

І.Л. Шевчук, ст. викл.

## **ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗА НОВИМ БЮДЖЕТНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ**

*Розглянуто процеси формування дохідної бази місцевих бюджетів України та проблеми бюджетної децентралізації.*

*Рассмотрены процессы формирования доходной базы местных бюджетов Украины и проблемы бюджетной децентрализации.*

*The processes of formation of the revenue bases of local budgets of Ukraine and the issue of fiscal decentralization.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** У сучасних умовах в Україні органи місцевого самоврядування не мають задекларованої самостійності в бюджетному процесі, оскільки знаходяться під тиском державної влади вищого рівня й повністю залежать від трансфертів з державного бюджету.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням теоретико-методологічних аспектів формування місцевих бюджетів займалися такі видатні українські вчені: М. Артус, С. Булгакова, Є. Галушка, І. Лук'яненко, В. Опарін, Л. Сафонова, Г. Старостенко, Л. Клець, І. Луніна, В. Федосов, Н. Хижа, І. Чугунов та ін.

**Мета та завдання статті.** Метою статті є вивчення соціально-економічної сутності процесу формування дохідної частини місцевих бюджетів, дослідження закономірностей його динаміки та методів державного регулювання в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Доходи місцевих бюджетів є фінансовою базою органів місцевого самоврядування. Надходження коштів до дохідної частини бюджетів у достатній кількості є запорукою розвитку регіонів.

Відповідно до Бюджетного кодексу доходами бюджету є всі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти) [1].

Орієнтація України на євроінтеграцію та вивчення західного досвіду місцевого самоврядування потребує істотного перегляду парадигми бюджетного процесу. Західний постулат щодо бюджетного процесу базується на відповідальності влади перед єдиним власником бюджетних коштів – громадянськістю, платниками податків, тому кожен

громадянин має право знати на які цілі та наскільки ефективно витрачено державні кошти [2].

Протягом останніх років у бюджетній політиці України позитивних тенденцій у сфері формування дохідної частини місцевих бюджетів з метою подальшого їхнього перетворення на реальний механізм стимулювання економічного та соціального розвитку регіонів не відбулося. Широко розрекламовані «новації», прийнятого 8 липня 2010 р. Бюджетного кодексу України, що стосуються місцевих бюджетів, мають лише значні уточнення та конкретизацію порівняно зі старою редакцією, але принципово не змінили підходу до формування місцевих бюджетів. Фактично якісно нового підходу до формування місцевих бюджетів та зміни стосунків між центром і органами місцевої влади не відбулося.

Хоча не можна не відзначити кілька позитивних моментів, пов'язаних з прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу України, що стосуються посилення фінансової основи місцевих бюджетів:

- розширено дохідну базу місцевих бюджетів шляхом передачі доходів державного бюджету, а саме: 50% плати за користування надрами загальнодержавного значення, 50% збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення, плати за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію (6 видів), 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, надходжень від продажу безхазяйного майна, плати за надані в оренду ставки, що знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення, плати за використання інших природних ресурсів, частини податку на прибуток до бюджету розвитку (спрямування до бюджетів розвитку сіл, селищ, міст районного значення 30% надходжень від податку на прибуток підприємств відповідно до додаткових ставок такого податку);

- розширено джерела формування доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, за рахунок зарахування в повному обсязі плати за землю, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва (до бюджету розвитку), плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності, надходжень адміністративних штрафів, а також податку на нерухоме майно (нерухомість) із віднесенням його до місцевих податків та зборів;

- встановлено зарахування 50% надходжень податку на прибуток та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені в законі про державний бюджет на відповідний рік, до загального фонду місцевих бюджетів;

– збільшено з 20 до 50% норматив зарахування до бюджетів місцевого самоврядування збору за забруднення навколишнього природного середовища і грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;

– розширено перелік видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, за рахунок видатків на фінансування позашкільної освіти, центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, професійної реабілітації інвалідів, соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальних гуртожитків, на виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги.

Однак прийняття Податкового кодексу 2 грудня 2010 р., згідно з яким кількість місцевих податків і зборів зменшилась з 18 до 5, знову суттєво звужує ресурсну базу місцевих бюджетів [3].

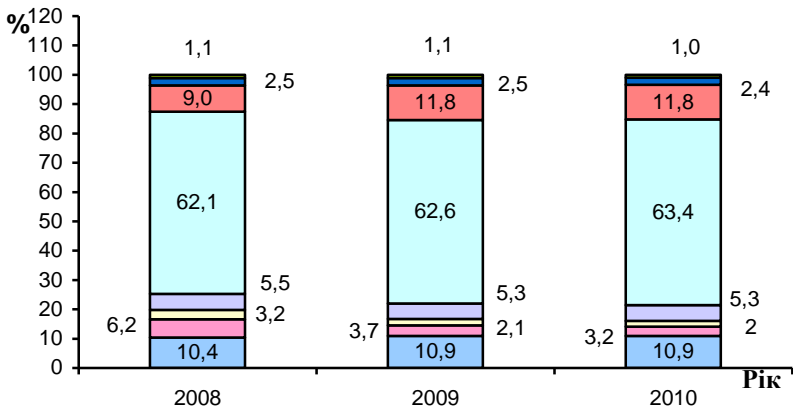
Згідно зі статистичними даними, найбільшу питому вагу у доходах місцевих бюджетів України за останні роки мали надходження від загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які практично не пов'язані з власною діяльністю органів місцевого самоврядування (зокрема, податок з доходів фізичних осіб разом із платою за землю становили 71,1% – у 2008 р., 74,4% – у 2009 р., 75,2% – у 2010 р.). Частка надходжень до місцевих бюджетів від місцевих податків і зборів за останні три роки взагалі не перевищувала 1,1% (рис. 1) [7].

Сподівання щодо наповнення місцевих бюджетів за рахунок єдиного податку не виправдані, оскільки питома вага цього податку у складі місцевих бюджетів складає на сьогодні всього 2,4% [7].

Таким чином, можливість фінансування місцевих видатків залишається залежною від вищих органів влади, які визначають обсяг наданих міжбюджетних трансфертів. Тобто, не відбулося й фінансової та бюджетної децентралізації у місцевому самоврядуванні – одного із найголовніших принципів формування бюджетів у європейських країнах.

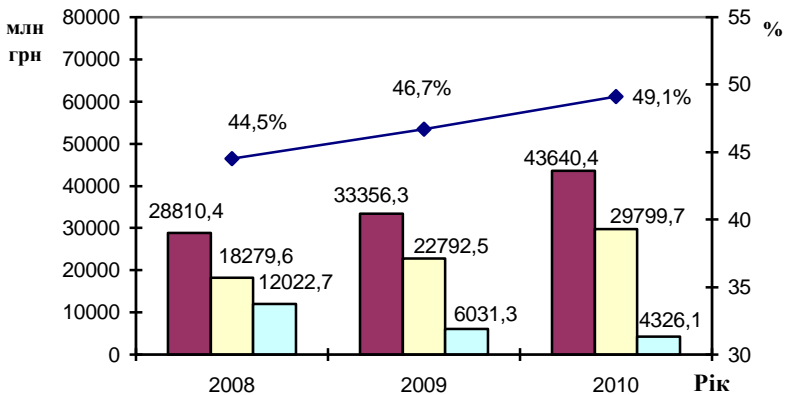
На сучасному етапі економічного розвитку актуальною є проблема взаємодії бюджетів, у зв'язку з чим міжбюджетні відносини займають особливе місце в системі фінансових відносин між різними рівнями державного управління.

Структуризація місцевих бюджетів України засвідчує, що понад 92% усіх бюджетів дотаційні та лише 8% – це бюджети, які виступають донорами в умовах чинної системи бюджетного регулювання [8].



**Рисунок 1 – Структура доходів місцевих бюджетів:** ■ – неподаткові надходження; ■ – доходи від операцій з капіталом; ■ – цільові фонди; ■ – інші податкові надходження; ■ – податок з доходів фізичних осіб; ■ – плата за землю; ■ – єдиний податок; ■ – місцеві податки і збори

В Україні частка трансфертів у структурі доходних джерел місцевих бюджетів тільки за три останні роки збільшилась на 4,6% і склала 49,1%, проти 46,7% у 2009 р. і 44,5% у 2008 р. (рис. 2) [7].



**Рисунок 2 – Динаміка перерахування трансфертів з державного бюджету до місцевих:** ■ – дотація вирівнювання, млн грн; ■ – субвенції із соціального захисту населення, млн грн; ■ – інші трансферти, млн грн; ◆ – частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %

Причому порівняно з 1998 р. вона зросла з 14,3% більш ніж у три рази, у той час як в інших країнах частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів є набагато нижчою, наприклад: у Румунії – 10,8%, Словаччині – 19,0%, Словенії – 20,9%, Латвії – 28,1%, Болгарії – 33,0%, Польщі – 40,2%, Чехії – 35,0% [5]. 97,5% всіх трансфертів спрямовано до загального фонду місцевих бюджетів [5; 6].

Найбільшу питому вагу у складі трансфертів займають дотації вирівнювання (48,7% – 2008 р., 53,6% – 2009 р. і 56,1% – 2010 р.). У 2010 р. до місцевих бюджетів перераховано дотації вирівнювання в обсязі 43,6 млрд грн, що на 30,8% більше, ніж у 2009 р. [7].

Доходи місцевих бюджетів мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування. У європейських країнах частка власних доходів місцевих бюджетів сягає 60 %: так, у Швеції цей показник становить 61% , у Данії – 51%, у Франції – 36%. В Україні до 1991 р. 75% податків залишалися в сільських, районних, обласних рада. Згодом «піраміду» перевернули: лише 25% залишилось «унизу» [4].

Сьогодні в Україні на органи місцевого самоврядування покладено вирішення питань надання не тільки соціальних, але й комунальних послуг. Тому так важливо створити умови для ефективного розвитку територій та регіонів на основі інноваційного розвитку економіки. Але сьогодні, хоча цей принцип функціонування бюджетної системи й задекларований у Бюджетному кодексі, фактично він не виконується. А фінансова самостійність у розв'язанні цих питань повинна стати не декларацією, а нормою життя.

**Висновки.** Джерела доходів органів місцевого самоврядування мають бути різноманітними і не повинні обмежуватися лише деякими їх видами. Тому не виправданим є зменшення кількості місцевих податків і зборів, що призвело до недоотримання бюджетами значної кількості коштів, що вже позначилося напругою в системі соціальних відносин, оскільки з'явилась заборгованість із заробітної плати серед певних категорій робітників бюджетної сфери.

Крім того, розмір місцевих податків і зборів органи місцевого самоврядування повинні мати можливість установлювати самостійно, щоб формувати дохідну базу своїх бюджетів шляхом реалізації власних повноважень у сфері оподаткування, а не отримувати фінансові ресурси з бюджетів вищого рівня.

Бюджетний кодекс України також забороняє органам місцевого самоврядування створення позабюджетних фондів. Такий підхід унеможливує пошук додаткових джерел фінансування витрат і є прямим

втручанням держави у право власності територіальних громад на доходи місцевих бюджетів та позабюджетні цільові кошти.

Складність механізму міжбюджетних відносин, а головне, незацікавленість місцевої влади в нарощуванні дохідної бази регіонів (оскільки простіше просити дотації із центру) унеможливорює процес створення ефективної моделі міжбюджетних відносин. У місцевих органах влади немає прямої зацікавленості створювати умови для збільшення дохідних надходжень регіону.

Таким чином, сьогодні проблеми бюджетної децентралізації нова редакція Бюджетного кодексу не вирішує, бо місцеве самоврядування й досі залишається без відповідного фінансування. На жаль, збереглася хибна ситуація, коли фінансових ресурсів, достатніх для соціально-економічного розвитку територій, органам місцевого самоврядування не вистачає.

#### *Список літератури*

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <<http://zakon.rada.gov.ua>>.

2. Бойцун, Н. С. Адаптація європейського досвіду управління місцевими фінансами в Україні [Текст] / Н. С. Бойцун // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 6–11.

3. Податковим кодексом зменшено кількість податків і зборів: загальнодержавних – до 18, місцевих – до 5 [Електронний ресурс] : сайт ДПА в Чернівецькій області. – Режим доступу : <[http://www.dpa.cv.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5704:-----18----5-&catid=74:2009-06-02-13-52-33&Itemid=155](http://www.dpa.cv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=5704:-----18----5-&catid=74:2009-06-02-13-52-33&Itemid=155)>.

4. Кириченко, Ю. М. Рівень економічної самостійності місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Ю. М. Кириченко. – Режим доступу : <<http://radnuk.info/statti/561-samovryad/14751-2011-01-19-01-58-49.html>>.

5. Шевченко, О. Шляхи реформування міжбюджетних відносин в Україні [Електронний ресурс] / О. Шевченко. – Режим доступу : <[http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/32.htm#\\_ftnref1](http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/32.htm#_ftnref1)>.

6. Про звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України. – Режим доступу : <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3128-17>>.

7. Бюджет та економіка: основні тенденції 2010 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <[http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/BudgetEcon/2010/budget&economy\\_Q4\\_2010\\_ukr\(2\).pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/BudgetEcon/2010/budget&economy_Q4_2010_ukr(2).pdf)>.

8. Ширманов, О. А. Основні тенденції формування доходів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / О. А. Ширманов. – Режим доступу : <<http://intkonf.org/shirmanov-oa-osnovni-tendentsiyi-formuvannya-dohodiv-istsevih-byudzhetiv/>>.

Отримано 30.03.2011. ХДУХТ, Харків.