

УДК 336.142.3

## Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації

**Слободянюк Н.О.**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів та банківської справи  
Донецького національного університету економіки і торгівлі  
імені Михайла Туган-Барановського

**Коніна М.О.**

асистент кафедри фінансів та банківської справи  
Донецького національного університету економіки і торгівлі  
імені Михайла Туган-Барановського

Вивчено сутність фінансової децентралізації, вказано переваги та недоліки її функціонування. Виявлено особливості формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації за рахунок податкових та неподаткових надходжень та інших доходів (без врахування міжбюджетних трансфертів). В статті вказано на недоліки та перспективні напрями оптимізації формування доходів місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації.

**Ключові слова:** фінансова децентралізація, державний бюджет, місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, податкові та неподаткові надходження, органи місцевого самоврядування.

Слободянюк Н.А., Коніна М.А. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Изучены сущность финансовой децентрализации, указаны преимущества и недостатки ее функционирования. Выявлены особенности формирования доходной части местных бюджетов в условиях децентрализации за счет налоговых и неналоговых поступлений и других доходов (без учета межбюджетных трансфертов). В статье отмечаются недостатки и перспективные направления оптимизации формирования доходов местных бюджетов в условиях финансовой децентрализации.

**Ключевые слова:** финансовая децентрализация, государственный бюджет, местные бюджеты, доходы местных бюджетов, налоговые и неналоговые поступления, органы местного самоуправления.

Slobodyanyuk N.O., Konina M.O. THE PROBLEMS OF LOCAL BUDGETS' REVENUES FORMATION IN CONDITIONS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION

The essence of financial decentralization was studied, advantages and disadvantages of its functioning were indicated. In the article were highlighted the peculiarities of local budgets' revenues formation in the conditions of decentralization, which are received from taxes, non-taxable sources and other revenues (without inter-budget transfers). In the article were indicated disadvantages and perspective ways of optimization of local budgets' revenues formation in the conditions of decentralization.

**Keywords:** financial decentralization, state budget, local budgets, revenues of local budgets, taxes and non-taxable sources, authorities of local government.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Місцевим бюджетам відводиться головна роль і у соціально-економічному розвитку території, адже саме з них здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації; також фінансуються різноманітні молодіжні програми, видатки по на житлово-комунальне господарство тощо. Але основне питання, яке постає на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування, є забезпечення необхідними фінансовими ресурсами для ефективного управління видатками. Тому вирішити дану проблему допоможе фінан-

сова децентралізація, що є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливість участі місцевої влади у розвитку власної території, сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням, які пов'язані з формуванням дохідної частини місцевих бюджетів, присвячені праці відомих вчених С. Буковинського, О. Василика, А. Даниленка, О. Кириленко,

В. Кравченка, І. Луїної, І. Лютого, В. Опаріна, К. Павлюк, О. Романенко, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін.

Але незважаючи на велику кількість наукових публікацій у цій сфері, питання формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів потребують подальших досліджень через недосконалість та постійні зміни податкового та бюджетного законодавства.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є аналіз сучасних проблем формування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації та розробка пропозицій щодо підвищення їх фінансової незалежності та самостійності з урахуванням змін до бюджетного та податкового законодавства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зміна курсу державної політики України в напрямку фінансової децентралізації влади впродовж останніх 10 років проголошується як основний вектор розвитку країни. Розпочавшись з 70-х років ХХ століття з розширення повноважень органів місцевої влади та прийняттям у 1985 році Європейської хартії місцевого самоврядування, децентралізація довела свою ефективність, оскільки на її засадах побудовано економічні системи країн ЄС та США [4].

Згідно статті 9 Європейської Хартії місцевого 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. Частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону [7].

Фінансова децентралізація передбачає законодавче закріплення за кожним рівнем влади певних функцій або окремих публічних послуг та необхідного для їх виконання матеріально-фінансового ресурсу. Слід зазначити, що делегування повноважень має місце в усіх країнах з адміністративно-командною моделлю економіки, характерними рисами якої є надмірна концентрація і владних повноважень, і фінансових ресурсів на центральному рівні та низький рівень самодостатності місцевого самоврядування [3, с. 65].

Фінансова децентралізація потрібна для фінансової самостійності органів місцевого самоврядування та підвищення ефективності розв'язання завдань, що були передані на локальний (місцевий) рівень, покращення надання послуг і максимального їх набли-

Таблиця 1

### Переваги та недоліки фінансової децентралізації

Переваги	Недоліки
Фінансова самостійність територіальних громад у забезпечення своїх жителів суспільними благами	Ускладнення процесу перерозподілу фінансових ресурсів через бюджет та управління бюджетним процесом в цілому
Створення умов для кращого забезпечення потреб місцевого населення	Складність узгодження локальних потреб територіальних громад із макроекономічними потребами країни
Стимулювання державного сектору до реакції на вимоги громадян	Виникнення регіональних фіскальних розбіжностей
Формування конкурентного середовища на різних рівнях місцевої влади за робочу силу, інші фактори виробництва та споживачів суспільних благ	Зниження централізованого бюджетного контролю над формуванням та ефективним розподілом бюджетних ресурсів
Формування ефективної системи вирівнювання з метою стимулювання розвитку територій	Обмеження централізованого вирівнювання дохідної та видаткової частини бюджетів територіальних громад
Ріст компетенції та кваліфікації органів місцевого самоврядування в процесі вирішення питань щодо розвитку відповідних територій	
Динамічність системи, здатність до експериментування та інновацій в наданні державних послуг	
Врівноваження владних повноважень на різних рівнях управління	

Таблиця 2

Аналіз динаміки та структури доходів місцевих бюджетів у 2011-2015 роках  
(без врахування міжбюджетних трансфертів) [10]

Показники	2011		2012		2013		2014		2015		Відхилення 2015-2014	
	Сума, млн.грн.	Питома вага,%	Сума, млн.грн.	Питома вага,%	Сума, млн.грн.	Питома вага,%	Сума, млн.грн.	Питома вага,%	Сума, млн.грн.	Питома вага,%	Сума, млн.грн.	в.п. (+,-)
Податкові надходження, в т.ч.	71640	84,08	84097	84,90	89981	86,55	85909	86,19	85742	79,74	-167	-6,45
Податок на доходи фізичних осіб	54065	75,47	61066	72,61	64586	71,78	62557	72,82	48659	56,75	-13898	-16,07
Акцизний податок	908	1,27	1243	1,48	1359	1,51	159	0,19	6545	7,63	6386	7,45
податок на прибуток	358	0,50	443	0,53	675	0,75	260	0,30	3871	4,51	3611	4,21
Місцеві податки і збори	2550	3,56	5457	6,49	7314	8,13	8056	9,38	23548	27,46	15492	18,09
Інші	13760	19,21	15887	18,89	16047	17,83	14878	17,32	3118	3,64	-11760	-13,68
<b>Неподаткові надходження</b>	<b>10916</b>	<b>12,81</b>	<b>12636</b>	<b>12,76</b>	<b>12128</b>	<b>11,67</b>	<b>12258</b>	<b>12,30</b>	<b>19812</b>	<b>18,42</b>	<b>7554</b>	<b>6,13</b>
Інше	2653	3,11	2326	2,35	1852	1,78	1510	1,51	1979	1,84	469	0,33
<b>Всього</b>	<b>85208</b>	<b>100,00</b>	<b>99059</b>	<b>100</b>	<b>103961</b>	<b>100</b>	<b>99676</b>	<b>100,00</b>	<b>107533</b>	<b>100</b>	<b>7857</b>	<b>X</b>

ження до населення, вдосконалення системи управління. Фінансова незалежність досягається шляхом акумуляції фінансових ресурсів на даному владному етапі.

У зарубіжних країнах замість поняття «фінансова» використовують «фіскальна» децентралізація.

Основоположником теорії фінансової децентралізації є американський економіст Чарльз Тібу, який зазначає що «фіскальна децентралізація підвищує рівень конкуренції серед місцевих органів влади ... децентралізація забезпечує зростання ефективності, оскільки органи місцевого самоврядування мають більш точну інформацію про потреби своїх резидентів на відміну від центральної влади» [8].

Отже, фінансова децентралізація – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним та місцевими рівнями управління. Децентралізація фінансових ресурсів має як певні переваги, так і, відповідно, недоліки (табл. 1) [4].

Фінансова децентралізація включає: 1) децентралізацію витрат; 2) децентралізацію доходів; 3) організаційну самостійність.

Розглянемо більш детально процес децентралізації доходів місцевих органів влади.

З прийняттям Верховною Радою у грудні 2014 року змін до Бюджетного та Податкового кодексів України в нашій країні розпочався процес фінансової децентралізації владних повноважень, не зважаючи на те, що кожного року даний процес декларується в Основних напрямках бюджетної політики держави. Так, вже протягом 2015 року до місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло на 19,2% більше від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами, ніж у 2014 році (табл. 2).

Як видно з таблиці 2, саме податкові надходження є основним джерелом бюджетних доходів місцевого самоврядування, їх частка в структурі в 2015 році становить майже 80%.

За результатами 2015 року місцеві бюджети отримали на 7857 млн. грн. більше доходів ніж у попередньому 2014 році. Це пов'язано з тим, що, починаючи з 2015 року, джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено за рахунок передачі з державного бюджету на місця: 10% податку на прибуток підприємств; плата за землю в частині податку на майно; збори з роздрібного продажу підакцизних товарів (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів)

за ставкою 5% вартості реалізованого товару. Крім того, доходна частина місцевих бюджетів поповнилася єдиним податком (раніше надходження направлялися в бюджет розвитку), податком на нерухомість, транспортним податком, 80% екологічного податку (замість 35%) та 25% плати за надра [1]. Саме органи місцевої влади визначатимуть, на які потреби спрямовувати ці кошти.

Але в 2015 році місцеві бюджети недоотримали кошти від податку з доходів фізичних осіб за рахунок того, що 25% його залишається у державному бюджеті, а решта розподіляється між обласними бюджетами, районними та бюджетами міст обласного значення, а за даними аналітиків ця сума становить приблизно 42 млрд. грн. Проте незважаючи на зменшення надходження ПДФО в динаміці на 13898 млн. грн. у порівнянні з аналогічним показником 2014 року, в структурі даний податок займає перше місце – 56,75% всіх податкових надходжень місцевих бюджетів.

На другому місці в 2015 році знаходяться місцеві податки і збори (27,46%), проте ще в 2014 році їх частка в структурі податкових надходжень бюджетів місцевих органів влади становила лише 9,38%. Зростання показника протягом 5 років дослідження відбулося на 20998 млн. грн. Одним із факторів такого зростання є те, що в 2015 році до податку на майно віднесено плату за землю. А також зростання надходжень з податку на нерухомість, оскільки його сплата власниками житлових приміщень в 2015 році відбулася за результатами попереднього 2014 року.

Розмір сплати акцизного податку суб'єктами підприємницької діяльності становить в 2015 році 7,63% всіх податкових надходжень місцевих бюджетів, проти 0,19% в 2014 році.

Передача на місця 10% податку на прибуток призвело до зростання податкових надходжень на 3611 млн. грн. в порівнянні з 2014 роком, що в майбутньому стимулюватиме органи місцевого самоврядування до підвищення показників прибутковості юридичних осіб та покращення їх інвестиційного клімату.

Отже, хоча в 2015 році і відбулися позитивні зрушення за наслідками впровадження бюджетної децентралізації, але все ще існує ряд проблемних питань, які виникли в ході практичного застосування нових норм бюджетного та податкового законодавства та потребують вирішення.

На сьогодні органи місцевого самоврядування не забезпечуються необхідними фінан-

совими ресурсами для виконання делегованих повноважень. В якості компенсаційних витрат від ПДФО місцеві бюджети отримують галузеві субвенції, які мають чітко зазначену ціль: медична, освітянська, на підготовку кадрів, що забезпечує виключення випадків перерозподілу зазначених коштів на інші видатки. Тобто місцеві органи отримали конкретні цільові кошти, які не можуть змінювати, тоді як попередня система вирівнювання дозволяла такий перерозподіл.

У світі існують країни, в яких місцеві бюджети наділені дуже високою фінансовою автономією, тобто практично не залежать або слабо залежать від бюджету центральної адміністрації. Це Ісландія, США, Люксембург, Австрія, Швеція. В зазначених країнах фінансова автономія місцевих бюджетів знаходиться в інтервалі від 99,2% до 72,8%. У Німеччині, Японії, Франції, Фінляндії, Бельгії і Данії фінансова автономія місцевих бюджетів коливається від 68% до 56%. Основу їх фінансової автономії складають місцеві податки і місцеві надбавки до загальнодержавних податків. Власні доходи цих країн не входять до складу доходів вищестоящих бюджетів і, таким чином, не регулюються зверху [9].

В країнах Європейського союзу налічується близько від 20 до 100 місцевих податків. Місцеві бюджети цих країн формуються як за рахунок прямих, так і непрямих податків, при цьому значну частку займають непрямі податки (ПДВ та акцизні податки). Також фінансовими ресурсами місцевих бюджетів є плата користувачів за блага й послуги, наприклад, переробка сміття домогосподарств, опіка над людьми похилого віку, використання спортивних і культурних об'єктів, утилізація автомобілів, надмірне використання добрив у сільському господарстві, податки на цінні папери, податки на право розміщення офісів в центрі міста тощо [2, с. 18].

В Україні ж місцеві бюджети наповнюються в основному за рахунок прямих податків (табл. 2). Тому спираючись на досвід розвинутих країн, в нашій державі доцільно перевести податок з доходів фізичних осіб до складу місцевих, так як він є бюджетоутворюючим податком місцевих бюджетів, має досить широку податкову базу, а його розмір залежить від доходів та рівня життя громадян. Це зможе в деякій мірі розширити ресурсну базу місцевих бюджетів та вирішуватися соціально-економічні проблеми на місцях на рівні 60-80%.

Також негативною стала практика щорічних змін у переліку та порядку розмежування як доходів, так і видатків місцевих бюджетів. Тому перерозподіл доходів між бюджетами одного рівня доцільно було б здійснювати з урахуванням податкової сили територій та мінімального рівня, до якого повинні вирівнюватись фінансові можливості цих територій. А органи місцевого самоврядування повинні отримати право на самостійне запровадження місцевих податків і зборів, при цьому враховувати конкурентні переваги та інтереси кожного міста чи регіону.

Отже, реформування бюджетно-податкових відносин між державою та органами місцевого самоврядування, визнання їх рівноправними суб'єктами взаємодії є можливим при чіткому розмежуванні повноважень між рівнями влади та забезпеченні їх в повному обсязі відповідними ресурсами.

**Висновки.** Одним із пріоритетів бюджетної політики в Україні на сучасному етапі є проведення комплексної реформи місцевого самоврядування, головною метою якої є підвищення рівня фінансової незалежності та видаткової автономності місцевих бюджетів, а також посилення ефективності використання бюджетних коштів.

Бюджетна децентралізація спрямована на розширення дохідної частини бюджетів, бази адміністрування та надання права органам місцевого самоврядування самостійно коригувати розмір податків та зборів.

Але не зважаючи на певні досягнення українського уряду у 2015 році, питання фінансової децентралізації все ще є досить актуальним: із отриманням додаткових джерел доходів на місцях, паралельно за ними закріплюються і нові видатки – на освіту, на медицину, культуру, дорожнє та житлово-комунальне господарство. Значна частка податку на доходи фізичних осіб та рентної плати за користування надрами перерозподіляється між місцевими та державним бюджету України непропорційно, тобто відбувається не децентралізація, а навпаки, централізацію фінансових ресурсів.

Лише за умови вирішення законодавчих, організаційних проблем місцеві бюджети, у майбутньому зможуть мати достатній обсяг коштів на виконання делегованих повноважень, а громадяни країни зможуть нарешті отримати якісні медичні, освітні ті інші послуги.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
2. Андрущенко В.Л. Чи існує проблема множинності податків / В.Л. Андрущенко // Бюджетно-податкова політика та регіональний розвиток України: матер. Міжн. наук. практ. конф., 22 травня 2015 р. – Ірпінь: Вид-во НУДПСУ, 2015. – С. 18-20.
3. Лазутіна Л.О. Джерела формування місцевих бюджетів сільських територій в умовах децентралізації / Л.О. Лазутіна // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://global-national.in.ua/archive/6-2015/150.pdf>
4. Патицька Х.О. Фінансова децентралізація як основа формування самодостатніх територіальних громад / Патицька Х.О. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4412>
5. Таукешева Т.Д. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні / Т.Д. Таукешева, Г.В. Даудова // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Випуск 1(48). – С. 1-6.
6. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: т теоретичний аспект / Мирослав Терещов // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – 2(25). – С. 60-69.
7. Фінансова децентралізація: «підйомні» для громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/publications/item/id/47>
8. Холодов А.С. Гипотеза Тибу и возможности ее реализации / Холодов А.С., Косенко С.Т. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rae.ru/forum2012/213/1335>
9. Христинко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы / В.Б. Христинко. – Москва: Дело. – 2002. – 608 с.
10. Ціна держави. Бюджет [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cost.ua/budget/revenue/#1>