

Т. В. Паєнтко,  
д. е. н., доцент,  
професор кафедри фінансових ринків Національного університету ДПС України

# РЕАЛІЇ І ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

T. Paientko,  
doctor of science, professor of financial market department, National University of state tax service of Ukraine

## REALITIES AND PROSPECTS OF REVENUES OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

**Стаття присвячена проблемам формування доходів місцевих бюджетів в Україні. Дано оцінку стану формування доходів місцевих бюджетів в Україні. Виявлено базові причини низької дохідності місцевих бюджетів. Обґрунтовано, за допомогою яких податків можна збільшити обсяги надходжень до місцевих бюджетів в Україні.**

**The paper deals with the problems of formation of revenues of local budgets in Ukraine. The assessment of the condition of the formation of the revenues of local budgets in Ukraine was given. The basic cause of the low yield of the municipal budget was revealed. Which taxes can increase the amount of revenues to local budgets was substantiated.**

*Ключові слова: місцевий бюджет, доходи місцевих бюджетів, місцеві податки.*  
*Key words: local budget, revenues of local budgets, local taxes.*

### ВСТУП

Розвиток будь-якої території неминує пов'язаний із обсягами її фінансового забезпечення, у першу чергу — бюджетного. Значення мають не тільки обсяги такого забезпечення, але і порядок та джерела його формування. Крім того, значення має те, на основі яких взаємовідносин відбувається перерозподіл фінансових ресурсів між центром та регіонами, як держава бере участь у фінансуванні суспільних благ і послуг та чи відповідає рівень їх надання обсягам фінансових вилучень з регіонів. В Україні протягом всього періоду незалежності проблема формування доходів місцевих бюджетів залишається однією із найскладніших, оскільки обсяги власних доходів місцевих бюджетів є вкрай низькими, а рівень фінансування суспільних благ і послуг не задовольняє більшість населення.

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Проблематика становлення та розвитку місцевих фінансів в Україні ґрунтовно досліджена у працях В. Кравченка, О. Кириленко, І. Луніної та ін. Питання формування дохідної частини місцевих бюджетів піднімалися у працях Ю. Ганущака, М. Деркач, В. Зайчикової, О. Кириленко, І. Чугунова та ін. Зазначені фахівці зробили вагомий внесок у розбудову теорії і практики формування місцевих бюджетів, однак питан-

ня розширення дохідної бази місцевих бюджетів потребує подальших досліджень.

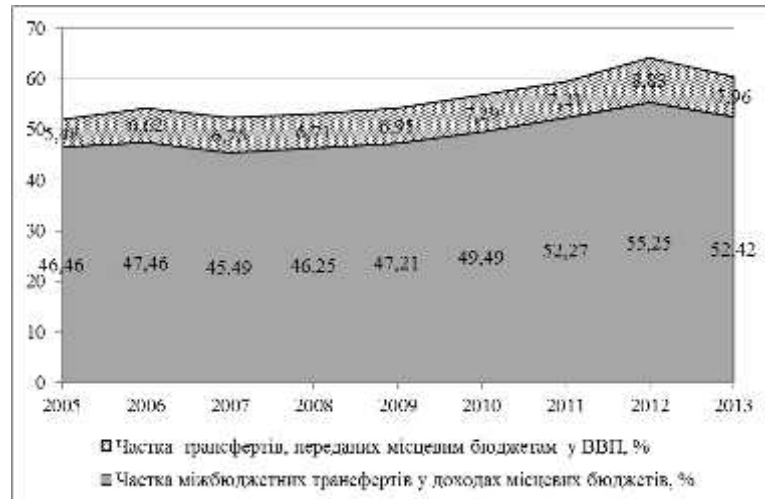
### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є оцінка реалій формування дохідної частини місцевих бюджетів в Україні та визначення перспектив розширення їх фінансової бази.

### ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Світовий досвід становлення і розвитку місцевих бюджетів свідчить про поступове зростання їх значення, яке відбувається синхронно із зростанням ролі місцевого самоврядування. В Україні зростання ролі місцевого самоврядування тривалий час залишається декларативним, оскільки система формування доходів місцевих бюджетів практично не здатна забезпечити фінансування виконання функцій і повноважень, які відведені органам місцевого самоврядування (рис. 1).

Як видно з діаграми, представленої на рисунку 1, протягом досліджуваного періоду відбувається зростання частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, що свідчить не на користь розбудови фінансової бази органів місцевого самоврядування. Проте, що тенденція є негативною, свідчить зростання частки трансфертів, переданих місцевим бюджетам, у ВВП. Негативно можна охарактеризувати і структуру міжбюд-



**Рис. 1. Динаміка відносних показників, які характеризують роль трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів в Україні у 2005—2013 рр., %**

Джерело: побудовано автором на основі інформації Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.treasury.gov.ua](http://www.treasury.gov.ua)

жетних трансфертів, оскільки більша частина приходить на дотації вирівнювання (тобто фінансування поточних видатків), частка інвестиційних трансфертів залишається незначною. Реалії свідчать про те, що відбувається лише підтримка життєдіяльності регіонів, а про забезпечення розвитку мова йти не може.

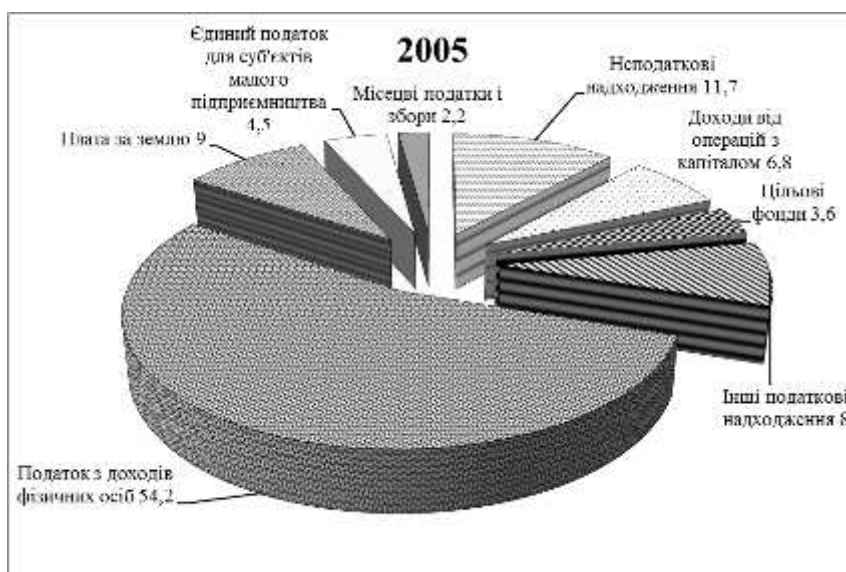
Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [3], обсяг фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, які виконує місцева влада, а частина таких фінансових ресурсів повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів. В Україні перелік місцевих податків і зборів переглядався кілька разів, однак, реформи носили частковий характер, тому і дотепер обсяги надходжень місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів залишаються недостатніми (рис. 2—3).

Як видно з діаграми, представленої на рисунку 2, у 2005 р. найбільшу питому вагу у складі доходів місцевих бюджетів займав податок на доходи фізичних осіб,

а місцеві податки і збори склали лише 2,2%. Така ситуація свідчить не просто про слабкість фінансової бази місцевих бюджетів, а майже про повну її відсутність.

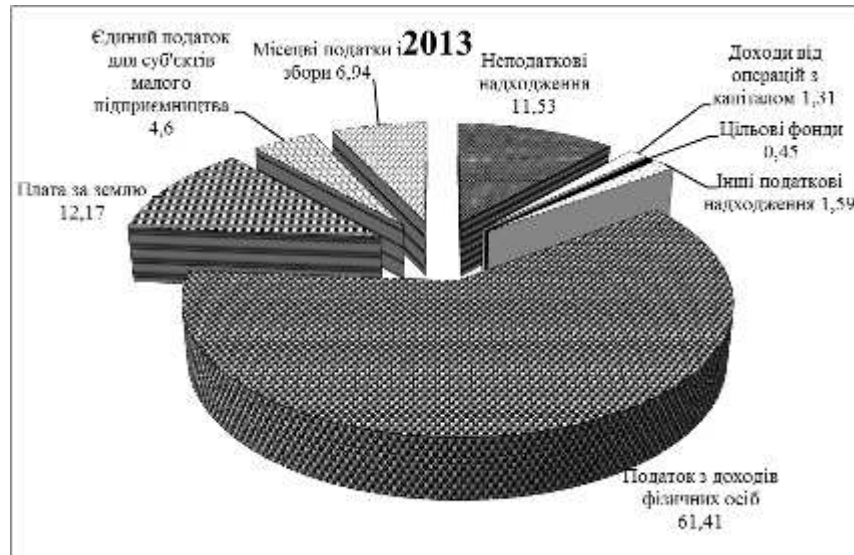
Діаграма, представлена на рисунку 3 показує, що у 2013 р. частка податку на доходи фізичних осіб у доходах місцевих бюджетів зростає до 61,41%, також зростає частка плати за землю до 12,17% та частка місцевих податків і зборів — до 6,94%. Таким чином, після набуття чинності Податковим кодексом України стан формування доходної частини місцевих бюджетів суттєво змінився.

По суті реформа місцевого оподаткування, яка була передбачена нормами Податкового кодексу, ліквідувала непродуктивні місцеві податки і збори та перевела до категорії місцевих єдиний податок. Для бюджетів територій, які характеризуються високим рівнем розвитку малого бізнесу, такий захід сприяв збільшенню власних податкових надходжень, однак, для депресивних



**Рис. 2. Структура доходної частини місцевих бюджетів України у 2005 р., %**

Джерело: побудовано автором на основі інформації Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.treasury.gov.ua](http://www.treasury.gov.ua)



**Рис. 3. Структура дохідної частини місцевих бюджетів України у 2013 р., %**

Джерело: побудовано автором на основі інформації Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.treasury.gov.ua](http://www.treasury.gov.ua)

регіонів переведення єдиного податку до категорії місцевих практично нічого не змінило, оскільки об'єкти оподаткування або незначні, або взагалі відсутні.

Варто зазначити, що проблема формування дохідної частини місцевих бюджетів полягає не тільки у перерозподілі податкових надходжень між різними рівнями бюджетної системи, але й у дотриманні базових принципів формування бюджету. Формуючи перелік місцевих податків і зборів, розміри їх ставок, визначаючи перелік податкових пільг, необхідно виходити не з розміру податкового навантаження на економічних суб'єктів, а з того, які суспільні блага та послуги та у якому обсязі бажає отримувати населення, яке проживає на певній території.

Як зауважував Георг Гегель: "...велика помилка оцінювати державний устрій в залежності від величини податків. Під таким кутом зору державний устрій Англії був би найгірший, бо ніде не платять таких високих податків, як там. Проте немає в Європі народу, який би мав більший достаток, ніж англійці, та користувалися такою повагою і як нація, і в особі окремих своїх представників. Відбувається це тому, що англієць вільний, що він користується правами, одним словом, тому що він сам оподатковує себе" [2]. З цієї точки зору, якщо населення бажає отримувати якісні суспільні блага і послуги, воно має сплачувати відповідні податки. Слід зазначити, що мова не йде про підвищення загальнодержавних податків і зборів, мова йде про ті податки, які платники податків сплачують до місцевих бюджетів, які залишаються у розпорядженні органів місцевого самоврядування. По суті це ті кошти, про ефективність використання яких платники податків можуть спитати у представників місцевого самоврядування. Низька ефективність використання мобілізованих податків і зборів буде однією з підстав для того, щоб на чергових виборах політична сила, яка не виправдала сподівання платників податків, не залишилася при владі. Тобто базовими принципами формування доходів місцевих бюджетів має бути, по-перше, узгодження дохідної частини місцевих бюджетів з видатковою, а не навпаки; по-друге, ре-

альна (а не декларативна) відповідальність органів місцевого самоврядування за ефективність використання мобілізованих на території регіону податкових надходжень.

Вирішення проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів потребує практичних рішень у частині визначення переліку місцевих податків і зборів. Якщо проаналізувати структуру доходів місцевих бюджетів (рис. 2—3), то на перший погляд може здатися, що до переліку місцевих податків і зборів можна віднести податок на доходи фізичних осіб і вирішити таким чином проблему формування власної дохідної бази місцевих бюджетів. Однак обсяги надходжень податку на доходи фізичних осіб є оптимістичними для регіонів з високим рівнем зайнятості. Також слід враховувати ситуацію, коли більшість населення працює в одних регіонах (відповідно отримує там заробітну плату і сплачує податок на доходи фізичних осіб до місцевого бюджету того регіону, де фактично працює), а суспільні блага і послуги (наприклад, послуги з охорони здоров'я, дошкільної і шкільної освіти для дітей тощо) отримує на території, де фактично проживає, і до бюджету якої податок на доходи фізичних осіб не сплачувався. Як свідчить світова практика, вирішити цю проблему можна шляхом запровадження декларативного способу сплати податку на доходи фізичних осіб, який передбачає самостійне декларування доходів раз на рік і відповідно сплату податку на доходи фізичних осіб за місцем реєстрації платника податків. Запровадження такої системи в Україні не позбавлене проблем, однак, є перспективним. Перша проблема полягає у відсутності фіскальних традицій самооподаткування, низького рівня фінансової грамотності та відсутності навиків управління особистими фінансами. На наш погляд, така проблема може і повинна бути вирішена найближчим часом, оскільки проголошення курсу на євроінтеграцію вимагає і від платників податків дотримуватися європейських фіскальних традицій і відповідально ставитися до сплати податків.

Друга проблема полягає у тому, що сплата податку на доходи фізичних осіб буде відбуватися один раз на

рік — після завершення декларування. Ми вбачаємо у цьому лише проблему технічного характеру, яка виникне під час перехідного періоду, однак, вона може бути вирішена шляхом запровадження поетапної декларативної сплати податку на доходи фізичних осіб. Для держави надходження податку на доходи фізичних осіб один раз на рік стане своєрідним випробуванням щодо уміння ощадно та ефективно використовувати протягом року кошти, які надійшли на початку року.

Як було зазначено вище, включення до переліку місцевих податків і зборів єдиного податку не стало поштовхом до серйозного зростання обсягів місцевих податків і зборів. Однак, на наш погляд, цей податок має серйозний фіскальний потенціал, реалізувати який можуть органи місцевого самоврядування. Обсяги надходження від єдиного податку прямо залежать від рівня розвитку бізнесу в регіоні, тому органи місцевого самоврядування мають докладати максимальних зусиль для того, щоб сприяти розвитку бізнес інфраструктури і, тим самим, стимулювати розвиток підприємництва.

Потужним фіскальним потенціалом характеризується плата за землю. Відповідно до чинного законодавства [4] плата за землю належить до загальнодержавних податків, однак надходження від її стягнення закріплені за місцевими бюджетами. Характеристика землі як загальнонаціонального надбання дає підстави відносити плату за землю до загальнодержавних податків. Однак, на наш погляд, забезпечити вищу ефективність використання землі можна тоді, якщо органи місцевого самоврядування несуть безпосередню відповідальність за використання земельних ділянок, які знаходяться у їх розпорядженні, а плата за землю надходить у повному обсязі до місцевого бюджету території, де розташована земельна ділянка. Крім того, фіскальний потенціал плати за землю можна суттєво підвищити за рахунок ліквідації великої кількості непродуктивних пільг, які передбачені чинним законодавством.

Світовий досвід показує, що одну з найбільш значимих ролей у формуванні доходів місцевих бюджетів відіграє податок на нерухоме майно. В Україні становлення майнового оподаткування тільки розпочалося, хоча було задеклароване ще на початку 90-х рр. Сам факт запровадження оподаткування нерухомого майна в Україні можна вважати суттєвим прогресом, незважаючи на те, що механізм справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, далекий від досконалості. Як наслідок, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, охоплює не всі об'єкти оподаткування, ставки його справляння занижені, а механізм визначення кола платників податків дає змогу легко ухилитися від сплати цього податку навіть тим платникам, які володіють дорогою нерухомістю.

Як свідчить зарубіжний досвід, удосконалення оподаткування нерухомого майна може відбуватися у кількох напрямках. По-перше, розмежування оподаткування забудованих і незабудованих земельних ділянок (досвід Франції), що дасть можливість не тільки збільшити надходження до місцевих бюджетів, але і буде виступати додатковим фактором контролю за цільовим використанням земельних ділянок. По-друге, корисним є досвід Литви, де оподаткування нерухомості базується на масовій оцінці нерухомого майна [1]. Це

дасть змогу диференціювати сплату податку на нерухоме майно залежно від його якісних характеристик. Такий захід не тільки збільшить податкові надходження до місцевих бюджетів, але і сприятиме забезпеченню соціальної справедливості в оподаткуванні. По-третє, окремо слід виділити податок на нерухоме майно, яке передається у спадщину або подарунок. В Україні такий податок справляється у складі податку на доходи фізичних осіб, відокремлення його від ПДФО та включення до переліку місцевих податків суттєво покращить якість його адміністрування, оскільки органи місцевого самоврядування зацікавлені у повноті надходження такого податку. По-четверте, збільшення обсягів спекуляцій на ринку нерухомості створює підстави для запровадження спеціального податку на продаж нерухомості (податок на приріст капіталу), позитивний досвід справляння якого існує в Німеччині, Японії, Іспанії, Австрії, Бельгії, Греції.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, сучасний стан формування дохідної частини місцевих бюджетів є незадовільним, що обумовлено низьким фіскальним потенціалом місцевих податків і зборів. Збільшення фіскального потенціалу місцевих податків може бути досягнуте як за рахунок реформування механізмів стягнення чинних податків, так і за рахунок розширення їх переліку, особливо у частині оподаткування нерухомого майна. Перспективами подальших досліджень є розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів справляння плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

### Література:

1. Багрій О. Роль кадастру в системі оподаткування нерухомості (зарубіжний досвід) // Економіст: Літопис подій, особистості, ідеї, аналітика й дослідження. — 2008. — № 1. — С. 54—56.
2. Гегель Г.В. Ф. Соч., т. V. Наука логики. Т. 1. — М., 1937
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. (ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
4. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/2755-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17).

### References:

1. Bagriy, O. (2008), "The role of inventory in the system of taxation of real estate (overseas experience)", *Economist*, vol. 1, pp. 54—56.
2. Gegel, G.V.F. (1937). *Sochinenia*, t. 5. *Nauka logiki* [Compositions. The Science of Logic.], Moscow, Russia.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), "The European Charter of local self-government", available at: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036). (Accessed 29 September 2014).
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), *Tax Code*, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>. (Accessed 29 September 2014).

*Стаття надійшла до редакції 30.09.2014 р.*