ukraine.
3. Lunina, I. O. (2016), Rozvytok biudzhethnoi detsentralizatsii v Ukraini: naukova dopovid [Development of budget decentralization in Ukraine: scientific report], NAN Ukrainy, DU "In.-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrainy", Kyiv, Ukraine.
4. Nikolenko, V. Yu. Sveshnikov, S. M., Yurchenko, V. V., and Kryzhanov's'kyj, V. I. (2016) Mistsevi biudzhety iak chynnyk stabil'nosti rozvytku rehioniv [Local governments as a factor of stability of regional development], Derzhavna fiskal'na sluzhba Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
5. State Treasury Service of Ukraine (2016), available at: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> (Accessed 25 October 2016).
6. State Statistics Service of Ukraine (2016), available at: <http://www.ukrstat.gov.ua> (Accessed 15 October 2016).
7. Ministry of Finance of Ukraine (2016), available at: <http://www.minfin.gov.ua> (Accessed 15 October 2016).
8. Cholach, S. S. (2015), "Improving the mechanism of manage the funds local budgets Ukraine in conditions of power decentralization", Efektyvna ekonomika, [Online], vol. 10, available at: www.economy.nayka.com.ua (Accessed 5 October 2016).
9. Scherban', O. D. (2013), "Destinations improvement of income of local budgets", Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti. vol. 41, pp. 74—79.

Стаття надійшла до редакції 06.11.2016 р.