УДК 336.322:1

Ю. А. Бучакчийська

ЗМІЦНЕННЯ ДОХОДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Анотація. *У статті визначено роль податків у формуванні доходної частини місцевих бюджетів, проаналізовано структуру податкових надходжень та визначено особливості їх розподілу між бюджетами різних рівнів у контексті змін бюджетного та податкового законодавства в умовах бюджетної децентралізації. На базі проведеного дослідження визначено проблеми та сформульовано основні шляхи зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів.*

Ключові слова: *місцевий бюджет, податкові надходження, податки, органи місцевого самоврядування, бюджетна децентралізація.*

Summary. *In the article the role of taxes in the formation of revenues of local budgets, analyzes revenue structure and peculiarities of the distinction between the different levels in terms of amending the budget and tax legislation in terms of fiscal decentralization. On the basis of the study identified issues and formulated the basic ways of strengthening the financial base of local budgets.*

Key words: *local budget, tax revenue, taxes, local governments and fiscal decentralization.*

Постановка проблеми. Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією із фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

Таким чином, сьогодні з особливою гостротою постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси — видатків кожного виду бюджету, і що саме головне — доходів між різними ланками бюджетної системи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Нині питання ефективного формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів, ролі місцевих податків і зборів, розвитку бюджетної децентралізації перебувають у центрі уваги таких українських вчених, як М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко та А. А. Славкова, О. Д. Василик, В. М. Опарін, О. П. Кириленко, Н. В. Проць, І. І. Долженко, а також зарубіжних дослідників, таких як Б. Аллан, Ш. Бланкарт, Мертон Роберт, Дж. Е. Стігліц та ін. Однак, незважаючи на наявність великої кількості досліджень у цій сфері, практичні аспекти формування місцевих бюджетів потребують подальших досліджень.

Метою дослідження є визначення основних напрямів зміцнення доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності у кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні. А це означає, що кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для організації управління економікою і соціальною сферою на своїй території. Одночасно з цим він повинен володіти відносною самостійністю в управлінні податками та іншими обов'язковими платежами, що надходять до відповідного бюджету. Тому саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. На жаль, в цій ланці бюджетної системи зберігається безнадійно застарілий механізм централізованого регулювання вищестоящими органами доходів місцевих бюджетів. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку місцевої економіки і соціальної сфери від можливостей і бажання вищестоящих органів влади вирішувати проблеми районів, міст, селищ і сіл, що знаходяться на цій території.

Децентралізація бюджетної системи стала відповіддю на підвищення централізації фінансованих потоків і сьогодні є одним із ключових напрямків бюджетної політики. В умовах переходу до децентралізації управління фінансовими ресурсами обсяг надходжень у місцеві бюджети повинен відповідати потребам регіону. Важливим показником рівня бюджетної і податкової автономії місцевих органів щодо управління розвитком

© Ю. А. Бучакчийська, 2015

територій є рівень фінансово-бюджетної децентралізації.

Спроби проведення бюджетної децентралізації в Україні у формі збільшення повноважень та фінансової бази місцевих громад тривають вже більше десяти років і щороку декларується в Основних напрямках бюджетної політики, а фактично підвищується рівень бюджетної централізації. Підтвердженням цієї тези є дані,наведені на рис. 1. Так, протягом 2010–2014 рр. рівень бюджетної централізації збільшився з 75,19 до 77,8 % і, відповідно, рівень децентралізації бюджетних ресурсів зменшився з 24,81 до 22,2 %.

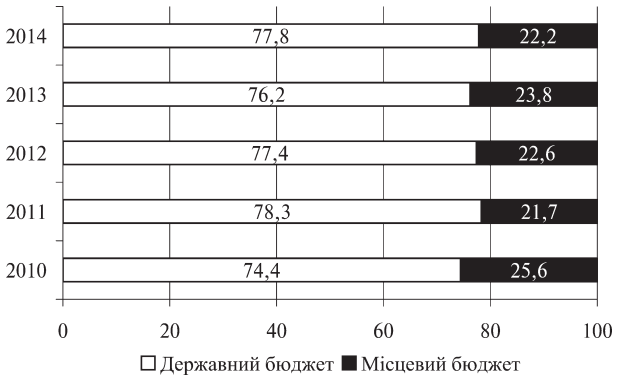

Рис. 1. Рівень бюджетної централізації та децентралізації у 2010–2014 рр., % [1]

Про недостатній рівень забезпечення місцевих бюджетів власними доходами свідчить рис. 2.

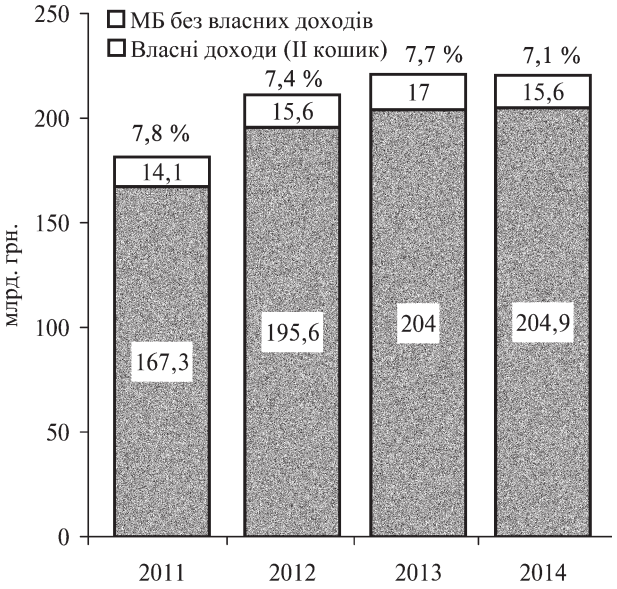

Рис 2. Частка власних доходів місцевих бюджетів в Україні, млрд. грн., % [2]

У сучасних умовах у доходах місцевих бюджетів провідне значення мають загальнодержавні джерела надходжень, які пропорційно розподіляються за різними рівнями місцевих бюджетів. Частка переданих загальнодержавних доходів коливається на рівні 55–60 %, серед них найбільшу частку займають податок з доходів фізичних осіб та плата за землю. Питома вага власних доходів є низькою, їхня частка у структурі доходів місцевих бюджетів за період з 2011 р. по 2014 р. становила відповідно 7,8 % та 7,1 %.

Основним джерелом, що забезпечує мобілізацію доходів місцевих бюджетів, є податкові надходження, які, у свою чергу, включать загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі) [3]. Протягом 2010–2014 рр. у структурі доходів місцевих бюджетів спостерігається збільшення частки податкових надходжень з 83,9 % до 86,8 % доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів).

Збільшення обсягів надходжень від податку на доходи фізичних осіб майже на 27 % зумовлено легалізацією виплати заробітної плати, позитивними тенденціями зростання доходів низькооплачуваних верств населення через підвищення мінімальних соціальних гарантій та зростанням заробітної плати загалом. Другим за обсягом джерелом надходжень доходів до місцевих бюджетів традиційно є плата за землю. У структурі доходів місцевих бюджетів її питома вага становила 11,9 % у 2014 р., а обсяги надходжень з 2010 р. по 2014 р. збільшились у 1,8 рази. У 2014 р. з цього джерела надійшло понад 12,8 млрд. грн., що на 1,8 % більше за відповідний показник 2012 р., виконання становило 87,3 %. На збільшення надходжень від плати за землю вплинуло введення обмежень щодо надання пільг для певних категорій платників та збільшення ставки земельного податку на окремі земельні ділянки у 2008 р., а також підвищення ставок орендної плати. У 2013 р. продовжилася тенденція до збільшення частки орендної плати за земельні ділянки з одночасним зменшенням земельного податку. Це пояснюється тим, що ставки орендної плати не переглядаються у бік збільшення, водночас ставки земельного податку є фіксованими. А отже, за такої схеми оподаткування землі можна прогнозувати подальше нарощування обсягів надходжень орендної плати на фоні значно більш повільного збільшення власне земельного податку з одночасною відсутністю помітних темпів приросту надходжень із цього джерела [4, с. 223].

Місцеві податки і збори не відіграють суттєвої ролі у доходах місцевих бюджетів, хоча їх частка у структурі доходів загального фонду місцевих надходжень збільшились з 1,0 % у 2010 р. до 8 % у 2014 р. Для порівняння: у США за рахунок місцевих податків забезпечується 65 % доходів місцевих бюджетів, у Франції — 60 %, ФРН — 45 %, Великобританії — 36 %, Японії — 33 %, в ЄС їх частка сягає 30 % (в основному завдяки податку на нерухомість). Тому саме місцеві податки і збори мають забезпечувати фіскальні передумови самостійності місцевих бюджетів у частині формування їхніх доходів [5, с. 113].

Після прийняття Податкового кодексу України з 2011 року структура місцевих податків і зборів зазнала суттєвих змін. А саме, відбулося скорочення кількості місцевих податків і зборів з 14-ти до 5-ти. Проте зарахування до їх складу єдиного податку забезпечило підвищення питомої ваги цієї складової у структурі доходів місцевих бюджетів.

Найвагомішим серед місцевих податків і зборів є єдиний податок, який в 2014 році надійшов у сумі 7,4 млрд. грн., що на 11,6 % більше за обсяги надходжень 2013 року. Таке зростання відбулося, в основному, через збільшення кількості платників податку: фізичних осіб та суб'єктів малого підприємництва. Одним із нововведень Податкового кодексу України стало запровадження загальнодержавного екологічного податку на заміну колишньому збору за забруднення навколишнього природного середовища. Від цього джерела до місцевих бюджетів в 2014 році зараховано 1,2 млрд. грн., а його частка у структурі доходів склала 1,2 %. До кінця 2012 року нарахування цього податку здійснювалося з розрахунку 50 % ставки, визначеної Податковим кодексом. У 2013 році застосовувалося 75 % ставки, а з 1 січня 2014 року застосовується 100 % ставки [6].

До прийняття Податкового кодексу суттєвим недоліком місцевого оподаткування було те, що третина законодавчо визначених місцевих зборів у більшості населених пунктів не запроваджувалися рішеннями місцевих рад. Крім того, у системі місцевого оподаткування були платежі, витрати на адміністрування яких перевищували суму їх надходжень до місцевих бюджетів. У загальному обсязі місцевих податків і зборів частка ринкового збору у 2010 р. становила 62,6 %, комунального податку — 18,4 %, податку з реклами — 6,7 % та збору за припаркування автотранспорту — 5,0 %. Отже, ринковий збір, комунальний податок та податок з реклами становили майже 85 % загального обсягу.

На думку Н. Яресько, прийняті зміни до Бюджетного кодексу України розширяють права місцевих органів влади в частині самостійності прийняття рішень із формування та використання бюджетних коштів, забезпечать збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті з 52,1 % до 54,6 %. З 2015 р. порядок розподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами стане іншим [7]. Урядовий закон про бюджетну децентралізацію запроваджує альтернативні шляхи збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів, зокрема, уряд передає місцевим бюджетам: 10 % податку на прибуток підприємств; 100 % державного мита; 80 % екологічного податку (при цьому 55 % будуть направлятися в обласні бюджети, а 25 % — до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення); акцизний податок від реалізації через роздрібні мережі пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів, біодизеля і скрапленого газу; 25 % плати за надра; місцеві збори (податок на нерухомість із включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна, єдиний податок); податок на майно («розкішні» автомобілі) податок на прибуток комунальних підприємств, інші податки; 75 % податку на доходи фізичних осіб (60 % податку отримають бюджети міст обласного значення та районів; 15 % — обласні бюджети); 40 % — бюджет м. Києва [8].

За рахунок змін у розмежуванні між бюджетами податку на доходи фізичних осіб та зарахування його частини (60 % за бюджетом міста Києва та 25 відсотків за іншими бюджетами) до державного бюджету місцеві бюджети України у 2015 р. втратять 25,7 млрд. грн. цього податку. При цьому, втративши стабільне джерело надходжень, місцеві бюджети отримають натомість доходи, надходження яких є менш прогнозованими та залежать від дій органів місцевого самоврядування. За рахунок передання частини платежів з державного бюджету місцеві бюджети отримають 6,2 млрд. грн., від запровадження акцизного податку з кінцевого продажу підакцизних товарів — 5,9 млрд. грн., за рахунок розширення бази оподаткування податком на нерухоме майно — 2,1 млрд. грн. Таким чином, не компенсується з державного бюджету втрата 11,5 млрд. грн. податку на доходи фізичних осіб, або 44,7 % від його обсягу, що буде надходити до державного бюджету. Найбільші втрати доходних джерел відбудуться у бюджеті м. Києва, обласних та інших бюджетах зі значними обсягами надходжень податку [4, с. 225].

У контексті зміцнення доходної бази місцевих бюджетів місцеві податки та збори повинні стати надійним інструментом регулювання економічного розвитку територій, вирішення різнопланових проблем, які виникають, зменшення соціальної напруги. Зокрема до переліку місцевих податків і зборів треба додати такі, що, з огляду на світовий досвід, найпридатніші для місцевого оподаткування. Це податок на доходи фізичних осіб, плата за землю та податок на прибуток суб'єктів господарювання.

Надходження від цих податків дадуть змогу встановити залежність між обсягами місцевих бюджетів і результатами господарювання підприємств, кількістю створених робочих місць, рівнем оплати праці працівників. Таке становище змусить органи місцевого самоврядування активніше вирішувати проблеми зайнятості, створювати сприятливі умови для розвитку підприємництва, зокрема середнього та малого бізнесу, адже успішне вирішення цих питань безпосередньо впливатиме на розміри доходів місцевих бюджетів.

За умов загрозливої екологічної ситуації в Україні корисними стануть місцеві екологічні по-

датки, які доцільно стягувати у виді штрафів за забруднення повітря, водоймищ, лісів та інших природних ресурсів, захоронення й утилізацію шкідливих відходів. Такі податки можуть стати дієвим інструментом у справі збереження й охорони довкілля та покращення екологічної ситуації в країні.

Вирішення питання зміцнення фінансової основи територіальних громад можливе шляхом внесення змін до чинного податкового законодавства, що визначає механізм справляння податкових надходжень до бюджетів різних рівнів. З метою збільшення доходної частини місцевих бюджетів пропонуємо:

1) розширити повноваження органів місцевої влади. Збільшення витрат на дотації та субвенції місцевим бюджетам пов'язане зі значною диференціацією умов і рівня розвитку економіки регіонів, а отже — і можливостей акумулювання податків;

2) розширити права органів місцевого самоврядування у сфері місцевого оподаткування щодо права встановлювати місцеві податки та збори, а також їхні ставки та надавати пільги згідно з переліком і в межах граничних розмірів, визначених законодавством України;

3) необхідно замінити систему справляння податку на доходи фізичних осіб між окремими місцевими бюджетами, оскільки діюча система передбачає надходження цього податку до місцевих бюджетів за місцем роботи платника податку. Це свідчить про те, що до місцевих бюджетів не надходить податок від тих громадян, основне місце роботи яких знаходиться за межами території стягнення цього податку;

4) вдосконалити механізм адміністрування податку на нерухомість як одного із найперспективнішого у фіскальному значенні місцевого податку.

Висновки. Таким чином, бюджетна децентралізація неможлива без реформування державних та місцевих фінансів, системи оподаткування в Україні. Органи місцевого самоврядування повинні мати право запроваджувати на своїй території власні податки і збори, а центральний уряд має лише контролювати загальний рівень податкового навантаження. Це можна пояснити тим, що на локальному рівні завжди є особливі об'єкти оподаткування, які можуть суттєво поповнити доходи місцевих бюджетів, а отже, підвищити спроможність місцевих органів влади для розв'язання економічних і соціальних проблем регіону. Вирішення цілого комплексу проблем стосовно формування фінансових ресурсів місцевих органів влади значною мірою визначило б розширення економічної та фінансової самостійності регіонів, тому що від того, наскільки фінансово мобільними є адміністративно-територіальні одиниці, залежить настільки міцною є держава в цілому.

Література

1. Статистичний збірник «Бюджет України — 2014» [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. — Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/news/view/statystychnyi-zbirnyk-ministerstva-finansivukrainy-biudzhet-?category=bjudzhet.

2. Слобожан О. В. Пропозиції щодо децентралізації фінансів та зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / О. В. Слобожан // Аналітичний центр Асоціації міст України. — Режим доступу : http://www.auc.org.ua/sites/default/files/reforma_byudzhet.pdf.

3. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://pravo.in.ua/lib.html#rz2456.

4. Проць Н. В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н. В. Проць // Фінансовий простір. — 2015. — № 1 (17). — С. 221–227.

5. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. — К. : Т-во «Знання» ; КОО, 1999. — 487 с.

6. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2014 рік / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. — К., 2015. — 84 с.

7. Яресько Н. Ресурс місцевих бюджетів на 2015 рік [Електронний ресурс] / Н. Яресько. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247868006&cat_id=244276429.

8. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19.