

УДК 336.14:352

Ю. М. Проценко,

аспірантка кафедри фінансів,

Одеського національного економічного університету

вул. Преображенська, 8, м.Одеса, 65082, Україна

e-mail: socap.odessa@ukr.net

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті розглянуто структуру доходів місцевих бюджетів України. Розглянуто питому вагу податкових надходжень в структурі доходів місцевих бюджетів. Проаналізовано частку неподаткових надходжень. Визначено найбільш вагомі джерела власних і закріплених доходів місцевого бюджету. Досліджено питому вагу податку на доходи фізичних осіб у структурі доходів місцевих бюджетів. Розглянуто поповнення місцевих бюджетів в розвинутих країнах. Визначено проблеми формування дохідної бази місцевого самоврядування. Запропоновано можливі шляхи вирішення проблем формування дохідної бази місцевих бюджетів із урахуванням вимог сьогодення.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, дохідна база, органи місцевого самоврядування, податкові надходження, міжбюджетні трансферти, неподаткові надходження.

В сучасних умовах господарювання, податкові надходження до державного та місцевих бюджетів є одним із важливих умов виконання державою своїх функцій та основною структуроутворюючою частиною дохідної частини бюджетів, частка якої становить близько 70% всіх надходжень.

На сьогоднішній день в Україні розподіл податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами є таким, що не лише не сприяє самодостатності органів місцевої влади та фінансовій незалежності від держави, а й відбувається надмірне вилучення з регіонів податкових надходжень у вигляді податку з прибутку, ПДВ, акцизного збору до державного бюджету та, як наслідок, – існує необхідність здійснення трансфертного регулювання. На сьогодні склалась ситуація, що навіть ті регіони, частка податкових надходжень яких до державного бюджету є значно вищою, ніж видатки місцевих бюджетів, через значне вилучення державою доходів, отримують значні трансферти з державного

бюджету. Тому сучасній податковій системі України необхідне подальше удосконалення в напрямку не лише зміцнення податкового потенціалу регіонів, але і оптимального розподілу податкових надходжень між місцевими та державним бюджетом.

Виявлені тенденції актуалізують питання проведення реформування місцевого самоврядування, основним завданням якого повинна стати децентралізація фінансів в Україні.

Дослідженню проблем формування дохідної частини бюджетів присвячені праці В. Геєця, О. Демківа, Я. Жаліла, І. Журавльової, О. Кириленко. Питання надмірного вилучення доходів з місцевих бюджетів та необхідності проведення бюджетної децентралізації в Україні знайшли відображення у працях О. Слобожана, К. Павлюка, Ю. Пасічника, В. Федосова. Аналіз останніх досліджень і публікацій вказує на необхідність пошуку додаткових джерел наповнення дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок податкових та неподаткових надходжень.

Більшість наукових праць з питань фінансової основи регіонального самоврядування орієнтована на виявлення загальних тенденцій функціонування місцевих бюджетів, формування та використання їх коштів. Водночас бракує наукових і практичних напрацювань щодо окреслення шляхів оптимізації формування власних доходів місцевих бюджетів, які б відповідали сучасним вимогам економічного розвитку і задовольняли потреби суспільства. Детальнішого дослідження потребують питання сутності власних та закріплених доходів місцевих бюджетів за умов зміцнення інституту місцевого самоврядування. Отже, недостатність дослідження та важливість проблеми забезпеченості дохідної бази місцевих бюджетів посилюють її актуальність в сучасних умовах.

Завдання статті полягає у висвітленні основних проблем податкових надходжень та визначення напрямків підвищення фінансової ролі податків та зборів, які формують дохідну базу місцевих бюджетів.

Формування доходів місцевих бюджетів та пошук резервів їх збільшення є надзвичайно актуальним в умовах розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Вплив місцевих

бюджетів на соціальні та економічні процеси суспільства забезпечують їх роль в якості фіскального інструменту органів місцевого самоврядування з метою економічного зростання територіальних громад й адміністративно-територіальних утворень, а також засобу соціального захисту населення. Об'єктивна необхідність доходів місцевих бюджетів обумовлена тим, що в умовах товарно-грошових відносин органи місцевого самоврядування можуть повноцінно виконувати свої функції тільки за наявності фінансових ресурсів [1].

Згідно з Бюджетним кодексом України, доходи місцевих бюджетів складаються з:

- податкові надходження - це обов'язкові платежі, які надходять до бюджету внаслідок виконання платниками податкового законодавства;
- неподаткові надходження - це доходи, що одержує держава від власності, підприємницької діяльності, фінансових санкцій та інших доходів, що не відносяться до обов'язкових податків, зборів та платежів;
- доходи від операцій з капіталом – це доходи бюджету у вигляді надходжень від продажу основного капіталу, дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, державних запасів товарів, землі та нематеріальних активів;
- трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі [2].

Структура доходів місцевих бюджетів зазнала суттєвих змін, насамперед через часткове зарахування надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету в розмірі 60% на території міста Києва та у розмірі 25% на іншій території України, а також запровадження місцевих акцизів.

Найбільш питому вагу в структурі доходів місцевих бюджетів займають податкові надходження. У 2015 році до місцевих бюджетів надійшло 98,2 млрд. грн податкових надходжень, що на 12,5 % більше за минулий рік, а обсяг неподаткових надходжень

місцевих бюджетів склав 20,1 млрд.грн, що на 64,4 % більше за попередній рік.

У структурі неподаткових надходжень відмічається зменшення частки власних надходжень бюджетних установ та доходів від власності та підприємницької діяльності на 2,3 в.п. та 0,4 в.п. відповідно, водночас частки інших двох складових зросли: адміністративні збори та платежі – на 1,2 в.п., а інші неподаткові надходження – на 1,5 в.п. (рис.2) [3].

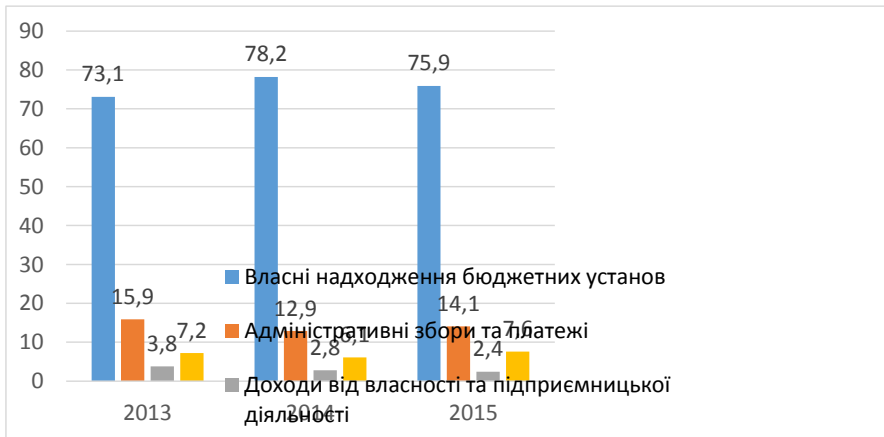


Рис. 1. Структура неподаткових надходжень місцевих бюджетів за період 2013-2015 рр., % [4, 5]

Виходячи з рисунку 2 зрозуміло, що найбільшою за обсягом статтею неподаткових надходжень до місцевих бюджетів є власні надходження бюджетних установ. Їх обсяг становив 15,3 млрд. грн, що на 5,7 млрд. грн більше аналогічного показника минулого року.

У 2015 році обсяг доходів від операцій з капіталом становив 1,6 млрд. грн, а обсяг трансфертів – 173,9 млрд. грн, що формує більше половини доходів місцевих бюджетів [5].

До найбільш вагомих джерел формування доходів місцевого бюджету належить

На сьогоднішній день найвагомим за обсягом джерелом дохідної частини місцевих бюджетів, а саме – 45,6 % залишається

податок на доходи фізичних осіб, попри переспрямування його значної частини до державного бюджету (рис. 3) [6, с. 247].



Рис. 2. Частка податку на доходи фізичних осіб в структурі місцевих бюджетів, % [7]

Податок на доходи фізичних осіб відіграє значну фіскальну роль, але головною проблемою даного податку є те, що він не є нейтральним і соціально справедливим. Бідні верстви населення у структурі власних витрат сплачують значно більший обсяг коштів, ніж заможні. Це обумовлено тим, що для більшості громадян з невисокими статками єдиним джерелом доходу є зарплата.

Як було сказано, більше половини доходів місцевих бюджетів формують офіційні трансферти, які включають дотації та субвенції, у тому числі субвенції з державного бюджету. Враховуючи, що з майже 12 тис. місцевих бюджетів України дотаційність 5,4 тис. становить 70%, а 0,5 тис. – перевищує 90%, особливо актуальним питанням стає одночасне проведення адміністративно-територіальної реформи та бюджетної децентралізації (рис. 4).

Місцеві бюджети в розвинутих країнах, на відміну від України, поповнюються переважно за рахунок податкових надходжень. Зокрема, у країнах – членах Європейського Союзу податкові надходження становлять близько 70%, у Швеції та Данії – понад 80%. У структурі доходів місцевих бюджетів України у 2015р., порівняно з попередніми роками, слід відмітити зростання частки податкових надходжень з одночасним зменшенням доходів від операцій з капіталом.

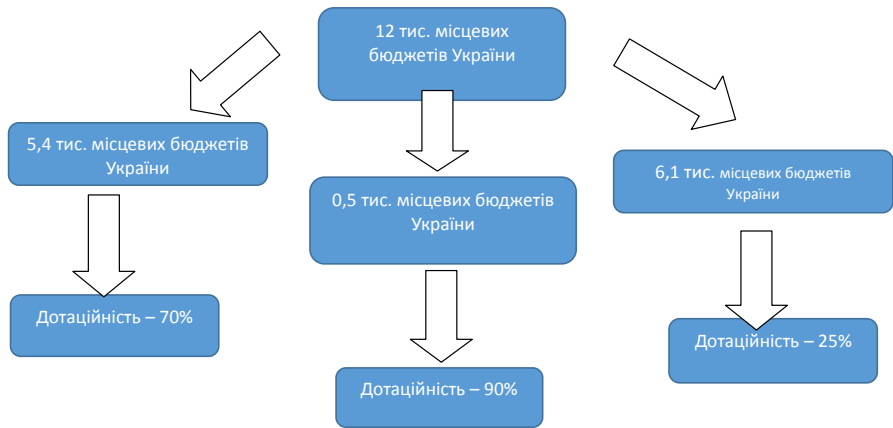


Рис. 3. Дотаційність місцевих бюджетів України, % [8, с. 82].

Так, податкові надходження зросли від 91,2 млрд.грн або 86,8% у 2013 р. до 98,2 млрд.грн або 90,1% у 2015 р. (без урахування міжбюджетних трансфертів) [8, с. 84].

Проте незважаючи на зростання податкових надходжень місцевих бюджетів, все ж незначною залишається частка надходжень від місцевих податків. У той час як місцеві податки утворюють близько 56% прибуткової бази місцевих органів влади в Німеччині, 58% – у Швейцарії, 48% – в Італії, 55% – в Австралії, 53% – в Норвегії, 49 % – в Японії, 72 % – у США, 51 % – у Великобританії, в Україні частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів становить 10,1% у 2015 році (основним чинником збільшення цієї частки є зростання надходжень єдиного податку). У зв'язку із цим виникає нагальна потреба реформування місцевих податків, щоб вони стали найвагомимим джерелом доходів у місцевих бюджетах, якими вони є у розвинених демократичних країнах [9, с. 132-133].

Отже, основними проблемними питаннями при формуванні дохідної бази місцевих бюджетів можна вважати:

1. Переспрямування значної частини податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету;
2. Податок на доходи фізичних осіб є соціально не справедливим;

3. Переважання міжбюджетних трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів;

4. Незначна частка надходжень від місцевих податків і зборів.

5. Відсутність зацікавленості місцевих органів влади у максимальній мобілізації місцевих податків та зборів [10, с.136].

З метою підвищення фіскальної ролі податків та зборів при формуванні дохідної бази місцевих бюджетів необхідно :

– Органам місцевого самоврядування спільно з контролюючими органами розробити план заходів, спрямованих на повну мобілізацію податків та зборів до місцевих бюджетів.

– Розробити графіки погашення податкового боргу та забезпечити контроль їхнього виконання.

– Проводити діючі заходи з контролю діяльності юридичних та фізичних осіб- суб'єктів підприємницької діяльності , які порушують податкове законодавство.

– Диференціювати ставки ПДФО в залежності від суми заробітних плат.

– Проводити адміністративно-територіальну реформу та бюджетну децентралізацію.

– Реформувати місцеві податки і збори, щоб вони стали найвагомішим джерелом доходів у місцевих бюджетах.

– Удосконалити систему розподілу міжбюджетних трансфертів [11].

Отже, на сьогоднішній день основним джерелом зростання доходів місцевих бюджетів в Україні є податок на доходи фізичних осіб. Основною умовою для збільшення цього показника є збільшення заробітної плати та ліквідація тінізації доходів.

Основними проблемами у формуванні доходів місцевих бюджетів в Україні є:

– незначна частка надходжень від місцевих податків і зборів;

– переважання міжбюджетних трансфертів в структурі доходів місцевих бюджетів;

– недосконалість системи короткострокового планування доходів місцевих бюджетів та не реалістичність плану доходів.

Важливими напрямками розв'язання проблем фінансового забезпечення місцевих бюджетів є:

- посилення зв'язку між соціально-економічним і бюджетним плануванням адміністративно-територіальних одиниць;
- диференціювання ставок ПДФО в залежності від суми заробітних плат;
- удосконалення системи розподілу міжбюджетних трансфертів та реформування місцевих податків і зборів.

Для посилення фінансової автономії місцевих органів влади перспективним напрямом дослідження є визначення шляхів збільшення фіскальної ролі місцевих податків і зборів із врахуванням досвіду європейських країн.

Список використаної літератури

1. Венгер В. В. Фінанси : [навч. посіб.] / В. В. Венгер. – Київ : Центр учбової літератури, 2009. – 432 с.
2. Бюджетний кодекс України від 13.02.2016 р. № 2456-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата 20.04.16). – Назва з екрану.
3. Міхеєнко Т. В. Формування доходів місцевого бюджету: теоретичні і практичні аспекти / Т. В. Міхеєнко // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – №12. – С. 39–77.
4. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2014 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи впровадження», USAID. – Київ : 2015. – 84 с.
5. 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 впровадження», USAID. – Київ : 2016. – 80 с.
6. Свєрдан М. М. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні: сучасні тенденції та можливості удосконалення / М. М. Свєрдан // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту : [науковий журнал]. – 2009. – № 1. – С. 247.
7. Бадида М. Роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів бюджету міста / М. Бадида // Ринок цінних паперів України. – 2007. – № 11–12.
8. Бартчук Ю. А. Шляхи реформування системи місцевого оподаткування в Україні / Ю. А. Бартчук // Збірник наукових праць. – 2011. – № 1(4). – С. 82-84.
9. Стефанчук Р. О. Зарубіжний досвід формування та функціонування місцевих бюджетів / Р. О. Стефанчук, О. А. Музика-Стефанчук // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 1. – С. 132 – 133.

10. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : [монографія] / І. С. Волохова. – Одеса : Атлант, 2010. – 233 с.
11. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні : [монографія] / І. С. Волохова. – Одеса : Атлант, 2014.

Стаття надійшла 15.05.2016 р.

Ю. М. Проценко,

аспірантка кафедри фінансов

Одеського національного економічного університета

ул. Преображенская, 8, г. Одесса, 65082, Україна

e-mail: socap.odessa@ukr.net

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Аннотация

В статье рассмотрена структура доходов местных бюджетов Украины.

Рассмотрен удельный вес налоговых поступлений в структуре доходов местных бюджетов. Проанализирована часть неналоговых поступлений. Определены наиболее весомые источники собственных и закрепленных доходов местного бюджета. Исследован удельный вес налога на доходы физических лиц в структуре доходов местных бюджетов. Рассмотрено пополнение местных бюджетов в развитых странах. Определены проблемы формирования доходной базы местного самоуправления. Предложены возможные пути решения проблем формирования доходной базы местных бюджетов с учетом требований нынешнего времени. На сегодняшний день в Украине распределение налоговых поступлений между государственным и местными бюджетами являются таким, которое не только не способствует самодостаточности органов местной власти и финансовой независимости от государства, но и происходит чрезмерное исключение из регионов налоговых поступлений у вида налога из прибыли, НДС, акцизного сбора в государственный бюджет и, как следствие, – существует необходимость осуществления трансфертного регулирования. Необходимо усовершенствования механизмов взимания местных налогов и сборов, которые имеют достаточный фискальный потенциал для обеспечения финансовой независимости муниципальных бюджетов в Украине.

Ключевые слова: местные бюджеты, доходы местных бюджетов, доходная база, органы местного самоуправления, налоговые поступления, межбюджетные трансферты, неналоговые поступления.

Y. M. Protsenko,

Postgraduate Student of Department of Finance
of Odesa national economic university
8, Preobrazhenskaya str., Odesa, 65000, Ukraine
e-mail: socap.odessa@ukr.net

PROBLEMS OF FORMATION OF REVENUE BASE OF LOCAL BUDGETS

Summary

The structure of earnings of local budgets of Ukraine is considered in the article. The share of tax receivables was considered in the structure of earnings of local budgets. Part of non-tax receivables was analysed. The most ponderable sources of own and fixed profits of local budget were identified. The share of personal income tax was analyzed in the structure of earnings of local budgets. Replenishment of the local budgets was also considered in the article. The problems of formation of revenue base of local self-government were identified. The possible solutions to the problems of formation of revenue base of local budgets are offered with consideration of requirements of present time. Today in Ukraine the distribution of tax receivables between the state and local budgets is such, that not only does not assist self-sufficiency of local authorities and financial independence from the state, but also there is an excessive exception from the regions of tax receivables such as: income tax, VAT, excise duty and, as a result, - there is a need of the transfer regulation. It is necessary to improve the formation of the revenue base of local budgets by improving the mechanisms of local taxes and fees collection that have sufficient fiscal capacity to ensure the financial independence of municipal budgets in Ukraine.

Keywords: local budgets, earnings of local budgets, revenue base, local authorities, tax receivables, interbudgetary transfers, non-tax revenues.

References

1. Wenger, V. V. (2009). *Finansi [Finance]*. Kyiv : Center of educational literature [in Ukrainian].
2. *Byudzhetniy kodeks Ukrayini vid 13.02.2016 r. № 2456-17 [The Budget Code of Ukraine]*. Retrieved from : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
3. Miheenko, T. V. (2008). *Formuvannya dohodiv mistseвого byudzhetu: teoretichni i praktichni aspekti [Formation of local budget revenues: theoretical and practical aspects]*, *Aktualni problemi ekonomiki – Actual problems of economy*, № 12, pp. 39-77 [in Ukrainian].
4. *Byudzhetniy monitoring : Analiz vikonannya byudzhetu za 2014 rik [Budget Monitoring: Analysis of Budget Execution in 2014] (2015)*. Kyiv : IBSEB project "Municipal Finance Strengthening Initiative implementation», US-AID [in Ukrainian].
5. *Byudzhetniy monitoring : Analiz vikonannya byudzhetu za 2014 rik [Budget Monitoring: Analysis of Budget Execution in 2014] (2016)*. Kyiv : IBSEB, Project "Zmitsnennya mistsevoi finansovoi initsiatiivi vprovadzhennya»,

- USAID [in Ukrainian].
6. Sverdau, M. M. (2009). Formuvannya dohodiv mistsevih byudzhetiv v Ukrayini: suchasni tendentsiyi ta mozhlivosti udoskonalennya [Formation of local budgets in Ukraine: modern trends and opportunities to improve], Visnik Chernivetskogo torgovelnno-ekonomichnogo institutu : naukoviy zhurnal – Bulletin of Chernivtsi Trade and Economic Institute, a scientific journal, № 1, P. 247 [in Ukrainian].
 7. Badyda, M. (2007). Rol mistsevih podatkov i zboriv u formuvanni dohodiv byudzhetu mista [The role of local taxes and fees in the formation of budget revenues city], Rynok tsinnih papieriv Ukrayini – Securities Market of Ukraine, № 11-12 [in Ukrainian].
 8. Bartchuk, Y. A. (2011). Shlyahi reformuvannya sistemi mistseвого opodatkuvannya v Ukrayini [Ways reform of local taxation in Ukraine], Zbirnik naukovih prats – Collection of Scientific Works, №1 (4), pp. 82-84 [in Ukrainian].
 9. Stefanchuk, R. O. (2010). Zarubizhniy dosvid formuvannya ta funktsionuvannya mistsevih byudzhetiv [Foreign experience of formation and functioning of local budgets], Problemi pravoznavstva ta pravoohoronnoyi diyalnosti – Problems of Law and Law Enforcement diyalnosti, №1, pp. 132-133 [in Ukrainian].
 10. Volokhova, I. S. (2010). Mizhbyudzhetni vidnosini v Ukrayini : suchasniy stan ta perspektivi rozvitku : monografiya [Intergovernmental relations in Ukraine : current state and prospects of development : monograph]. Odesa : Atlant [in Ukrainian].
 11. Volokhova, I. S. (2014). Mistsevi finansi ta perspektivi pogliblennya finansovoyi detsentralizatsiyi v Ukrayini : monografiya [Local finances and prospects for deeper fiscal decentralization in Ukraine : monograph]. Odesa : Atlant [in Ukrainian].