

УДК 336.1:352

ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Табінський В.А., Колеснік Є.О., Сіліна І.С.
Університет митної справи та фінансів

У статті розглянуто теоретичні аспекти поняття місцевих бюджетів. Досліджено формування доходів місцевих бюджетів за рахунок податкових та неподаткових надходжень. Проаналізовано процес реалізації фінансової децентралізації. Визначено проблеми наповнення та видатків місцевих бюджетів загалом по Україні та на прикладі Дніпропетровської області. Представлено шляхи вирішення існуючих проблем та огляд запропонованих урядом змін на 2017 рік.

Ключові слова: місцеві бюджети, фінансова децентралізація, видатки, динаміка податкових надходжень, місцеві податки та збори.

Постановка проблеми. Становлення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування – головна передумова розвинутої держави. Реалізації економічної самостійності регіональних місцевих бюджетів означає володіння достатніми фінансовими джерелами для забезпечення функціонування та управління економікою та соціальною сферою на окремій території. Отже, органи місцевого самоврядування повинні самостійно займатись управлінням податків та іншими обов'язковими платежами, що надходять до конкретного бюджету. Тому, актуальність даної теми полягає в здатності місцевих бюджетів створити систему відносин, яка б забезпечувала розвиток адміністративно-територіальної одиниці, вирішувала проблеми територіальних громад та виконання зобов'язань місцевих органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам фінансової децентралізації та взаємодією місцевих бюджетів з Державним бюджетом, ефективності реалізації реформи бюджетної системи приділяли увагу багато вітчизняних вчених. Ця тема знайшла своє відображення в працях таких науковців, як Василюк О. Д., Опаріна В. М., Батажка С. Г., Кравченко В. І.

Метою статті є аналіз формування доходів місцевих бюджетів в період фінансової децентралізації та пошук шляхів вирішення проблем і перспектив майбутнього розвитку.

Виклад основного матеріалу. Головний спосіб забезпечення економічного зростання в Україні – удосконалення бюджетно-податкової політики. Її

результативність залежить від правильного розподілу повноважень і фінансових ресурсів між центром і регіонами.

Належне фінансування регіонів за допомогою місцевих бюджетів сприяє їхньому стабільному соціально-економічному розвитку.

Сьогодні проводиться реформування системи місцевого самоврядування.

Поняття «місцевий бюджет» розглядається як економічна категорія та як фінансовий план місцевих органів самоврядування. Місцевий бюджет як економічна категорія – це система економічних (фінансових) відносин, які виникають між органами місцевого самоврядування, з одного боку, юридичними та фізичними особами, з іншого, між місцевими і державними органами влади й управління, а також між місцевими бюджетами різних рівнів із приводу формування та використання централізованого фонду фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в процесі розподілу та перерозподілу ВВП для задоволення різнобічних соціально-культурних, комунально-побутових, інших потреб членів суспільства й регулювання соціально-економічних і фінансово-правових процесів на певній території [4].

За своєю формою місцевий бюджет – це основний фінансовий план органів місцевого самоврядування, за матеріальним змістом – централізований фонд їх фінансових ресурсів.

Місцевий бюджет може складатися із загального та спеціального фондів. Загальний фонд бюджету включає:

1) всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду;

2) всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;

3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету);

4) фінансування загального фонду бюджету [10].

На сьогодні в Україні налічується 11 761 місцевих бюджетів (без місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим та м. Севастополь), у тому числі:

- 24 обласні бюджети;
- 1 міський бюджет м. Київ;
- 173 бюджети міст обласного значення;
- 474 районних бюджети;
- 266 міських бюджетів міст районного значення;
- 743 селищних бюджети;
- 48 бюджетів районів у містах;
- 10 032 сільських бюджетів [9].

Водночас, понад 90% усіх бюджетів дотаційні й лише 8% – це бюджети, які є донорами в умовах чинної системи бюджетного регулювання.

Місцеві бюджети здійснюють фінансування освітніх закладів, закладів охорони здоров'я, засобів масової інформації, житлово-комунальне господарство, соціальні та молодіжні програми, тому вирішити питання забезпечення фінансовими ресурсами допоможе фінансова децентралізація. Це означає – незалежність та життєдайність органів місцевої влади. Децентралізація збільшує можливості місцевої влади у розвитку власної території, дозволяє проводити ретельне узгодження видатків з нагальними місцевими потребами.

Відповідно до Законів України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [5] та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [6] виділено основні види податків і зборів, які формують дохідну частину місцевих бюджетів.

1. Податок на доходи фізичних осіб. Так, на території міст обласного значення, районів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, розмежування даного податку відбувається наступним чином: до Державного бюджету – 25%; до обласних бюджетів – 15%; до бюджетів міст обласного значення, районів, об'єднаних громад – 60%. Щоб повернути собі прибутковий податок, сільським радам доведеться об'єднуватися і формувати спроможні територіальні громади.

2. Державне мито (100% до місцевих бюджетів).

3. Податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10% – до обласних бюджетів).

4. Екологічний податок (до обласних бюджетів – 55%, до бюджетів міст обласного значення та районів – 25%), тобто збільшено норматив зарахувань до 80%.

5. Акцизний податок (ставка 5%) з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлею підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти). Зарахування

коштів до місцевих бюджетів здійснюється за місцем розміщення об'єктів, в яких провадиться діяльність, що підлягає оподаткуванню.

6. Збори за спеціальне використання природних ресурсів.

7. Місцеві податки і збори, тощо [11].

Дослідити доречність бюджетної децентралізації можна за допомогою аналізу формування та виконання місцевих бюджетів за доходами у 2015 році, адже саме тоді була запроваджена дана реформа. Порівнявши показники виконання дохідної частини місцевих бюджетів у 2014, 2015 та 2016 роках, дозволить виявити перші досягнення та проблеми у набутті незалежності місцевого самоврядування. Виділення особливостей функціонування бюджетної децентралізації на прикладі бюджету м. Дніпро допоможе охарактеризувати дієвість реформи в дослідженні рівня економічного розвитку території.

Запровадження реформи місцевого самоврядування дає можливість проаналізувати результати діяльності цього нововведення.

За 2014 рік до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 101,1 млрд. грн. Відповідно виконання місцевих бюджетів у частині затверджених показників місцевими радами становить 90,9%. А у 2015 р. без урахування міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів надійшло 120,5 млрд. грн. із показником виконання річного плану доходів, затвердженого місцевими радами, у 108,1% (перевиконання у 8,1% порівняно із даними попереднього року). Отже, децентралізація на першому році запровадження демонструє видимі результати, які полягають у нарощуванні дохідної бази місцевих бюджетів та перевиконанні запланованих показників [8].

Тоді як за січень – вересень поточного року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 103,9 млрд. грн., що складає 99,4% від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами.

Приріст надходжень до загального фонду проти 2014 року (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 42,1% або + 29,6 млрд. грн., у січні – вересні 2016 року – 49,0% або + 34,2 млрд. грн.

Найбільша частка у доходах місцевих бюджетів належить податку на доходи фізичних осіб, яка у 2015 році становила 45,6% й дорівнює 54,9 млрд. грн. Друге місце посідає плата за землю, частка цього податку в загальних надходженнях у 2015 році становила 12,3 відсотка. Порівняно з 2014 роком у 2015 році питома вага надходжень з плати за землю збільшилась на 0,3 відсоткових пункта і становить 14,8 млрд. грн.

Темп росту фактичних надходжень ПДФО у 2015 році до 2014 року становить 123,1%, плати за землю – 130,3%.

А темп росту фактичних надходжень ПДФО до січня – вересня 2016 року становить 149,2%, плати за землю – 162,3%. Загалом обсяг надходжень ПДФО за січень-вересень склав 55,5 млрд. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами становить 91,5%, надходження плати за землю – 17,4 млрд. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами – 110,6%

Надходження податку на нерухоме майно на 2015 р. затверджені місцевими радами в обсязі 530,0 млн. грн., проте фактичні показники за 2015 р. становлять 736,9 млн. грн., відповідно також спостерігається перевиконання планових показників.

Надходження податку на нерухоме майно на 2016 рік затверджені місцевими радами в обсязі 0,9 млрд. грн. Фактичні надходження податку за січень-вересень поточного року склали 1,0 млрд. грн.

На 2015 р. фактичні надходження акцизного податку становлять 7670,1 млн. грн. Станом на 01.10.2016 фактичні надходження акцизного податку склали 8,6 млрд. грн [7].

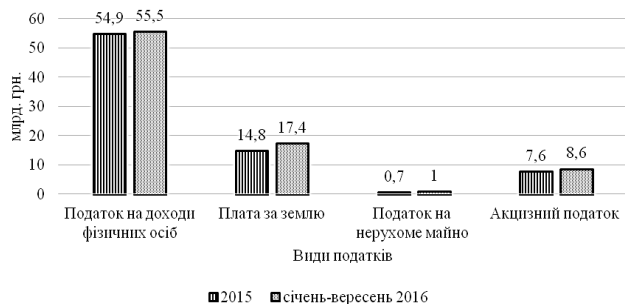


Рис. 1. Податкові надходження до місцевих бюджетів за 2015 та січень-вересень 2016 року

Джерело: розроблено авторами за даними [7]

Натомість неподаткові надходження та доходи від операцій з капіталом у 2015 р. демонструють незначне нарощування в частині власних надходжень бюджетних установ та доходів від реалізації комунального майна та становлять 20,1 млрд. грн. Сума міжбюджетних трансфертів збільшується із 130,6 млрд. грн. у 2014 р. до 174,2 млрд. грн. у 2015 р. (темп приросту 133%)

Так, станом на 01.10.2016 місцеві бюджети одержали 135,5 млрд. грн. трансфертів, що складає 97,0% від передбачених розписом асигнувань на січень-вересень 2016 року.

Середні податкові надходження до місцевих бюджетів (без трансфертів) в Україні на одну особу у 2015 році становили 2603,0 грн, тоді як у 2014-1842,3 грн. Темп росту становить 141,3%.

Найбільші податкові надходження до місцевих бюджетів (без трансфертів) на одну особу по регіонах були зафіксовані у Дніпропетровській області без урахування м. Києва і становили у 2014 та 2015 роках 3103,4 та 4041,9 грн відповідно, при цьому темп росту дорівнює 130,2%.

До складу місцевого бюджету Дніпропетровської області входять: 13 бюджетів міст обласного значення, 5 бюджетів міст районного значення, 22 районних бюджети, 37 селищних бюджети, 250 сільських бюджети та 15 бюджетів об'єднаних територіальних громад [3].

За період січня-вересня 2016 року надходження до місцевих бюджетів Дніпропетровської області становлять 11 978, 9 млн. грн., відсоток виконання становить 135,4%, відхилення від плану-1 006,3 млн. грн. За аналогічний період 2015 року надходження дорівнювали 8 846,2 млн. грн. Темп приросту становить +35% [7].

Найбільшу питому вагу у надходженнях до місцевих бюджетів Дніпропетровщини займає податок з доходів фізичних осіб, за період січня-вересня 2015 та відповідний період 2016 року

складає 48 та 50%. За січень-вересень 2015 року цей показник становить 4 261,7 млн. грн., а в 2016 році 5 924,7 млн. грн. Тобто надходження податків з доходів фізичних осіб зросли у поточному році на 40%.

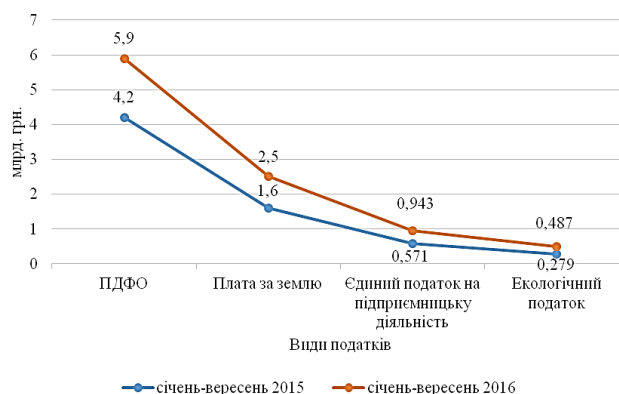


Рис. 2. Надходження деяких видів податків до місцевих бюджетів Дніпропетровської області за січень-вересень 2015 та 2016 років

Джерело: розроблено авторами за даними [2]

Надходження плати за землю за січень-вересень 2016 року становить 2 540,4 млн. грн., що на 849,6 млн. грн. більше за аналогічний період минулого року. Відсоток виконання складає 150%, а відхилення від плану -217,1 млн.грн.

Значно зросли по області також показники надходжень єдиного податку на підприємницьку діяльність. Адже, за 9 місяців 2015 року цей показник становив 571,2 млн. грн., а в поточному році - 943,3 млн. грн. Тобто абсолютний приріст дорівнює 372,1 млн. грн., а відсоток виконання -165,1%.

Показники надходжень екологічного податку за аналізований період також зросли з 279,3 млн. грн. у 2015-до 487,9 млн. грн. у 2016. Тому абсолютний приріст становить 208,6 млн. грн, а темп приросту - 75%. У 2016 році відхилення від плану становить +136,2 млн. грн [2].

За даними дослідження, можна зробити висновки, що завдяки фіскальній децентралізації та проведеним реформам у сфері місцевих бюджетів, прослідковується тенденція до зростання показників надходжень до місцевих бюджетів з прискореним характером.

16 вересня 2016 року Верховна Рада на своєму офіційному сайті оприлюднила проект Державного бюджету на 2017 рік, в якому передбачено такі зміни для місцевого самоврядування:

- передача на фінансування з міських бюджетів 25 державних закладів охорони здоров'я, всіх санаторіїв для дітей та підлітків і для хворих на туберкульоз без жодного ресурсного збалансування, що суперечить статті 142 Конституції України;

- передача видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я;

- передача усіх видатків (крім видатків на оплату праці педагогічних працівників) по загальноосвітніх закладах, що додатково обтяжить місцеві бюджети на 18,5 млрд. гривень (9,3 млрд. грн. - витрати на комунальні послуги та енергоносії, 9,2 млрд. грн. - видатки на оплату праці непедагогічним працівникам);

- обласним та районним бюджетам передано значний компенсаційний фінансовий ресурс (14,9 млрд. грн.) у вигляді додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я: обласним бюджетам – 5,9 млрд. грн., районним бюджетам – 9,0 млрд. грн.;
- не передбачено субвенцію на пільгове перевезення окремих категорій громадян;
- не передбачено субвенції на погашення заборгованості з різниці в тарифах минулих років. А це додаткове навантаження на місцеві бюджети у вигляді 7,3 млрд. грн.;
- відсутня компенсація на покриття пені та штрафів накладених НАК «Нафтогазом» на комунальні підприємства, внаслідок чого заблоковано рахунки 89 підприємств тощо.

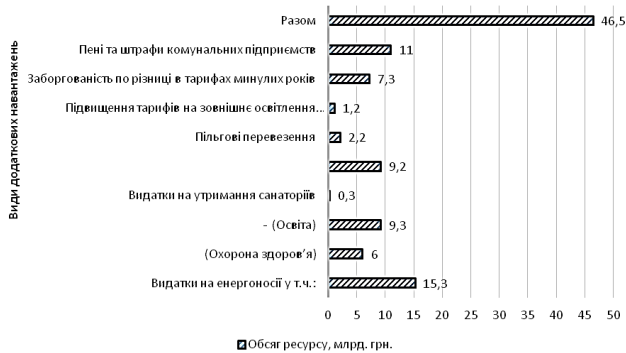


Рис. 3. Додаткові навантаження на місцеві бюджети у 2017 році (пропозиції Уряду)

Джерело: розроблено авторами за даними [1]

Наслідки, до яких може привести додаткове навантаження місцевих бюджетів:

- погіршення надання освітніх послуг. Оскільки навчальний процес на певній території залежить від можливостей місцевого бюджету забезпечувати інвентарем, сплачувати комунальні послуги, утримувати в належному стані приміщення;
- у закладах професійно-технічної освіти навчаються не лише мешканці міст-обласних центрів, а як правило мешканці всієї області. Тобто, органи місцевого самоврядування міст наділяються не власними їм повноваженнями: надання за власні кошти освітніх послуг жителям області, а в окремих випадках і з інших регіонів;
- вилучення з державних програм соціального захисту та перенесення на місцевий рівень компенсаційних виплат та соціальних пільг призведе до зниження соціальних можливостей та соціальної захищеності громадян. Держава фактично своїми діями унеможливіло реалізацію в повній мірі своїх гарантованих соціальних зобов'язань;
- фактично позбавлення пенсіонерів, дітей війни, учасників війни, ветеранів праці тощо державних гарантій на безкоштовний проїзд тощо [1].

Отже, можна виділити основні фактори, які в недостатній мірі сприяють формуванню та використанню місцевих бюджетів:

- 1) відсутність стимулів ефективного використання власного фінансового потенціалу території;
- 2) надмірна соціальна спрямованість місцевих бюджетів, що негативно пливають на недофінансування видатків розвитку території;
- 3) невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів цілям підвищення їх фінансової спроможності;

- 4) неефективна структура місцевих бюджетів;
- 5) неефективне управління ресурсами місцевих бюджетів.

Сьогодні в Україні механізм формування місцевих бюджетів є недостатньо ефективним і характеризується низькою часткою доходів та високою залежністю від Державного бюджету. За рахунок власних доходів місцеві органи влади не можуть самостійно фінансувати всі видатки, пов'язані із виконанням своїх функцій. Зберігається тенденція до збільшення частки дотацій, залишається малою частка місцевих податків і зборів та неподаткових надходжень. Такий стан власних доходів місцевих бюджетів адекватний тому законодавству, що діє сьогодні в Україні, за умов якого місцеві органи влади фактично позбавлені активно розширювати власну фінансову базу [12].

Тому, для підвищення ефективного формування та функціонування місцевих бюджетів необхідно:

- впроваджувати середньострокове планування та орієнтацію на результат;
 - постійно аналізувати зменшення чи зростання надходжень до місцевих бюджетів, порівнюючи з минулими періодами;
 - налагоджувати взаємодію роботи органів місцевого самоврядування та органів Державної фіскальної служби України;
 - визначати та ліквідувати причини несплати податків;
 - розробляти програми заходів, спрямованих на повну мобілізацію до місцевих бюджетів податків та зборів;
 - контролювати діяльність фізичних та юридичних осіб, котрі займаються підприємницькою діяльністю з метою запобігання порушення податкового законодавства.
- Тому, перспективою посилення фінансової незалежності місцевих бюджетів повинно стати дослідження методів збільшення фіскальної ролі місцевих податків і зборів.
- Висновок.** Отже, можна зробити висновок, що основним податком, який формує найбільше доходів є податок на фізичних осіб (без врахування міжбюджетних трансфертів). Для зростання обсягу місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів необхідно дозволити місцевим органам влади впроваджувати на своїй території власні податки і збори.
- Однак, на даному етапі сучасні нововведення повністю не забезпечують бюджетну децентралізацію.
- Щодо формування видатків місцевих бюджетів, слід зазначити, що у рамках децентралізації окремі заклади та заходи з державного бюджету передано до місцевих бюджетів. Це:
- 900 бюджетних закладів (установ, організацій);
 - видатки для здійснення природоохоронних заходів;
 - будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах.
- Замість субвенції з державного бюджету джерелом фінансування таких видатків будуть надходження до місцевих бюджетів акцизного податку з реалізації через роздрібну торговельну мережу пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну та промислових заміників тютюну, нафтопродуктів, біодизелю та скрапленого газу.

Формування місцевих бюджетів є одним із найважливіших завдань державних фінансів та потребує свого подальшого дослідження й пошуку нових підходів до реформування.

Список літератури:

1. Аналіз проекту Держбюджету на 2017 рік в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.auc.org.ua/sites/default/files/db_2017_proekt.pdf
2. Головне управління Державної казначейської служби у Дніпропетровській області – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/>
3. Державна фіскальна служба України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/>
4. Завора Т.М. Аналіз доходів місцевих бюджетів (на прикладі Полтавської області) / Т.М. Завора, Ю.М. Чу-мак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2016. – № 17. – С. 48–56.
5. Закон України від 24.12.2015 № 914-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України».
6. Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи».
7. Звіти Державної казначейської служби України „Про виконання бюджетів». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>
8. Надал С., Спасів Н. Доходи місцевих бюджетів у контексті децентралізації в Україні / С. Надал, Н. Спасів // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2016. – Вип. 2. – С. 102-112.
9. Нікітішин А.О. Податкові надходження як складова доходів місцевих бюджетів / А.О. Нікітішин // Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова – 2016. – Вип. 2. – С. 156-160.
10. Ніколенко В.Ю. Місцеві бюджети як чинник розвитку регіонів / В.Ю. Ніколенко // Навч. посібник. – Київ. – 2016. – С. 30.
11. Простебі Л.І. Податкові надходження та їх значення у формування доходної частини місцевих бюджетів / Л.І. Простебі // Гроші, фінанси, кредит – 2015. – Вип. III. – С. 153-163.
12. Фурдичко Л.Є. Місцеві бюджети України: їх функціонування, проблеми та шляхи реформування / Л.Є. Фурдичко // Економіка та держава. – 2015. – № 1. – С. 131-136.

Табинский В.А., Колесник Е.А., Силина И.С.

Университет таможенного дела и финансов

ФОРМИРОВАНИЕ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ ФИСКАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Аннотация

В статье рассмотрены теоретические аспекты понятия местных бюджетов. Исследовано формирование доходов местных бюджетов за счет налоговых и неналоговых поступлений. проанализирован процесс реализации финансовой децентрализации. Определены проблемы наполнения и расходов местных бюджетов в целом по Украине и на примере Днепропетровской области. Представлены пути решения существующих проблем и обзор предложенных правительством изменений на 2017 год.

Ключевые слова: местные бюджеты, финансовая децентрализация, расходы, динамика налоговых поступлений, местные налоги и сборы.

Tabensky V.A., Kolesnik E.A., Silina I.S.

University of Customs and Finance

FORMATION OF INCOME OF LOCAL BUDGETS IN FISCAL DECENTRALIZATION

Summary

In this article, we considered the theoretical aspects of the concept of local budgets. We researched formation of local budget revenues through tax and non-tax revenues. We analyzed process of the implementation of fiscal decentralization. We defined problems of fillings and local spendings in Ukraine and in Dnepropetrovsk region. We presented solutions to existing problems and review to proposed government changes in 2017.

Keywords: local budgets, fiscal decentralization, expenses, dynamics of tax revenues, local taxes and fees.