

УДК 336.13

І. В. Сагайдак,

аспірант кафедри фінансів, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ: СТРУКТУРА ТА НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ

Досліджена структура доходів місцевих бюджетів в Україні. Проаналізовано основні тенденції розвитку місцевих бюджетів в Україні, їх роль і завдання. Визначені напрями їх оптимізації.

The income structure of local budgets in Ukraine was analyzed. The research of main trends, role and tasks were carried out. The ways of its improvement were determined.

З часу, коли Україна здобула незалежність, перед нею виникло важливе завдання — створення ефективної власної фінансової і бюджетної систем, а в теперішній час — їх подальша модернізація та вдосконалення. В умовах сучасної світової фінансової кризи питання пошуку ефективної моделі формування доходів місцевих бюджетів стає невідкладним. Низький рівень частки власних доходів робить діючу систему акумулювання доходів місцевих бюджетів України неефективною, внаслідок чого відбувається зменшення бюджетного фінансування, що призводить до поглиблення існуючих проблем на місцевому рівні, які пов'язані із незадовільним фінансовим становищем комунальних підприємств, зношеністю інфраструктури, зростанням заборгованості за комунальні послуги та соціальну нерівність. Обмежені повноваження місцевих органів влади у наповненні дохідної частини бюджету стають визначальним фактором, який стримує економічний та соціальний розвиток регіонів.

Для вирішення цих завдань необхідним є визначення місця та ролі місцевих бюджетів в бюджетній системі держави, наукове обґрунтування процесів формування доходної бази і векторів витрачання бюджетних коштів, сутності місцевого оподаткування і його ролі в доходах місцевих бюджетів, створення ефективної системи міжбюджетних відносин.

У сучасних умовах переходу до ринкових відносин зростає роль місцевих бюджетів у проведенні економічної і регіональної політики, вирішенні соціальних проблем, забезпеченні фінансування основної мережі дошкільних закладів освіти, шкіл, медичних та соціальних установ.

Питання місцевих бюджетів є об'єктом досліджень багатьох провідних вітчизняних науковців, зокрема С. Буквинського, О. Кириленко, В. Кравченка, С. Слухая, І. Лютого, І. Луїної, В. Тропіної, К. Павлюк, А. Єпіфанова, І. Лукінова, Ц. Огонь, Д. Полозенка, С. Юрія та ін.

Метою статті є аналіз основних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів в Україні, дослідження їх структури та визначення шляхів оптимізації.

Бюджетна система України складається з двох ланок — державного та місцевих бюджетів. Склад місцевих бюджетів України відображає особливості адміністративно-територіального поділу та специфіку функціонування місцевого самоврядування.

Згідно Бюджетного кодексу України, місцеві бюджети — бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування [1, ст. 2, п. 34].

У науковій літературі пропонується більш широке визначення цього поняття, а саме: місцеві бюджети — сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу ВВП і національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих органів самоврядування [2, с. 35—36].

Місцевий бюджет відповідно до Бюджетного кодексу містить в собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету. [1, ст. 63].

Закцентуємо свою увагу саме на доходах місцевих бюджетів, адже саме вони становлять фінансову основу місцевого самоврядування.

За визначенням професора, академіка Академії економічних наук Ю. Пасічника, доходи місцевих бюджетів — сфера економічних відносин суспільства, яка пов'язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і використовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону [3, с. 78].

Доходи місцевих бюджетів регламентуються відповідно до таких нормативно-правових актів: Конституція України, Бюджетний кодекс України, щорічні закони "Про Державний бюджет України", щорічні рішення про місцеві бюджети, інші закони України, укази Президента України, відповідні постанови Кабінету Міністрів України.

Існують декілька поділів доходів місцевих фінансів за джерелами, а саме — за Бюджетною класифікацією та економічною природою:

— відповідно до Бюджетної класифікації та на основі звітів про виконання місцевих бюджетів, затверджених Міністерством фінансів України, доходи місцевих органів влади поділяють на податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій із капіталом, цільові фонди, офіційні трансферти [2, ст. 2, п.24];

— в Україні доходи місцевих органів влади за економічною природою згідно із законодавством поділяються на власні, закріплені та регульовані.

Закріплені доходи — це одна з форм переданих доходів місцевим органам влади на стабільній, довгостроковій основі, які закріплюються за певним бюджетом. Перелік закріплених доходів визначено законодавством про місцеве самоврядування та про бюджетну систему.

Регульовані доходи — це також одна з форм доходів, що передаються центральною владою місцевим органам влади або з бюджетів території вищого адміністративного рівня до бюджетів нижчого адміністративного рівня. Порядок передачі та розміри регульованих доходів в Україні щороку встановлювались у Законі "Про Державний бюджет" [4, с. 17].

Тобто регульовані доходи — це доходи, що розподіляються між різними рівнями бюджетної системи. Згідно із законодавством, яке регулювало це питання до прийняття Бюджетного кодексу, обсяг відрахувань до міських (міст районного значення), селищних, сільських бюджетів від основних податків визначався радою вищого рівня (районною) й щорічно змінювався.

Таблиця 1. Доходи місцевих бюджетів у 2008—2010 рр. [8]

Доходи	2008 рік	2009 рік	Затверджено місцевими радами на 2010 рік	Фактичні надходження за 2010 рік	Виконання надходжень затверджених місцевими радами, %
Усього млн грн., у т.ч.:	58 349,0	73 872,1	78 316,5	71 028,6	90,7
загальний фонд	44 899,0	59 878,8	65 818,1	59 631,5	90,6
спеціальний фонд	13 450,0	13 993,3	12 498,4	11 397,1	91,2

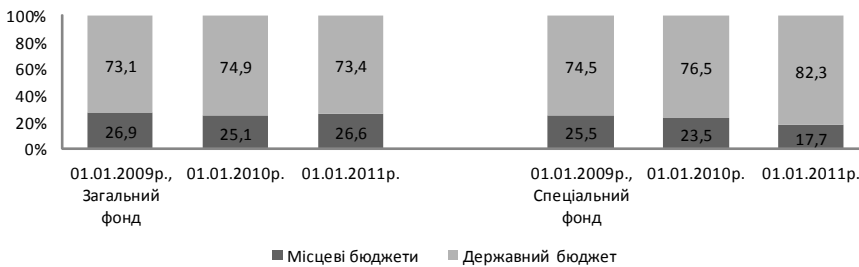


Рис. 1. Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті у 2009–2011 рр. [8]

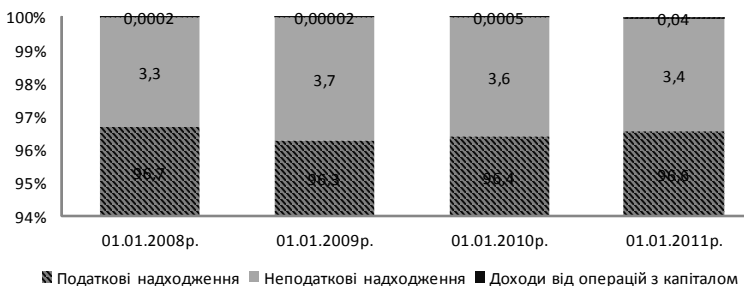


Рис. 2. Структура доходів загального фонду місцевих бюджетів за 2008–2011 рр. [8]

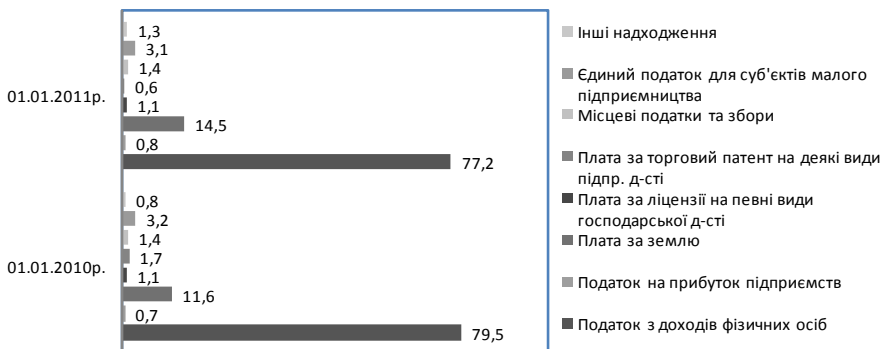


Рис. 3. Структура податкових надходжень до загального фонду місцевих бюджетів у 2010–2011 рр. [8]

Згідно зі статтею 143 Конституції України встановлено, що власних доходів у обласних і районних бюджетах немає, а є в основному закріплені або залучені, якщо фінансується спільна програма [5, с. 43].

У Бюджетному кодексі України, з метою проведення регулювання доходів місцевих бюджетів і досягнення їх бюджетної забезпеченості, не передбачено поділ доходів за вищезазначеною класифікацією (власні, закріплені, регульовані), а доходи поділяються на доходи місцевих бюджетів, що закріплюються за бюджетами та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, і доходи, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Виходячи з визначення обсягу дотацій вирівнювання з державного бюджету, доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, це є власні доходи, тобто ті доходи, які формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади. До них належать доходи згідно зі статтею 69 Бюджетного кодексу [1, ст. 69]. Доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, — це закріплені доходи. До них належать доходи згідно зі статтею 64 Бюджетного кодексу [1, ст. 64].

За своєю структурою місцевий бюджет може складатися із загального й спеціального фондів.

Загальний фонд — вкладає надходження з поточного або реєстраційного рахунку фінансового органу на поточний або реєстраційний рахунок платіжними дорученнями, в якому вказуються суми засобів, виділених на видатки установ в розрізі кодів економічної класифікації.

Спеціальний фонд формується з конкретно визначених джерел надходжень і використовується на фінансування конкретно визначених цілей.

Нещодавно Бюджетний кодекс України був оновлений (затверджений ВРУ 08.07.2010 р.), він визначає, які податки та збори залишаються на кожному рівні і, відповідно, на виконання яких повноважень спрямовуються кошти бюджетів кожного виду. У новому тексті зміни відбулися на користь місцевих бюджетів, що повинно суттєво збільшити фінансову базу регіонів та надати можливості процесам їх розвитку [6, с. 18].

У новому варіанті Бюджетного кодексу України передбачено, що у повному обсязі до доходів бюджетів регіонів будуть зараховані надходження від сплати єдиного податку, а також плати за землю, надходжень від адміністративних штрафів, плати за торговий патент і фіксованого податку, що складе у наступному році 2,7 млрд грн. Податок на нерухомість принесе місцевим бюджетам 370 млн грн. Додаткові доходи не враховуватимуться при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів [7, с. 28].

Також із державного бюджету в місцевий буде передана плата за шість видів ліцензій, сертифікатів і держреєстрацій; по 50 % збору за спеціальне використання надр, водних, лісових та інших природних ресурсів. Перерозподіл цих коштів із держбюджету дасть 1,6 млрд грн. Для бюджетів місцевого самоврядування буде збільшена ставка нарахування збору за забруднення довкілля з 30 % до 50 % [6, с. 22].

Отже, проаналізуємо структуру надходження доходів до місцевих бюджетів (табл. 1).

За даними Державного казначейства України, у 2010 р. до дохідної частини місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) загального та спеціального фондів разом надійшло 71,0 млрд грн., що на 3,8%, або на 2,8 млрд грн., менше, ніж відповідний показник минулого року.

Для детального аналізу розглянемо зведений бюджет у періоді 2009–2011 рр. (рис. 1).

Як ми бачимо, частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті у 2010 р. (рис. 1) становила 24,6%, що на 0,2 в.п. менше за відповідний показник 2009 р. Водночас частка доходів загального фонду місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету збільшилась порівняно з відповідним минулорічним показником на 1,5 в.п. і склала 26,6%. За доходами спеціального фонду місцевих бюджетів відмічається зменшення на 5,8 в.п. до 17,7%.

Найбільше доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів), за підсумками 2010 р., надійшло до бюджетів м. Києва (14 млрд грн. або 19,9% усіх доходів місцевих бюджетів). Донецької (7,4 млрд грн., або 10,4%), Дніпропетровської (6,2 млрд грн., або 8,7%) та Харківської (4,0 млрд грн., або 5,6%) областей. Водночас номінальні обсяги надходжень порівняно з даними 2008 р. зазначених регіонів зменшились, при цьому найбільше скорочення спостерігалось у м. Києві — майже на 2,2 млрд грн.

Найменше доходів надійшло до бюджетів м. Севастополя (752,8 млн грн., або 1,1% усіх доходів місцевих бюджетів), Тернопільської (830,4 млн грн., або 1,2%) та Чернівецької (866,2 млн грн., або 1,2%) областей.

В Україні понад 90 % усіх бюджетів дотаційні й лише 8 % — це бюджети, які є донорами в умовах чинної системи бюджетного регулювання. Отже, потрібно звернути увагу на розвиток депресивних регіонів, а особливо на реалізацію цільових програм на покращення інфраструктури та на заміщення дотацій вирівнювання цільовими трансфертами та адресною допомогою соціально-незахищеним верствам населення.

Перейдемо до аналізу структури доходів загального фонду місцевих бюджетів (рис. 2).

Отже, надходження до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 59,6 млрд грн., що становить 90,6% річного плану, затвердженого місцевими радами.

У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів порівняно з попередніми роками суттєвих змін не відбулося (рис. 2).

У структурі доходів загального фонду місцевих бю-

джетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) 96,6% належить податковим надходженням, обсяг яких у 2011 р. склав 57,6 млрд грн., що на 0,2% менше, ніж аналогічний показник 2010 р. (для порівняння у 2009 р. приріст становив 33,5%).

У розрізі доходів загального фонду проаналізуємо частку податкових надходжень (рис. 3).

У структурі доходів місцевих бюджетів домінують місце належить податковим надходженням. Горизонтальний аналіз нам показує зменшення питомої ваги податку з доходів фізичних осіб до 77,2% (у 2010 р. його частка становила 79,5%) та зростання частки плати за землю з 11,6% до 14,5%. Найбільшу частку у структурі податкових надходжень займають податок з доходів фізичних осіб (77,2% у 2011 р.) та плату за землю (14,5% у 2011 році). Натомість єдиний податок, який є одним із формоутворювальних джерел місцевих бюджетів розвитку, який був включений до таких з 2010 р. завдяки Бюджетному Кодексу України, займає незначну частку. Крім того, спостерігається тенденція до незначного зменшення частки єдиного податку у доходах місцевих бюджетів з 3,2% у 2010 році до 3,1% у 2011 році.

Отже основним джерелом дохідної бази місцевих бюджетів є податки, натомість питома вага доходів від операцій з капіталом та боргових джерел зменшується.

За 2011 р. номінальний обсяг неподаткових надходжень загального фонду місцевих бюджетів склав 2,0 млрд грн., що на 7,5% менше, ніж відповідний показник 2010 р.

Структура неподаткових надходжень загального фонду місцевих бюджетів зображена на діаграмі (рис. 4).

Якщо порівняти з показниками 2009 р., темпи приросту доходів від власності та підприємницької діяльності склали 4,1% адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційного та побічного продажу — 3,5%, водночас інші неподаткові надходження зменшилися на 57,2%.

У цілому, неподаткові надходження принесли до бюджету України 2011 р. на 12 млрд грн. менше, ніж у 2010 р.

У 2011 р. до місцевих бюджетів надійшло 50,3 млрд грн. доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів ("перший кошчик"), що становить 99,0% річного розрахункового показника Міністерства фінансів України. Порівняно з даними за 2010 р. надходження цих доходів зменшилися на 0,9 млрд грн., або на 1,8%.

Частка "першого кошिका" в доходах загального фонду місцевих бюджетів становить 84,3%, що на 1,2 в. п. менше, ніж аналогічний показник попереднього року.

Основним чинником зменшення доходів "першого кошिका" є скорочення номінальних надходжень податку з доходів фізичних осіб. Частка цього податку в "першому кошчику" зменшилася на 1,1 в. п.: 2010 р. — 89,6%, 2011 р. — 88,5%.

Обсяг доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів ("другий кошчик"), у 2010 р. склав 9,4 млрд грн., що на 8,1% більше, ніж надійшло у попередньому році. Річний розрахунковий показник Міністерства фінансів України, передбачений на 2011 р. за цими надходженнями, виконано на 92,1%.

На зростання обсягу надходжень "другого кошिका" переважно вплинуло зростання надходжень від плати за землю — найвагомішого джерела формування цього кошিকা. Частка цього податку у структурі доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, склала 72,0%.

За 2011 р. до спеціального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло понад 11,4 млрд грн., що на 18,6% менше, ніж в 2010 р. Виконання плану, затвердженого місцевими радами на 2011 р. склало 91,2% (рис. 5).

Зменшення обсягу доходів спеціального фонду місцевих бюджетів спостерігалось у частині доходів від операцій з капіталом на 43,8%. Також відбулося скорочення на 34,3% надходжень до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, та інших надходжень спеціального фонду на 40,5%.

Поряд з тим, зафіксовано зростання на 7,3% власних надходжень бюджетних установ, що станом на 1 січня 2010 р. становили 5,5 млрд грн.

Отже, проаналізувавши дохідну частину місцевих бюджетів, можна зробити висновок, що бюджетна система України потребує невідкладних реформ на шляху децентралізації місцевого самоврядування з наділенням ширшими повноваженнями місцевих органів влади, вдосконаленням за-

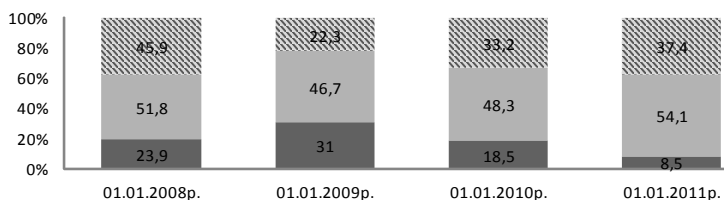


Рис. 4. Структура неподаткових надходжень до загального фонду місцевих бюджетів за 2008—2011 рр. [8]

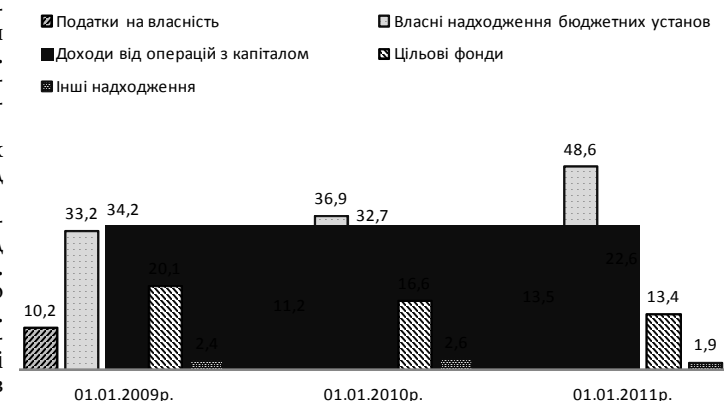


Рис. 5. Структура надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів за 2009—2011 рр. [8]

конодавчої бази для оптимізації механізму формування, розподілу та перерозподілу державних доходів.

Сьогодні потрібно забезпечити прозорість й послідовність правил і методик визначення напрямів і розмірів підтримки місцевих бюджетів; оцінки фінансово-економічного потенціалу районів і міст, податкових ресурсів і дохідної бази місцевих бюджетів на основі регулярної розробки звітних і прогнозних фінансових балансів міст, районів і областей, а також оцінки їхнього податкового потенціалу; сконцентрувати ресурси місцевих бюджетів, що спрямовуються на інвестиції в реальний сектор економіки і соціальної сфери, в рамках бюджету розвитку та довгострокове закріплення порядку розподілу загальнодержавних податків, зборів та інших платежів між бюджетами.

Незважаючи на значні зусилля, направлені на покращення механізму перерозподілу дохідної та видаткової частки бюджету між її суб'єктами та прийнятий новий Бюджетний кодекс від 08.07.2010, який значно розширює повноваження місцевих органів влади, потрібно і надалі вдосконалювати законодавчу базу, яка б посилювала зацікавленість органів місцевого самоврядування самостійно залучати фінансові ресурси, нарощувати інвестиційну привабливість регіону та переходити із рангу дотаційних в розряд донорських одиниць бюджету.

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року. № 2456-VI. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
2. Рева Т.М., Ковальчук К.Ф., Кучкова Н.В. Місцеві фінанси: навч. посіб. /Т.М. Рева. — К.: ЦУА, 2007. — 208 с.
3. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України: навч. посіб. /Ю.В.Пасічник. — К.: Знання-Прес, 2006. — 607 с. — (Вища освіта XXI століття).
4. Василик О.Д. Теорія фінансів /О.Д. Василик. — К.: НІОС, 2003. — 416 с.
5. Лондар С.А., Тимошенко О.В. Фінанси. Навчальний посібник /С.А. Лондар. — Вінниця: Нова Книга, 2009 — 384 с.
6. Вовна Н.В. Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування /Н.В. Вовна // Економіка. — 2010. — № 6. — С. 17—24.
7. Чікіта І.Б. Стан та перспективи формування місцевих бюджетів з погляду регіонального розвитку /І.Б. Чікіта // Фінанси України. — 2010. — № 7. — С. 26—32.
8. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / Сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. — Режим доступу: <http://www.ibsef.org.ua>

Стаття надійшла до редакції 26.01.2012 р.