

УДК 336.14:352

DOI: 10.31891/2307-5740-2021-290-1-48

ГРОМОВА О. Є., АБДУЛЛАЄВА А. Є.

Вінницький торговельно-економічний інститут КНТЕУ

ШЕВЧУК А. Л.

Хмельницький національний університет

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАПОВНЕНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК СКЛАДОВОЇ ФІНАНСОВОЇ БАЗИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті досліджено питання вдосконалення процесу наповненості місцевих бюджетів, як складової фінансової бази органів місцевого самоврядування з метою отримання найефективнішого бюджету та прийняття найдієвіших рішень місцевими бюджетами.

Ключові слова: місцеві бюджети, податки та збори, податкові надходження, неподаткові надходження, податок на доходи фізичних осіб, дохідна база.

HROMOVA O., ABDULLAIEVA A.

Vinnytsia Trade and Economic Institute of KNTU

SHEVCHUK A.

Khmelnytskyi National University

WAYS OF IMPROVING THE FULLNESS OF LOCAL BUDGETS AS A COMPONENT OF LOCAL GOVERNMENT BODIES FINANCIAL BASE

The issue of improving filling local budgets process has been examined in the article as a component of the local governments financial base in order to obtain the most efficient budget and make the most effective decisions by local budgets. The issue of local budgets is especially relevant on the way of Ukraine's European integration. The local budgets creating largely depends on the rightness, completeness and optimality of the provisions of the Budget Code application. In addition, local budgets have become more stable and predictable as the number of non-profit responsibilities has been reduced. The economic and social development of any country depends to a large extent on the development of its territories. This, in its turn, requires appropriate financial support, which is implemented through the local budgets formation. Increasing the importance of local budgets in the implementation of social and economic regulation is a significant factor during the further development of the country. The urgency of the problem of generating local budget revenues and using their funds has increased in the context of the fiscal and economic crisis. Ensuring local self-government with stable and sufficient financial resources is the key to establishing effective and efficient local government. Moreover, without the financial independence of local budgets with numerous components and taking into consideration the tax potential of each territory, the construction and development of an efficient social economy is impossible.

Key words: local budgets, taxes and fees, tax revenues, non-tax revenues, personal income tax, income base.

Актуальність теми. Питання місцевих бюджетів набуває особливої актуальності на шляху євроінтеграції України. Становлення місцевих бюджетів багато в чому залежить від правильності, повноти та оптимальності застосування положень Бюджетного кодексу. Крім того, місцеві бюджети стали більш стабільними й передбачуваними, оскільки зменшилася кількість непрофінансованих повноважень. Економічний та соціальний розвиток будь-якої країни значною мірою залежить від розвитку її територій. Це, своєю чергою, потребує відповідного фінансового забезпечення, що реалізується через формування місцевих бюджетів.

Метою написання статті є наукове обґрунтування засад удосконалення формування та використання коштів місцевих бюджетів і розроблення практичних рекомендацій щодо спрямування ресурсів місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним і практичним аспектам формування та використання коштів місцевих бюджетів присвячено роботи російських і вітчизняних учених, серед яких В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Василик, М. Васильєва, І. Дмитрієва, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, Д. Полозенко, К. Павлюк, Л. Павлова, В. Родіонова, С. Солянікіна, С. Слухай, Л. Тарангул, В. Твердохлебов, С. Юрій. Окремі питання багатогранної проблеми знайшли своє відображення у працях зарубіжних учених: Р. Аграноффа, Р. Бірда, Ш. Бланкарта, А. Вагнера, Р. Гнейста, Ж. Ле Шательє, Р. Масгрейва, А. Сміта.

Вклад основного матеріалу. На сучасному етапі українського державотворення актуалізується питання зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів. Позаяк рівень фінансового забезпечення місцевого самоврядування перебуває в критичному стані та потребує здійснення заходів щодо його покращення. Таку ситуацію можна пояснити наслідками глобальної економічної кризи, що зачепила практично усі сторони суспільного життя і не оминула найнижчих ланок бюджетної системи. Втім основну причину необхідно шукати в неефективності управління місцевими фінансами, так як малий обсяг доходів місцевих бюджетів та їх формування за рахунок міжбюджетних трансфертів – проблеми, властиві нашій державі, ще з перших років її незалежності [1, с. 45].

Аналізуючи практику фінансового забезпечення місцевого самоврядування, можна стверджувати про високу залежність місцевих бюджетів від податкового механізму формування доходів. Органи місцевого самоврядування досі не володіють достатніми ресурсами для виконання усіх своїх завдань. Однією з причин цього можна вважати складний та недосконалий механізм справляння податків.

Проте прийняття Податкового кодексу України у 2010 році призвело до зменшення кількості місцевих податків і зборів та впровадження нових податкових платежів. Розглядаючи роль місцевих податків і зборів не слід зневажати тим, що вони в більшості є місцевими податковими платежами. Більшість коштів від їх загальної суми надходить до бюджетів великих міст. Відповідно питома вага податків і зборів в структурі доходів більшості селищних та сільських бюджетів становить менше 1%. Неподаткові надходження складають досить малу частку доходів місцевих бюджетів України, проте їх динаміка має стійку, або незначну тенденцію до зростання, на відміну від них, доходи від операцій з капіталом мають тенденцію до зменшення починаючи з кінця 2000-х років.

Головними за значенням і показником незалежності місцевого бюджету, однак не обов'язково найбільшими за розмірами, вважають саме податкові надходження до місцевих бюджетів. Їх динаміка має тенденцію до зростання. Основу податкових доходів місцевих бюджетів формують наступні податки та збори: податок на доходи фізичних осіб, плата за землю, екологічний податок, місцеві податки та збори, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва. Податок на доходи фізичних осіб продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела прибуткової частини місцевих бюджетів, незважаючи на переспрямування його значної частки до державного бюджету. Його частина доходної бази місцевих бюджетів складає 45,6%. Динаміку надходження податку на доходи фізичних осіб відображено на рисунку 1.

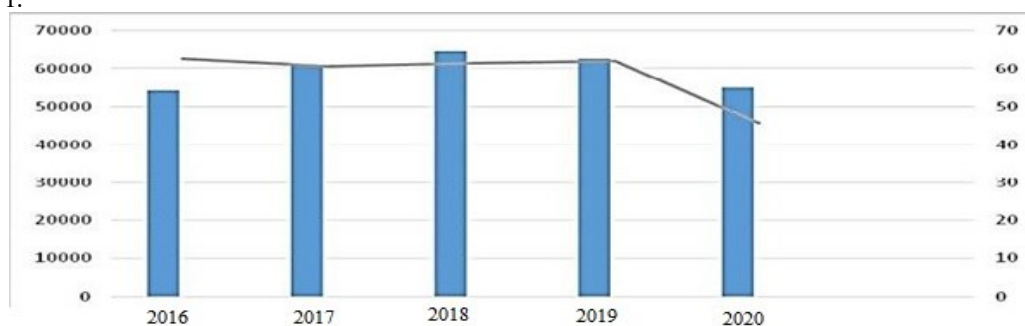


Рис. 1. Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів України за 2016–2020 рр.

Надходження цього податку за 2018 рік склали 54,9 млрд грн, що на 7,6 млрд грн, або на 12,2%, менше аніж за попередній рік. Розмір надходження податку на доходи фізичних осіб до того чи іншого виду бюджету залежить від рівня цього бюджету, від його місця в структурі бюджетної системи України.

За досліджуваний період плата за землю в Україні має стабільну зростаючу тенденцію. Сама частка плати за землю в податкових надходженнях і в доходах місцевих бюджетів коливається, змінюючи тенденцію. У структурі плати за землю щорічно відбуваються зміни за рахунок більш динамічного нарощування орендної плати та повільнішого зростання надходжень земельного податку. Ці процеси відображені на рисунку 2.

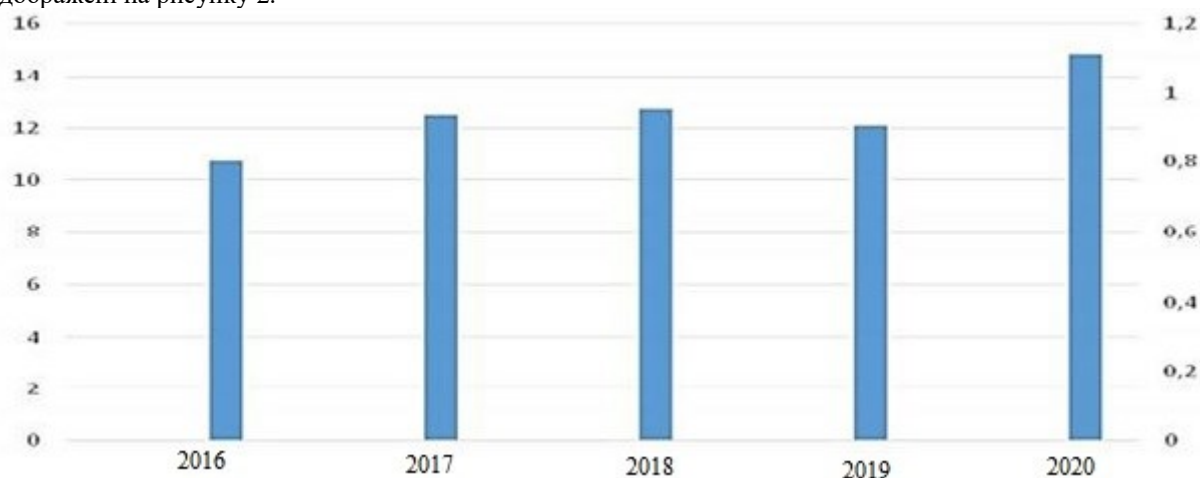


Рис. 2. Динаміка надходжень плати за землю до місцевих бюджетів України за 2016–2020 рр. (млрд грн.)

Збільшення надходжень від орендної плати зумовлене вдосконаленням адміністрування аналізованого виду надходжень, покращенням обліку орендарів земельних ділянок та обліку власних

земельних ділянок у земельному кадастрі. Нововведенням Податкового кодексу України стало запровадження екологічного податку, який замінив собою збір за забруднення навколишнього природного середовища. Цей податок є загальнодержавним, а отже є обов'язковим для справляння на всій території України. Основна частина коштів залучених цим податком спрямовується до Державного бюджету України.

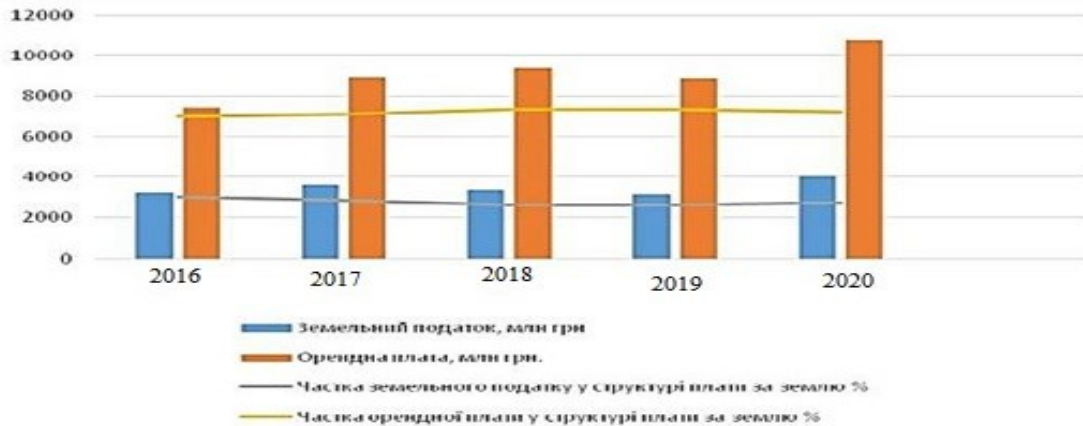


Рис. 3. Динаміка надходжень земельного податку та орендної плати до місцевих бюджетів України за 2016–2020 рр. запропоновано автором на основі [6]

Пріоритетним напрямом посилення дохідної бази місцевих бюджетів є місцеві податки і збори. Від них до місцевих бюджетів у 2020 р. постуило понад 27 млрд грн, що у понад 10 разів більше аніж аналогічний показник за 2016 р. Питова вага місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів була доволі незначною, проте з 2018 р. почала стрімко рости, і станом на 2020 рік займала 22,4%.

Розгляд зарубіжної системи місцевого оподаткування показав, що за рахунок місцевих податків у США формується 65% доходів місцевих бюджетів, у Франції – 60%, Німеччині – 45%, Великій Британії – 36%, Японії – 33%. Кількість місцевих податків і зборів у більшості зарубіжних країн становить від 20 до 100.

Отже, незважаючи на те, що основну частку в надходженнях до місцевих бюджетів становить податок на доходи фізичних осіб та плата за землю, потрібно посилювати роль місцевих податків. Запровадження нових видів податків і зборів не дали змоги суттєво збільшити податкові надходження.

Найвагомим серед місцевих податків і зборів у 2020 р. був єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, який надійшов у сумі майже 11 млрд грн, що на 32,5% більше за аналогічний показник 2016 р. Динаміка надходжень єдиного податку суб'єктів малого підприємництва представлена на рисунку 4.

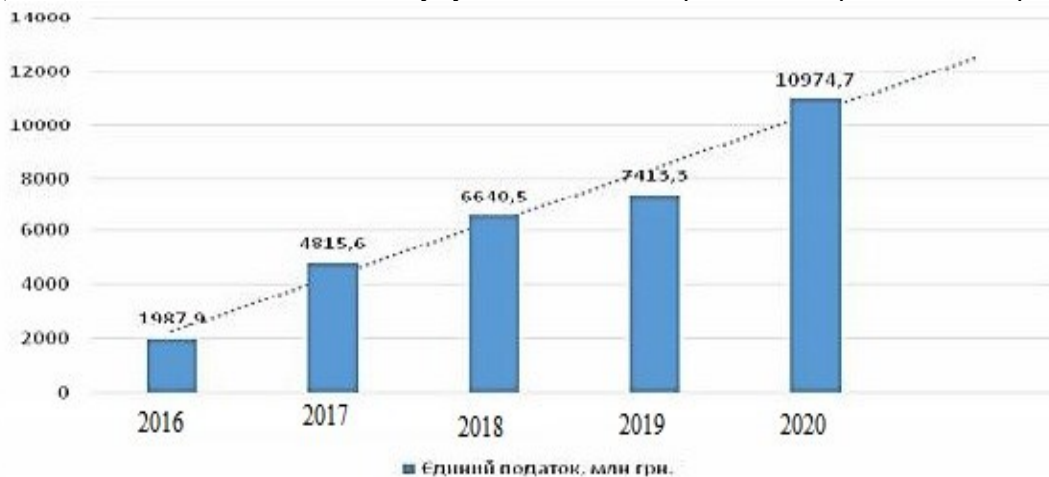


Рис. 4. Динаміка надходжень єдиного податку суб'єктів малого підприємництва за до місцевих бюджетів України за 2016–2020 рр.

Стосовно перспективи збільшення надходжень від інших місцевих податків і зборів, зокрема збору за місця паркування транспортних засобів, збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності, туристичного збору, можна зазначити що вони здатні суттєво поповнити місцеві бюджети.

Отже, підсумовуючи вище зазначене можна констатувати той факт, що запровадження Податкового кодексу України внесло значні корективи до переліку місцевих податків і зборів. Однак порівняльний аналіз надходжень цих податків показав незначні коливання, що свідчить про незмінність ролі місцевих податків і зборів у наповненні прибуткової частини місцевих бюджетів [4].

Слід наголосити, що згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, до якої приєдналась Україна і виконання якої є однією із умов тіснішої співпраці із Європейським Союзом, органи місцевого самоврядування повинні мати право в межах національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони могли б вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. У зв'язку із цим ключовою передумовою подальшого розвитку громадянського суспільства визначено глибоку і системну реформу місцевого самоврядування, яка в найближчій перспективі передбачає створення його економічного фундаменту [9].

Важливо, щоб за рахунок власних податкових джерел місцеві органи влади могли фінансувати 60–80% своїх потреб. У цьому разі їх залежність від рішень вищих органів влади стосовно прибуткової частини місцевих бюджетів буде мінімальною.

Якщо розглядати доходи місцевих бюджетів таким чином, щоб максимально ефективно вони мобілізували кошти і забезпечували органами місцевого самоврядування належною самостійністю – то одним з оптимальних рішень було посилення фіскального значення податкових доходів. Формування доходів місцевих бюджетів повинне відповідати критеріям економічної ефективності, викликати зацікавленість у органах місцевого самоврядування до свого зростання.

Узагальнення міжнародного досвіду та виявлення недоліків існуючої системи формування місцевих бюджетів України дозволяє зробити висновки про те, що для зміцнення їх дохідної частини необхідно:

- посилити фіскальне значення податкових доходів місцевих бюджетів за рахунок податків, що відповідають теоретичним вимогам щодо доцільності їх надання у розпорядження місцевих органів влади, з одночасним послабленням фінансової залежності органів місцевого самоврядування від міжбюджетних трансфертів, що надаються їм з державного бюджету;

- збільшити частку податкових доходів, що не враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів;

- удосконалити порядок мобілізації доходів до місцевих бюджетів;

- розширити повноваження місцевих органів влади у питаннях формування неподаткових доходів [9].

Більшість податкових платежів, які надходять до державного бюджету та мають вагомий фіскальний значення непридатні для їх зарахування до місцевих бюджетів через особливості справляння. Серед них податок на одану вартість, акцизні збори, тощо. Головним резервом диверсифікації доходів місцевих бюджетів України лишається податок на нерухомість, який відповідає основним вимогам до податків, що доцільно надавати у розпорядження місцевим органам влади, тому що він: відповідає принципу територіальної прив'язки та принципу одержуваної вигоди (розглядається як плата за місцеві суспільні блага, оскільки збільшення надання таких благ зумовлює зростання попиту на нерухомість у відповідному регіоні, а також принципу широкого розподілу податкового тягаря при своєму стягненні.

Неможливо не зазначити, що місцеві ради не в праві запроваджувати будьякі інші неподаткові платежі, крім передбачених загальнодержавним законодавством і включених Міністерством фінансів у бюджетну класифікацію. Перелік неподаткових доходів залежить передусім від того, які платні послуги можуть надавати населенню органи місцевого самоврядування, і від забезпечення муніципалітетів об'єктами комунальної власності. Доцільніше уникати масового відчуження комунальної власності, натомість зосередитися на отриманні доходу від надання в оренду таких об'єктів.

Також обсяги неподаткових надходжень місцевих бюджетів можна збільшити шляхом розширення спектра необов'язкових платних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування населенню на ринкових засадах, в першу чергу тих, які пов'язані з виконанням власних повноважень місцевих рад. Разом з тим, необхідно звернути увагу на те, що посилення фіскальної самостійності територіальних громад в умовах сильної фрагментації системи місцевих бюджетів та наявності багатьох дрібних, здебільшого фінансово несамодостатніх муніципалітетів, неминуче призводить до поглиблення диспропорцій у їх фінансовому забезпеченні. Причому чим більшими є міжтериторіальні відмінності до початку реформування, тим загрозившими можуть бути наслідки.

Тому до необхідних передумов створення реальних засад розширення фіскальних можливостей місцевих бюджетів слід віднести:

- укрупнення територіальних громад базового рівня;

- посилення співробітництва органів місцевого самоврядування у питаннях підтримки соціально-економічного розвитку території та надання місцевих суспільних послуг;

- проведення виваженої державної регіональної політики щодо зменшення диспропорцій в економічному розвитку регіонів та подолання відсталості депресивних територій [10, с. 84].

Податок на доходи фізичних осіб, до речі, може слугувати одним з головних непрямих індикаторів рівня життя населення. Як вагомий потенційне джерело зміцнення місцевих бюджетів України слід розглянути неподаткові надходження. Хоча повноваження місцевих органів влади у питаннях щодо їхнього запровадження, встановлення розмірів та порядку справляння досить незначні, вони все ж таки здатні впливати на обсяг надходжень їх окремих видів. Цими платежами є доходи від власності територіальних громад, стягнуті за рішенням рад адміністративні штрафи та інші санкції, відсотки від розміщення тимчасово вільних бюджетних коштів на банківських депозитних рахунках, тощо. Але вони, на жаль, не мають достатнього фіскального значення щоб суттєво впливати на обсяги доходів місцевих бюджетів,

принаймні у теперішній час. Натомість власні надходження бюджетних установ справляються згідно з переліками та правилами, встановленими Урядом і центральними органами виконавчої влади, а вони в свою чергу в останні роки становлять понад 2/3 усіх неподаткових надходжень.

Висновки. Практичне дослідження процесу формування місцевих бюджетів довело, що нині місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні. Це зумовлено цілою низкою обставин:

- високими рівнем концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;
- домінуючою роллю регулюючих доходів у структурі надходжень коштів до місцевого бюджету і низькою часткою закріплених за територіями податкових платежів;
- діючою практикою формування місцевих бюджетів, за якої збережений поки що у своїй основі механізм централізованого встановлення нормативів відрахувань від регулюючих доходів, хоча вони й знаходяться у протиріччі з принципами бюджетної децентралізації;
- тенденцією встановлення видатків униз по бюджетній системі без відповідного підкріплення дохідними джерелами, що призводить до дотаційності багатьох раніше збалансованих місцевих бюджетів.

Отже, аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів базового рівня бюджетної системи дає змогу зробити висновки щодо здійснення заходів, спрямованих на покращання умов формування місцевих бюджетів.

Спираючись на зарубіжний досвід, можна зробити такі пропозиції, щодо покращання функціонування роботи місцевих бюджетів, які є складовою фінансової бази органів місцевого самоврядування: по-перше сприяти веденню підприємницької діяльності у територіальній громаді, по-друге встановити спроможність територіальної громади від рівня економічного розвитку і функціонування на її території підприємницьких структур. Акцентувати увагу на дохідну частину наповненості бюджету, як визначено при аналізі, саме податкових надходжень, а також підвищити чинники для залучення інвестиційних ресурсів для громади. Врегулювати видаткову частину бюджету, акцентувати увагу на орієнтованості соціальних потреб громади, а також необхідно створити спеціальні бюджетні фонди фінансового вирівнювання територій, а перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня доцільно було здійснювати з урахуванням податкової сили територій та мінімального рівня, до якого повинні вирівнюватися фінансові можливості цих територій.

Література

1. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні. 2019. 608 с.
2. Бондарук Т. Г. Місцеві фінанси : навч. посібник. "Інформ.-аналіт. агентство". 2016. 529 с.
3. Боярко І. М., Люта О. В., Пігуль Н.Г. Місцеві бюджети у забезпеченні соціально-економічного розвитку міста : монографія. Суми : ПВКП "Корпункт". 2017. 92 с.
4. Бюджетне забезпечення територіальних громад України: тенденції останніх років. 2017. № 19-20.
5. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI.
6. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2020 рік: Проект «Зміцнення фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження». 2020. 80 с.
7. Вівчар О. Й. Місцеві фінанси : навч. посібник. Львів : Видавництво Львівської політехніки. 2014. 28 с.
8. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія. Одеса : Атлант. 2018. 234 с.
9. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>
10. Кириленко О.П. Місцеві бюджети в економічній системі держави : наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія "Економіка". 2010. № 7. С. 83–87.

References

1. Bondaruk T. H. Mistseve samovriaduvannya ta yoho finansove zabezpechennia v Ukraini. 2019. 608 s.
2. Bondaruk T. H. Mistsevi finansy : navch. posibnyk. "Inform.-analit. ahentstvo". 2016. 529 s.
3. Boiarko I. M., Liuta O. V., Pihul N.H. Mistsevi biudzhety u zabezpechenni sotsialno-ekonomichnoho rozvytku mista : monohrafiia. Sumy : PVKP "Korpunkt". 2017. 92 s.
4. Biudzhette zabezpechennia terytorialnykh hromad Ukrainy: tendentsii останніх років. 2017. № 19-20.
5. Biudzhetniy Kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 r. № 2456-VI.
6. Biudzhetniy monitoryng: Analiz vykonannya biudzhetu za 2020 rik: Proekt «Zmitsnennia finansovoї initsiatyvy (ZMFI-II) vprovadzhennia». 2020. 80 s.
7. Vivchar O. Y. Mistsevi finansy : navch. posibnyk. Lviv : Vydavnytstvo Lvivskoi politekhniky. 2014. 28 s.
8. Volokhova I. S. Mizhbiudzhetni vidnosyny v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku : monohrafiia. Odesa : Atlant. 2018. 234 s.
9. Zakon Ukrainy "Pro dobrovilne obiednannya terytorialnykh hromad" vid 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/>
10. Kyrylenko O.P. Mistsevi biudzhety v ekonomichnii systemi derzhavy : naukovyi zapysky Ternopil'skoho derzhavnoho pedahohichnoho universytetu imeni Volodymyra Hnatiuka. Serii "Ekonomika". 2010. № 7. S. 83–87.

Надійшла / Paper received: 25.01.2021

Надрукована / Paper Printed : 05.03.2021