

ПРІОРИТЕТИ ЗРОСТАННЯ НАДХОДЖЕНЬ У МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

PRIORITIES OF LOCAL BUDGET REVENUES INCREASE UNDER THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Леся СТЕШЕНКО,
кандидат економічних наук,
Національний університет
харчових технологій, Київ



Lesya STESHENKO,
Ph.D. in Economics,
National University
of Food Technologies, Kyiv

• У статті розкривається зміст децентралізаційних процесів як необхідної передумови зростання надходжень до бюджетів територіальних громад та зміцнення фінансової самодостатності локальних утворень. Проаналізовано динаміку надання офіційних трансфертів місцевим бюджетам та їх частки в структурі доходів місцевих бюджетів, що дало змогу зробити висновок про посилення залежності регіональних бюджетів та бюджетів територіальних громад базового рівня від централізованих фінансових фондів держави. Виходячи з динаміки номінальних доходів та доходів у порівнянних цінах 2007 року місцевих бюджетів (з врахуванням трансфертів) встановлено, що реального збільшення надходжень до бюджетів територіальних громад в цілому не спостерігається.

• The article reveals the content of decentralization processes as a necessary prerequisite for the increase of budgets revenues of territorial communities and strengthening the fiscal self-sufficiency of local entities. The dynamics of the provision of official transfers to local budgets and their share in the structure of revenues of local budgets has been analyzed, which made it possible to conclude that the regional budgets and budgets of the territorial communities of the base level depend on the centralized funds of the state. Based on the dynamics of local budgets' nominal revenues and revenues in comparative prices of 2007 (including transfers), it was established that there is no real increase in revenues to the budgets of territorial communities altogether.

Постановка проблеми. Децентралізація є одним із магістральних напрямів того пучка «реформ», який запропонували уряди, сформовані парламентською більшістю у 2014-2017 роках. Вона спрямована на підвищення ефективності використання ендегенних чинників соціально-економічного розвитку територіальних громад. Критерієм успішності здійснення децентралізації є нарощення надходжень у місцеві бюджети. Це може здійснюватися як шляхом удосконалення адміністрування податків і зборів, так і шляхом нарощення комунальних активів, що сприятиме зростанню надходжень через передачу їх у користування на принципах платності та строковості. Однією з основних прикметних рис децентралізації є об'єднання територіальних громад, що сприятиме підвищенню рівня концентрації фінансових ресурсів на місцевому рівні і забезпечить зростання ефективності реалізації проектів

соціально-економічного розвитку локальних утворень. Але водночас децентралізаційні процеси мають ряд «вузьких місць», які недостатньо мірою вирішуються через недосконалість інституціонального середовища адміністративно-територіального устрою України.

Аналіз останніх досліджень. У вітчизняній економічній літературі питанням зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад та вдосконаленню міжбюджетних відносин як важливої складової державної та регіональної бюджетно-податкової політики значна увага приділяється у працях О.Булавки, В.Голяна, О.Кириленко, Л.Коренюк, І.Луїної, Т.Ляденко, Д.Серебрянської, О.Чеберяко та інших [1-7], але не повною мірою відображено суперечності фінансової децентралізації крізь призму розширення реальної бази наповнення бюджетів територіальних громад базового рівня. Не достатньо обґрунтованими є підходи стосовно узгодження пріоритетів фінансової та земельної децентралізації, що ускладнює процес ідентифікації бази нарахування земельного податку та орендної плати за землю, які віднедавна стали вагомими складовими місцевих податків.

Цілі статті. Метою статті є обґрунтування пріоритетів зростання надходжень у місцеві бюджети з урахуванням суперечностей здійснення децентралізації та реформи місцевого самоврядування та в умовах удосконалення міжбюджетних відносин у зв'язку з об'єднанням територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Завершується вже четвертий рік реформування територіальної системи органів влади, а головної мети – суттєвого збільшення податкових та неподаткових надходжень в бюджети територіальних громад, особливо сільських, – так і не досягнуто. Кампанія щодо об'єднання громад поки що виступає лише кількісним віддзеркаленням реформи місцевого самоврядування, а якісних зрушень, тобто більш ефективного використання ендегенних факторів соціально-економічного піднесення утворень базового рівня, так і не видно, про що свідчить відсутність висхідних тенденцій у динаміці реальних надходжень у місцеві бюджети. Звичайно, є показові приклади, коли об'єднання громад дало поштовх для відродження окремих територій (становлення малого й середнього підприємництва, інфраструктурні поліпшення тощо).

Переважна більшість місцевих бюджетів залишаються залежними від трансфертів із бюджетів вищого рівня. За період 2007-2016 років майже щорічно збільшувалася величина офіційних трансфертів, які надава-

лися місцевим бюджетам. У 2007 величина офіційних трансфертів становила 45 млрд грн, у 2010 – 78 млрд грн, у 2013 – 116 млрд грн, а у 2016 – 195 млрд грн. Відповідно частка офіційних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів у цілому теж зростала. Якщо у 2007 цей показник становив 42,1%, то у 2012 – 55,1%, а у 2015 – 59,2% (рис. 1). У цілому у 2014-2016 роках частка офіційних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів порівняно з 2007 та 2008 збільшилася на 10%, що свідчить про погіршення рівня фінансової самодостатності місцевих бюджетів.

Збільшення доходів до місцевих бюджетів України має номінальний характер, свідченням чого є динаміка доходів місцевих бюджетів у порівняних цінах 2007 року. Позитивних зрушень у динаміці реальної величини надходжень до місцевих бюджетів в останні роки не спостерігалось. На тлі висхідного тренду в номінальних доходах місцевих бюджетів має місце синусоїдна тенденція в динаміці доходів у порівняних цінах 2007 року. Якщо у 2007 доходи місцевих бюджетів становили 107 млрд грн, у 2010 – 95 млрд грн, у 2013 – 114 млрд грн, то у 2016 – 88 млрд грн (рис. 2).



Рис. 1. **Офіційні трансферти місцевим бюджетам та їх частка в структурі доходів місцевих бюджетів** (розраховано за даними Державної казначейської служби України)



Рис. 2. **Номінальні доходи та доходи у порівняних цінах 2007 року місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів)** (розраховано за даними Державної казначейської служби України)

Однією з основних складових доходів місцевих бюджетів є податкові надходження. За період 2007-2016 років у динаміці податкових надходжень до місцевих бюджетів у цілому спостерігалась висхідна тенденція, що зумовлено переважно інфляційно-девальваційними коливаннями та перерозподілом

окремих видів податкових платежів, але аж ніяк через суттєве збільшення бази стягнення податкових платежів, які спрямовуються у місцеві бюджети [2].

У номінальному вираженні за аналізований період однозначно мають місце позитивні зрушення, оскільки у 2016 році порівняно з 2007 податкові надходження до місцевих бюджетів збільшилися у 3 рази, порівняно з 2013 – на 56 млрд грн (рис. 3).

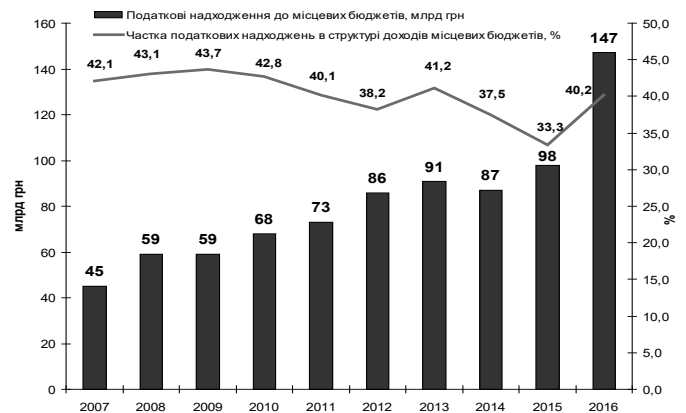


Рис. 3. **Податкові надходження та їх частка в структурі доходів місцевих бюджетів України** (розраховано за даними Державної казначейської служби України)

Натомість питома вага податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів в цілому мала низхідну спрямованість. Якщо у 2007 році вона становила 42,1%, у 2010 – 42,8%, то у 2015 – 33,3%. Таким чином, вплив в останні роки податкових надходжень на доходну базу місцевих бюджетів навіть дещо послабився, незважаючи на номінальне зростання їх величини.

Віддзеркаленням відсутності проривних зрушень у частині зміцнення фінансової самодостатності регіонів та територіальних громад є динаміка таких важливих джерел формування доходної частини місцевих бюджетів, як податок з доходів фізичних осіб, рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів і місцевих податків. Щоб показати наявність чи відсутність реальних зрушень, надходження перерахованих фіскальних платежів до місцевих бюджетів необхідно привести як у номінальному вираженні, так і в порівняних цінах.

У цілому в динаміці надходжень номінальної величини податку з доходів фізичних осіб у 2007-2016 роках спостерігалась висхідна тенденція. Зокрема, у 2007 надходження цього фіскального платежу до місцевих бюджетів становили 35 млрд грн, у 2010 – 51 млрд грн, у 2013 – 65 млрд грн, а у 2016 – 79 млрд грн (рис. 4).

Незважаючи на значне збільшення у 2016 порівняно з 2007 роком номінальних надходжень податку з доходів фізичних осіб до місцевих бюджетів (збільшення відбулося більш ніж у 2 рази), в динаміці надходжень у порівняних цінах 2007 року має місце спадна тенденція. Так у 2016 порівняно з 2007 надходження податку з доходів фізичних осіб у порівняних цінах до місцевих бюджетів зменшилися на 16 млрд грн.

У динаміці надходжень рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів (до 2015 року збору за спеціальне використання природних ресурсів) до місцевих бюджетів висхідна тенденція спостерігалась у 2007-2012 роках. У 2013-2016

мало місце значне зменшення надходжень цього виду фіскальних платежів у зв'язку з тим, що плата за землю стала складовою податку на майно.

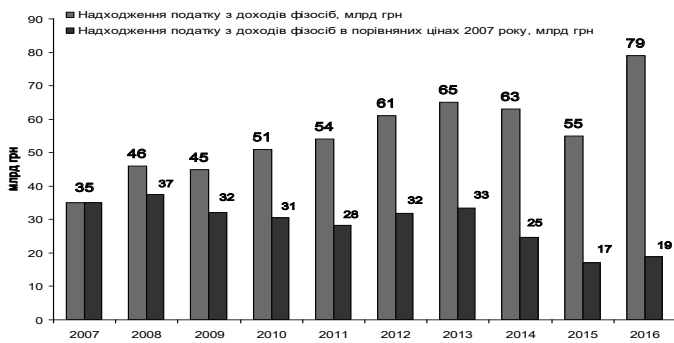


Рис. 4. Надходження податку з доходів фізичних осіб до місцевих бюджетів (розраховано за даними Державної казначейської служби України)

Якщо у 2007 до місцевих бюджетів надходило 4 млрд грн рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів, у 2010 – 9,8 млрд грн, у 2013 – 15,0 млрд грн, то у 2016 – 2,5 млрд грн. Така ж тенденція спостерігається й у динаміці надходжень рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів до місцевих бюджетів і в порівнянних цінах.

Зростання надходжень до місцевих бюджетів в умовах децентралізації та масового об'єднання територіальних громад стане можливим за умови нарощення потенціалу комунальних земель, що забезпечить зростання надходжень земельного податку та орендної плати за землю; підвищення частки відрахувань у бюджети територіальних громад рентної плати за спеціальне використання природних ресурсів та частки екологічного податку, який стягується за забруднення навколишнього природного середовища; удосконалення процедури здійснення операцій з капіталом, в тому числі при відчуженні комунальних основних засобів та комунальних земель.

Висновки. Аналіз викладених вище тенденцій надходжень до місцевих бюджетів та динаміки міжбюджетних трансфертів свідчить про відсутність ознак реальних проривних зрушень стосовно зміцнення фінансової самодостатності територіальних громад у всеукраїнському масштабі.

Реальна бюджетна децентралізація і пов'язане з нею зміцнення фінансової спроможності територіальних громад гальмується через небажання центральної влади забезпечити законодавче підґрунтя для розширення податкової бази місцевого самоврядування.

Гальмування процесів земельної децентралізації також призводить до недоотримання місцевими бюджетами надходжень плати за землю з огляду на низьку зацікавленість місцевої влади в удосконаленні адміністрування земельного податку та орендної плати за землю.

ЛІТЕРАТУРА

- Булавка О.Г., Ставнича Л.А. Місцеві бюджети – основа розвитку сільських територіальних громад. Економіка АПК. 2014. №7. С. 127–132.
- Голян В. Залишатися на місцях: як і чим наповнити бюджети громад. URL: <https://mind.ua/openmind/20179359-zalishatisya-na-miscyah-yak-i-chim-napovniti-byudzheti-gromad>

- Кириленко О. П., Малиняк Б.С. Унікальний досвід організації публічного звітування про результати використання коштів обласного бюджету: уроки для поширення. Фінанси України. 2017. № 3. С. 36–50.

- Кириленко О. П., Перевознюк В.В. Фінансове забезпечення підприємств водопостачання та водовідведення в умовах бюджетної децентралізації. Фінанси України. 2015. № 3. С. 88–100.

- Коренюк Л.В. Особливості формування місцевих бюджетів на регіональному рівні. Глобальні та національні проблеми економіки. 2017. №17. С. 662–664.

- Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук І.О. Луїної; НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозув. НАН України». К., 2016. 70 с.

- Чеберяко О., Рябоконт О. Актуальні проблеми в сфері формування та виконання місцевих бюджетів. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2013. Серія «Економіка». 8(149). С. 58–61.

REFERENCES

- Bulavka O.H., Stavnycha L.A. *Mistsevi byudzhety – osnova rozvytku sil's'kykh terytorial'nykh hromad* [Local budgets are the basis for the development of rural communities]. *Ekonomika APK*, 2014, no. 7, pp. 127–132 [in Ukrainian].
- Holyan V. *Zalyshatisya na mistsyakh: yak i chym napovnyty byudzhety hromad* [Stay on the local level: how and what to fill the budgets of the communities with]. Available at: <https://mind.ua/openmind/20179359-zalishatisya-na-miscyah-yak-i-chim-napovniti-byudzheti-gromad> [in Ukrainian].
- Kyrylenko O. P., Malynyak B.S. *Unikal'nyy dosvid orhanizatsiyi publichnoho zvituvannya pro rezul'taty vykorystannya koshtiv oblasnoho byudzhetu: uroky dlya poshyrennya* [Unique experience of organizing public reporting on the results of using the regional budget funds: lessons for distribution]. *Finansy Ukrayiny*, 2017, no. 3, pp. 36–50 [in Ukrainian].
- Kyrylenko O. P., Perevoznyuk V.V. *Finansove zabezpechennya pidpryyemstv vodopostachannya ta vodovidvedennya v umovakh byudzhetnoyi detsentralizatsiyi* [Financial support of water supply and sewage enterprises under the conditions of budget decentralization]. *Finansy Ukrayiny*, 2015, no. 3, pp. 88–100 [in Ukrainian].
- Korenyuk L.V. *Osoblyvosti formuvannya mistsevykh byudzhetyv na rehional'nomu rivni* [Features of formation of local budgets at the regional level]. *Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky*, 2017, no. 17, pp. 662–664 [in Ukrainian].
- Lunina I.O. *Rozvytok byudzhetnoyi detsentralizatsiyi v Ukrayini: naukova dopovid'* [Development of budget decentralization in Ukraine: scientific report]. *NAN Ukrayiny, DU "In.-t ekon. ta prognosuv. NAN Ukrayiny"*, Kyiv, 2016, 70 p. [in Ukrainian].
- Cheberyako O., Ryabokon' O. *Aktual'ni problemy v sferi formuvannya ta vykonannya mistsevykh byudzhetyv* [Actual problems in the field of formation and implementation of local budgets]. *Visnyk Kyivskoho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka*, 2013, Seriya "Ekonomika", 8 (149), pp. 58–61 [in Ukrainian].