

Наталія Миколаївна Сивульська, к.е.н.
старший викладач кафедри фінансів КНЕУ ім.В.Гетьмана

Вплив реформування бюджетної системи на доходи місцевих бюджетів України

Проаналізовано склад та структуру доходів місцевих бюджетів України. Розглянуто основні аспекти впливу бюджетної та податкової реформ на формування доходної частини місцевих бюджетів. Визначено можливі напрями посилення ролі власних доходів місцевих органів влади.

Ключові слова: місцеві бюджети, власні доходи місцевих бюджетів, місцеві податки та збори, офіційні трансфери.

Проанализированы состав и структура доходов местных бюджетов Украины. Рассмотрены основные аспекты влияния бюджетной и налоговой реформ на формирование доходной части местных бюджетов. Определены основные направления, которые усиливают роль собственных доходов местных органов власти.

Ключевые слова: местные бюджеты, собственные доходы местных бюджетов, местные налоги и сборы, официальные трансферты.

Analyzed the composition and structure of local budgets of Ukraine. Considered the main aspects of the impact of fiscal and tax reforms on the formation of local budget revenues. Defined the main directions that reinforce the role of own revenues of local administration.

Keywords: local budgets, the own revenues of local budgets, local taxes and fees, official transfers.

Важливою передумовою ефективного функціонування місцевої влади є наявність достатнього обсягу доходів для фінансування власних повноважень. Суттєвою складовою доходів місцевих органів влади повинні бути власні доходи, в тому числі місцеві податки і збори, адже саме вони покликані забезпечувати самостійність бюджетів, що обслуговують місцеве самоврядування. Вказане положення закріплене у статті 9 частині 1

Європейської хартії про місцеве самоврядування: "Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень" [1]. Відповідно до положень Хартії держави, що ратифікували Статут, повинні законодавчо закріпити юридичні норми щодо адміністративної та фінансової незалежності муніципальних утворень¹.

В Україні приймаються заходи для підвищення ефективності функціонування місцевої влади. Зокрема, Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" передбачено підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень [3, с.19].

Дослідженню питання формування доходної бази місцевих бюджетів, зокрема, за рахунок місцевих податків і зборів, в своїх працях приділили увагу такі науковці як Кириленко О.П., Кравченко В.І., Кучабський О.Г., Луніна І.О., Молдован О.О., Павлюк К.В., Федосов В.М., Юрій С.І. та інші. Зокрема, Луніна І.О. значну увагу приділила визначенню основних проблем існуючої системи місцевого оподаткування в Україні [4, с.17], а саме: невеликий перелік місцевих податків та зборів порівняно з іншими країнами; відсутність права органів місцевого самоврядування на встановлення власних податків і зборів на своїй території; відсутність зацікавленості представників місцевої влади у додатковому залученні коштів шляхом стягнення місцевих податків і зборів тощо. Молдован у своїй монографії дослідив позитивні та негативні аспекти бюджетної реформи в Україні внаслідок прийняття Бюджетного та Податкового кодексів України. Значну увагу автор він приділив проблемі бюджетної децентралізації та реформи міжбюджетних відносин [5].

Однак, проблема забезпечення місцевих органів влади достатнім рівнем фінансових ресурсів для вирішення нагальних потреб залишається доволі актуальною, враховуючи значні зміни, котрі виникли в даній сфері в зв'язку з прийняттям Податкового кодексу в Україні.

¹ Україна ратифікувала Статут 11 вересня 1997 року, який вступив в силу 01.01.1998 р. [2]

Незважаючи на послідовне реформування бюджетної системи в Україні, прийняття Бюджетного та Податкового кодексів, значення власних доходів місцевих органів влади (доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) все ще є доволі незначним. Розглядаючи структуру закріплених, власних доходів та трансфертів, що надходять до місцевих бюджетів України, потрібно відзначити, що на виконання власних повноважень спрямовуються саме власні доходи, а їх частка у 2008-2011 роках коливалась у межах 6,9-8,5% [6, с. 131]. Обсяг власних доходів у 2012 році у загальній структурі доходів місцевих бюджетів України дещо зріс і склав близько 13%. Стосовно ролі місцевих податків і зборів, то їх частка у доходах місцевих бюджетів в 2012 році становила лише 2,4%².

Однозначною є тенденція до переважання трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів – від 43% у 2008 році до 52,3% у 2011 році. У 2012 році обсяг трансфертів склав 55,2 % доходів місцевих бюджетів (див. таблицю 1). Потрібно відзначити, що абсолютне значення показника офіційних трансфертів, що надходять від органів державного управління, з року в рік зростає – з 59112,7 млн. грн. у 2008 році до 124459,6 млн. грн. у 2012 році.

Таблиця 1

Основні показники місцевих бюджетів у 2008-2012 роках

Показники	2008	2009	2010	2011	2012
Обсяг офіційних трансфертів від органів державного управління, млн.грн.	59112,7	62180,1	77766,2	94875	124459,6
Частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, %	43,0	46,2	48,8	52,3	55,2

² Розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України.

Частка доходів місцевих бюджетів (без врахування обсягу міжбюджетних трансфертів) у ВВП, %	7,8	7,8	7,4	6,7	7,2
Частка видатків місцевих бюджетів (без врахування обсягу міжбюджетних трансфертів) у ВВП, %	13,4	13,9	14,7	13,7	15,7

Примітка: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України

Про недостатність фінансових ресурсів для виконання покладених на місцеву владу зобов'язань свідчить наступна інформація: частка доходів місцевих бюджетів (без врахування обсягу міжбюджетних трансфертів) у ВВП в 2008-2012 роках коливалась в межах 6,7 – 7,8 %, а частка видатків місцевих бюджетів (без врахування обсягу міжбюджетних трансфертів) у ВВП – в межах 13,4 – 15,7%. При такій ситуації вступає в дію механізм дотації. Велику кількість територіальних громад можна охарактеризувати як фінансово неспроможні. На даний час більше 90% місцевих бюджетів України – дотаційні, в значній частині регіонів частка трансфертів становила 60-70% доходів бюджету [7]. На початку 1990-х років дотаційними були 13-15 областей, на початку 2000-х років – близько 20-ти, а в 2010 році такими були всі регіони, крім Києва і Дніпропетровської області [5, с. 171]. В останні роки всі регіони України отримували дотації.

Як було зазначено, роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів є доволі незначною. Після прийняття Податкового кодексу система місцевого оподаткування змінилась, і ці зміни були кардинальними.

Суттєвого скорочення зазнав перелік місцевих податків і зборів, що проілюстровано в таблиці 2.

Таблиця 2.

Порівняння змін у складі місцевих податків і зборів, що відбулись внаслідок прийняття Податкового кодексу України [8; 9; 10]

Закон України "Про систему оподаткування" та Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" зі змінами в останній редакції	Податковий кодекс України	Коментарі щодо змін, що відбулись внаслідок прийняття Податкового кодексу України
<i>місцеві податки</i>		
податок з реклами		виключено з переліку
комунальний податок		виключено з переліку
податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки	податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	включено до переліку місцевих податків у липні 2010 року, запроваджено з 2012 року
	єдиний податок	включено до переліку місцевих податків і зборів
<i>місцеві збори</i>		
збір за парковку автомобілів	збір за місця для паркування транспортних засобів	змінено механізм оподаткування
ринковий збір		виключено з переліку
збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі		виключено з переліку
	збір за провадження деяких видів підприємницької	включено до переліку місцевих податків і зборів

	діяльності	
збір за видачу ордера на квартиру		виключено з переліку
збір з власників собак		виключено з переліку
курортний збір	туристичний збір	змінено механізм оподаткування
збір за участь у бігах на іподромі		виключено з переліку
збір за виграш на бігах		виключено з переліку
збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі		виключено з переліку
збір за право використання місцевої символіки		виключено з переліку
збір за право проведення кіно-і телезйомок		виключено з переліку
збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей		виключено з переліку

Після прийняття Податкового кодексу України відбулось зростання частки місцевих податків і зборів в доходах місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів³. Якщо протягом 2008-2010 років зазначений показник утримувався на рівні 1,02-1,25%, то в 2011 та 2012 роках – відповідно 2,9% та 5,4%⁴. Зазначене зростання в основному відбулось за рахунок включення до переліку місцевих податків і зборів єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва.

В 2011 році до місцевих бюджетів України надійшло 1987,9 млн. грн. єдиного податку, що склало 79,4% надходжень від місцевих податків і зборів

³ В 2011-2012 роках до місцевих бюджетів України продовжували надходити суми місцевих податків і зборів, котрі справлялись до прийняття Податкового кодексу та були нараховані до 1 січня 2011 року. В 2011 році вони склали 20,8 млн. грн. (0,05% у структурі доходів без врахування міжбюджетних трансфертів), а у 2012 році - відповідно 1,9 млн. грн. (0,002%).

⁴ Розраховано за даними Державної казначейської служби України.

(див. таблицю 3). В наступному 2012 році обсяг надходжень єдиного податку зріс до 4815,6 млн. грн. або 88,3% надходжень місцевих податків і зборів. Таке зростання відбулось за рахунок змін податкового законодавства, відповідно до якого були введені нові ставки та змінені терміни сплати єдиного податку. Роль єдиного податку як джерела наповнення місцевих бюджетів поступово зростає з 2,3% у 2011 році до 4,8% у 2012 році. Протягом 2007-2010 років значення цього показника утримувалось на рівні 2,4-2,7%. Позитивна тенденція, що склалась в 2012 році свідчить про позитивні зрушення та правильний підхід щодо включення єдиного податку до місцевих податків та зборів.

Частка надходжень від збору за місця для паркування транспортних засобів, збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності та туристичного збору в структурі місцевих податків і зборів у 2012 році дещо скоротилась порівняно з попереднім роком, однак причиною цього було суттєве зростання надходжень від єдиного податку з юридичних та фізичних осіб майже в 2,5 рази. Обсяг надходжень від справляння зазначених зборів в абсолютному вимірі зростав.

Як зазначалось вище, сьогодні власні доходи не є солідною основою поповнення місцевих бюджетів, основна роль належить регулюючим податкам та дотаціям. Власні доходи місцевих бюджетів повинні виконувати, перш-за-все, фінансову функцію. Особливо це характерно для сучасної ситуації в Україні, коли органи місцевої влади не мають достатньої бази для виконання покладених на них повноважень.

Для вирішення питання посилення ролі власних доходів місцевих бюджетів доцільно розширити перелік місцевих податків і зборів, які мають право справляти місцеві органи влади, для охоплення більшої бази оподаткування (зокрема, ринковий збір, який існував до прийняття Податкового кодексу України і в структурі місцевих податків і зборів мав суттєве значення, податок з реклами), адже на рівні бюджетів місцевого самоврядування існує проблема нереальності справляння того чи іншого податку чи збору. Різні адміністративно-територіальні одиниці мають не однакові можливості щодо отримання доходів на своїй території, справляння податків, адже існує велика різниця між рівнем розвитку окремих регіонів. Це залежить від особливостей

Таблиця 3

Місцеві податки і збори в структурі доходів місцевих бюджетів у 2011-2012 роках

Показники	2011			2012		
	обсяг надходжень, млн. грн.	частка у структурі МПЗ ¹ , %	частка у доходах місцевих бюджетів ² , %	обсяг надходжень, млн. грн.	частка у структурі МПЗ ¹ , %	частка у доходах місцевих бюджетів ² , %
єдиний податок ³	1987,9	79,39	2,29	4815,6	88,28	4,78
податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	-	-	-	0,09	0,002	0,0001
збір за місця для паркування транспортних засобів	56,5	2,26	0,07	68,4	1,25	0,07
збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	431,9	17,25	0,50	532,5	9,76	0,53
туристичний збір	27,7	1,11	0,03	38,4	0,70	0,04

Примітка:

¹ МПЗ – місцеві податки і збори;² при розрахунку враховували доходи місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів;³ до обсягу надходжень включено єдиний податок, нарахований до 01.01.2011 р. в сумі 156,2 млн. грн. (2011 р.) та 2,6 млн. грн. (2012 р.)

Розраховано за даними Державної казначейської служби України

окремих регіонів, розвитку промисловості, чисельності населення тощо. Східні області України характеризуються високим рівнем концентрації виробничих потужностей, тоді як західні регіони спеціалізуються на сільськогосподарському виробництві.

Крім того, потрібно надати більших повноважень органам місцевого самоврядування самим визначати базу оподаткування та встановлювати ставки місцевих податків і зборів. В залежності від регіонів вони будуть відрізнятись, але органам самоврядування краще видно, які ставки доцільно застосовувати і скільки реально фінансових ресурсів вони можуть надати.

Одним з шляхів посилення ролі власних доходів місцевих бюджетів доцільно передбачити поповнення бюджету розвитку фінансовими ресурсами, які надходять до бюджету внаслідок реалізації інвестиційних проектів та наданих кредитів за рахунок коштів бюджету розвитку.

Таким чином, недоліки сучасної бюджетної системи щодо забезпечення місцевих органів влади достатнім обсягом власних фінансових ресурсів можна подолати, поглиблюючи бюджетну реформу з врахуванням, насамперед, інтересів місцевого самоврядування та збільшуючи прозорість бюджетного процесу.

Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: – <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/122-Ukrainian.pdf>
2. Статус Європейської хартії місцевого самоврядування: [Електр. ресурс]. – <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=ENG&CM=&NT=122&DF=8/1/2006&VL=>
3. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" / Комітет з економічних реформ при Президентові України: [Електр. ресурс]. – http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
4. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – №9. – С. 14-19.

5. Молдован О.О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ: монографія / О.О.Молдован. – К.: НІСД, 2011. – 380 с.
6. Скиба Л. Доходи місцевих бюджетів у забезпеченні повноважень органів місцевого самоврядування / Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. – Випуск 17. – 2012. – С.128-133.
7. Данилишин Б. Настав час бюджетної федералізації України. – Економічна правда: [Електр. ресурс]. – <http://www.epravda.com.ua/columns/2012/12/17/351286/>
8. Закон України № 1251-ХІІ від 25 червня 1991 року "Про систему оподаткування" з відповідними змінами і доповненнями (втратив чинність): [Електр. ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/>
9. Декрет Кабінету Міністрів України від 20.05.1993р. №56-93 "Про місцеві податки і збори" з відповідними змінами і доповненнями(втратив чинність): [Електр. ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/>
10. Податковий кодекс України від 02.12.2010 №2755-VI: [Електр. ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/>
11. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI: [Електр. ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/>
12. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / [Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К.: 2011. – 96 с.