

УДК 336.143.2:352

Ю. М. Петрушенко, канд. екон. наук, доц.,
А. С. Воронцова, аспірантка
ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”[©]

ДЖЕРЕЛА ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Досліджено основні особливості формування місцевих бюджетів в Україні та охарактеризовано місцеві податки і збори як складові місцевого бюджету. На основі аналізу джерел формування місцевих бюджетів країн Східної Європи (на прикладі Польщі, Болгарії, Угорщини) зроблено висновки щодо необхідності вдосконалення системи місцевих бюджетів в Україні.

Ключові слова: місцеві бюджети, власні доходи, місцеві податки та збори, фінансова автономія, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвитку України питання децентралізації влади постає як ключове завдання держави та передумова для подальшої європейської інтеграції. Накопичений досвід неефективного управління органами місцевого самоврядування не може сприяти подальшому розвитку місцевих громад.

Місцеві бюджети, як основні фінансові плани та правові акти місцевих органів влади, посідають важливе місце в управлінні економікою держави та сприяють суспільному розвитку окремих регіонів.

Місцеві податки та збори є складовими дохідної частини місцевих бюджетів, що покликані відповідати інтересам органів місцевого самоврядування. Як свідчить практика економічно розвинених країн, місцеві податки та збори повинні становити принаймні 30 %. Але відповідно до законодавства України, місцеві податки та збори не є основним джерелом місцевих бюджетів, що негативно впливає на розвиток місцевої інфраструктури та якість надання послуг населенню.

Саме тому створення ефективного механізму системи формування та функціонування місцевих бюджетів України є актуальним питанням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням особливостей формування місцевих бюджетів займалося багато вітчизняних науковців. Зокрема В. Л. Андрущенко [1] та Т. Г. Бондарук [2] досліджували особливості місцевого оподаткування зарубіжних країн, О. М. Бориславська [3] розглядала питання щодо особливості децентралізації місцевих органів влади, К. М. Владимиров [6] та Н. І. Власюк [7] розробляли основні положення щодо формування місцевих бюджетів в Україні, Т. Е. Городецька [8] та І. С. Лабузова [11] приділяли особливу увагу питанням реформування податкової системи України, зокрема в частині місцевих податків і зборів.

Метою статті є розробка пропозицій з удосконалення системи формування місцевих бюджетів в Україні на основі аналізу сучасної системи та зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Ефективна робота органів місцевого самоврядування, що опікуються соціально-економічним розвитком територіальних громад, багато в чому залежить від раціонального формування місцевих бюджетів як на державному, так і на місцевому рівнях.

На сьогодні в економічній літературі прийнято виділяти три основні моделі організації місцевого самоврядування [6; 7], які у свою чергу впливають на місцеві фінанси:

- англосаксонська (Великобританія, США, Канада) – характеризується високим рівнем автономії, що проявляється в особливостях формування місцевих бюджетів, застосуванні принципу виборності, контролю з боку громади, “дії в межах наданих повноважень”;
- континентальна (Бельгія, Іспанія, Італія, Франція, країни Латинської Америки, Близького Сходу) – характеризується обмеженою автономією на місцевому рівні, знаходженням місцевого самоврядування на найнижчій ланці в ієрархії системи управління, наявним контролем з боку держави;
- змішана (Австрія, Німеччина, Японія) – характеризується поєднанням елементів англосаксонської та континентальної моделей у розподілі повноважень і відповідальності між державною та місцевою ланкою управління.

Деякі науковці пропонують також розглядати повноваження місцевих органів влади по осі “північ – південь”. Тобто для скандинавських країн характерним є високий ступінь автономії місцевого самоврядування, а для країн південної Європи – низький [7].

Зазначимо, що Україну можна віднести до континентальної моделі організації місцевого самоврядування. Ратифікація Європейської хартії “Про місцеве самоврядування”, що була здійснена в 1997 році, зумовила взяття державою зобов’язань міжнародних стандартів організації та функціонування місцевого самоврядування. Відповідно до дев’ятої статті цього акта, “місцева влада має право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатись в межах своїх повноважень...” [9]. Тобто місцеві органи влади мають повноваження встановлювати в межах закону розмір місцевих податків і зборів як частини фінансових ресурсів місцевих бюджетів, формувати власні фінансові ресурси.

На рисунку 1 наведена схема рівнів бюджетної системи, що складена відповідно до норм Бюджетного кодексу України.



Рисунок 1 – Структура рівнів бюджетної системи України

Джерела формування дохідної частини місцевих бюджетів, склад яких регулюється Бюджетним кодексом України, наведені на рисунку 2.

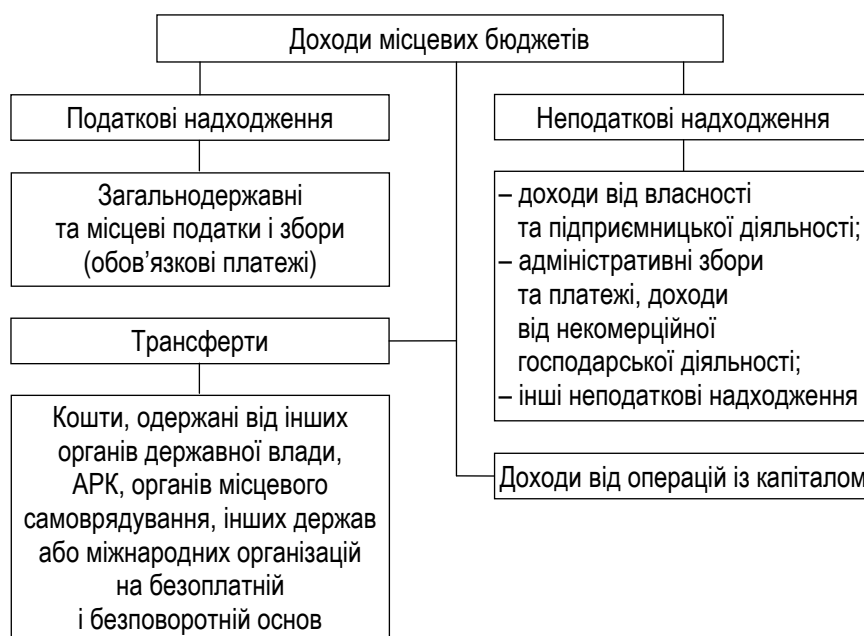


Рисунок 2 – Джерела формування дохідної частини місцевих бюджетів України

Розглянемо структуру доходів місцевих бюджетів України за січень-червень 2014 року, що наведена на рисунку 3. Найбільшу питому вагу в дохідній частині місцевих бюджетів становлять податок на доходи фізичних осіб (61 %) і неподаткові надходження (13,4 %). У свою чергу найменшу частку займають цільові фонди (0,3 %) та доходи від операцій з капіталом (1,2 %).

Зупинимося більш детально на податкових надходженнях, а саме на місцевих податках і зборах. Відповідно до Податкового кодексу

України, до місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку і в межах граничних розмірів ставок, визначених цим Кодексом, рішеннями сільських, селищних і міських рад у межах їх повноважень, і є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад [12]. До місцевих податків і зборів належать:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
- єдиний податок;
- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- збір за місця для паркування транспортних засобів;
- туристичний збір [12].

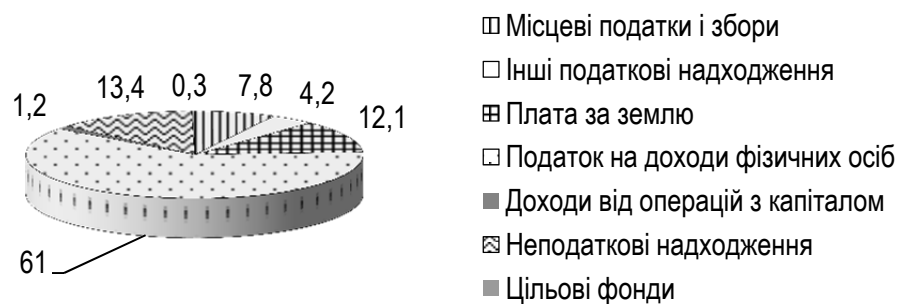


Рисунок 3 – Структура доходів місцевих бюджетів України за січень – червень 2014 р. (побудовано авторами за даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [5])

Причому податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок і збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності є обов'язковими для встановлення місцевими радами. Решта зборів встановлюються в межах повноважень місцевих рад.

Слід звернути увагу на те, що відповідно до Податкового кодексу України місцевим органам самоврядування забороняється самотійно встановлювати власні податки та збори. Це зумовлює відсутність:

- фінансової автономії на місцевому рівні;
- мотивації органів місцевого самоврядування в якісному обслуговуванні населення;
- конкуренції між різними територіальними громадами, що призводить до “консервування” влади.

Тобто місцеві податки та збори не є основним фінансовим джерелом органів місцевого самоврядування.

Пропонуємо розглянути зміну частки місцевих податків і зборів у доходах зведеного, державного та місцевих бюджетів України за період з 2010 року по січень – червень 2014 року (без урахування міжбюджетних трансфертів), що наведені в таблиці 1.

Таблиця 1 – Зміна доходів зведеного, державного та місцевих бюджетів України (з 2010 р. по червень 2014 р.)*

Показник	Рік, млрд грн.					Середній темп приросту, %
	2010	2011	2012	2013	2014	
Доходи зведеного бюджету	145,3	177,8	208,8	211,1	224,5	11,5
Доходи державного бюджету	108,9	138,0	162,3	161,9	174,9	12,6
Доходи місцевих бюджетів	36,4	39,8	46,5	49,2	49,6	8,0
Місцеві податки та збори	0,4	1,3	2,2	3,5	3,9	76,7
Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, %	1,1	3,3	4,7	7,1	7,8	–

* Без урахування міжбюджетних трансфертів.

Джерело: побудовано авторами за даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [5].

Аналізуючи дані, наведені в таблиці 1, можна зробити висновок, що у середньому за досліджуваний період спостерігається збільшення доходів різних рівнів бюджетів. Так, доходи зведеного бюджету в середньому зросли на 11,5 %, доходи державного бюджету – на 12,6 %, а доходи місцевого бюджету – на 8 %. Сплачені місцеві податки та збори в середньому зросли на 76,7 %. Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевого бюджету за аналізований період також зростала. Якщо у 2010 році їх частка дорівнювала лише 1,1 %, то у 2014 р. місцеві податки та збори становили 7,8%.

З огляду на наведені статистичні дані можна зробити висновок, що місцеві податки та збори не відіграють значної фіскальної ролі в наповненні місцевих бюджетів. Це є свідченням критичного стану фінансування на місцевому рівні.

З метою розробки пропозицій з удосконалення системи місцевих фінансів у фінансовій системі України проведено дослідження структури та особливостей формування місцевих бюджетів країн Східної Європи, які схожі за адміністративним устроєм, географічними та демографічними ознаками, зокрема досвід Республіки Польща, Республіки Болгарія та Угорщини.

Проведений аналіз доходів місцевих бюджетів досліджуваних країн дозволив виокремити схожі їх джерела:

- власні доходи;
- загальна субвенція;
- цільові дотації з державного бюджету;
- іноземні ресурси, що не підлягають поверненню;
- ресурси з ЄС;
- інші ресурси, визначені конкретними правовими нормами.

Визначимо особливості структури та механізму функціонування місцевих фінансів по кожній з досліджуваних країн окремо.

На нашу думку, основною особливістю Польщі є вдала реформа місцевого самоврядування. На сьогодні в Польщі існує три рівні системи самоврядування: гміна – повіт – воєводство, які є незалежними один від одного. Місцевий бюджет країни складається з податкових надходжень (непрямі податки, акцизи, особистий прибутковий податок, корпоративний податок на прибуток) і неподаткових надходжень.

Основні джерела власних доходів різних рівнів у Польщі наведені в таблиці 2.

Таблиця 2 – Основні джерела власних доходів різних рівнів місцевого самоврядування Польщі

Рівень	Основні джерела власних доходів
Бюджети воєводств	<ul style="list-style-type: none"> • доходи від комунального майна; • надходження від бюджетних установ, комунальних підприємств, допоміжних господарств; • надходження від грошових стягнень, штрафів; • нараховані відсотки за несвоєчасне перерахування платежів; • спадщина, дарунки; • відсотки від позик, наданих органами місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом; • відсотки на ресурси, що перебувають на банківських рахунках органів місцевого самоврядування; • дотації з бюджетів суб'єктів місцевого самоврядування
Бюджети гмін	<ul style="list-style-type: none"> • оподаткування нерухомості; • сільськогосподарський податок; • лісовий податок; • оподаткування транспортних засобів; • оподаткування фізичних осіб; • податок з власників собак; • оподаткування спадщини та дарування; • оподаткування цивільно-правових угод; • гербовий збір; • торговий збір; • адміністративний збір; • місцевий збір; • експлуатаційний збір
Бюджети повітів	<ul style="list-style-type: none"> • надходження від зборів, що становлять доходи повіту та стягуються на підставі окремих приписів; • 25 % надходжень від розпорядження майном держави

Джерело: [3].

Місцевий бюджет Болгарії складається з двох рівнів – громад і округів. До повноважень місцевого самоврядування належить стягнення податків на нерухомість, спадок, дарування тощо.

В Угорщині можна виділити два рівні місцевої влади – муніципалітети та графства. Головні доходи надходять до місцевих бюджетів з таких джерел:

- місцеві податки та збори, які встановлюють муніципалітети (у межах, визначених законодавством);
- дивіденди та прибутки від власної діяльності, рента комунальної власності тощо;
- виконання обов'язків відповідно до спеціального закону;
- отримання трансфертів;
- пропорційні надходження фінансів для захисту довкілля та захисту пам'яток, що знаходяться на території муніципалітету;
- доходи від продажу мисливських ліцензій на своїй території [10].

Основними видами місцевих податків в Угорщині є податок на власність, комунальний податок і місцеві бізнесові податки.

Отже, світовий досвід країн Східної Європи свідчить про вдалі результати реформ місцевого самоврядування, що полягають передусім у наданні автономії місцевим органам влади та розширення власних доходів.

Висновки. Як система функціонування місцевого самоврядування, так і система формування місцевих бюджетів в Україні є недосконалими. Ці дві проблеми взаємопов'язані: без реформування адміністративного устрою неможливо досягти ефективності функціонування системи місцевих бюджетів. На основі досвіду ринкової трансформації країн Східної Європи виявлено необхідність проведення реформи місцевого самоврядування. Ключовим моментом цієї реформи має стати забезпечення самодостатності місцевих бюджетів. Фінансова спроможність територіальних громад є важливим критерієм виокремлення нових територіальних одиниць у ході проведення адміністративно-територіальної реформи. Територіальна громада повинна бути спроможною акумулювати необхідні кошти не тільки для забезпечення життєдіяльності, але і для власного розвитку. Надання автономії місцевим органам влади у формуванні та використанні місцевих бюджетів, зокрема в частині самостійності щодо визначення місцевих податків і зборів та інших власних доходів, є одним із ключових і найнеобхідніших завдань, що потребують нагального вирішення.

Список літератури

1. Андрущенко В. Л. Податкові системи зарубіжних країн : навч. посібник / В. Л. Андрущенко, О. Д. Данілов. – К. : Комп'ютер прес, 2004. – 300 с. – ISBN 978-966-364-846-0.
2. Бондарук Т. Г. Зарубіжний досвід використання місцевих податків / Т. Г. Бондарук // Формування ринкових відносин в Україні – 2008. – № 5(84). – С. 42–46.
3. Бориславська О. М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень – червень 2014 року / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін. ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження”, USAID. – К., 2014. – 76 с.
6. Владимиров К. М. Місцеві фінанси : навч. посібник / К. М. Владимиров, Н. І. Чуйко, О. Ф. Рогальський. – Херсон : Олді-плюс, 2006. – 352 с. – ISBN 966-8447-32-8.
7. Власюк Н. І. Місцеві фінанси : навч. посібник / Н. І. Власюк, Т. В. Мединська, М. І. Мельник ; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. – К. : Алерта, 2011. – 328 с. – ISBN 978-617-566-065-2.
8. Городецька Т. Е. Проблеми та шляхи реформування системи місцевого оподаткування в Україні / Т. Е. Городецька // Вісник економіки транспорту і промисловості – 2010. – № 31. – С. 83.
9. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : хартія Ради Європи від 15.10.85 – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
10. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : навч. посібник / О. П. Кириленко. – Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 192 с. – ISBN 966-346-211-6.
11. Лабузова І. С. Удосконалення адміністрування місцевих податків та зборів / І. С. Лабузова // Управління розвитком. – 2013. – № 21. – С. 105–107.
12. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/paran210#n210>.

Отримано 16.12.2014

Summary

The author researches the main features of local budgets in Ukraine and characterizes local taxes and fees as part of the local budget. The conclusions regarding the need to improve the system of local budgets in Ukraine are made on the bases of analysis of the sources of local budgets in Eastern Europe (for example, Poland, Bulgaria, Hungary).

Keywords: local budgets, own revenues, local taxes and fees, financial autonomy.