

УДК 336.14

## Науковий підхід до фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні

**Михайленко С.В.**

доктор економічних наук,  
професор кафедри фінансів та кредиту  
Одеської філії ПВНЗ «Європейський університет»

**Зубріліна В.В.**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів та кредиту  
Одеської філії ПВНЗ «Європейський університет»

Стаття присвячена актуальним питанням забезпечення органів місцевої влади необхідними фінансовими ресурсами. Проаналізовано та встановлено тенденції структури доходів місцевих бюджетів за основними групами. Визначено основні проблеми у формуванні доходної частини місцевих бюджетів. Запропоновано науковий підхід до перерозподілу податку на додану вартість між державним та місцевими бюджетами.

**Ключові слова:** доходи місцевих бюджетів, фінансове забезпечення, податок на додану вартість.

Михайленко С.В., Зубріліна В.В. НАУЧНЫЙ ПОХОД К ФИНАНСОВОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Статья посвящена актуальным вопросам обеспечения органов местной власти необходимыми финансовыми ресурсами. Проанализированы и установлены тенденции структуры доходов местных бюджетов по основным группам. Определены основные проблемы в формировании доходной части местных бюджетов. Предложен научный подход к перераспределению налога на добавленную стоимость между государственным и местными бюджетами.

**Ключевые слова:** доходы местных бюджетов, финансовое обеспечение, налог на добавленную стоимость.

Mykhailenko S.V., Zubrilina V.V. SCIENTIFIC APPROACH TO THE FINANCIAL SUPPORT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

The article is devoted to topical issues of providing local authorities with the necessary financial resources. Trends in the structure of incomes of local budgets by main groups have been analyzed and established. The main problems in the formation of the revenue side of local budgets are identified. A scientific approach to the redistribution of the value added tax between the state and local budgets is proposed.

**Keywords:** incomes of local budgets, financial security, value added tax.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Важливою умовою побудови демократичної держави є самостійність і фінансова незалежність місцевих органів влади у здійсненні покладених на них функцій. Місцеві бюджети є основою фінансового забезпечення розвитку адміністративно-територіальних групвань. Проте питання формування і розподілу доходів та видатків місцевих бюджетів в Україні у відповідності до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування досі остаточно не вирішені. Тому у сучасних умовах проблеми формування доходної бази місцевих бюджетів та виконання покладених на органи місцевої влади власних та делегованих повноважень стають більш актуальними.

Основними питаннями, які постають на сучасному етапі розвитку місцевого само-

врядування, є забезпечення органів місцевої влади необхідними фінансовими ресурсами для більш ефективного їх функціонування та належне фінансування видаткових потреб.

Система формування місцевих бюджетів в Україні характеризується високим рівнем залежності доходної бази від надання трансфертів із державного бюджету та щорічним зменшенням частки закріплених та власних надходжень. В умовах обмеженості бюджетних ресурсів гостро постає питання удосконалення процесу формування та чіткого розподілу доходів та видатків місцевих бюджетів для більш повного задоволення потреб та інтересів територіальних громад і підвищення економічного та соціального розвитку територій.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретичні і практичні питання формування і розподілу доходів та видатків місцевих

бюджетів досліджували у своїх працях відомі вітчизняні та зарубіжні науковці, такі як Т. Бондарук, С. Буковинський, О. Врублевська, І. Запатріна, М. Карлін, О. Кириленко, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, Д. Полозенко, М. Романовський, Б. Сабанті, С. Слухай, І. Чуркіна та інші. Незважаючи на значний науковий доробок, питання теорії та практики формування і розподілу доходів та видатків місцевих бюджетів, а також обґрунтування заходів щодо зміцнення фінансової бази місцевих органів влади та ефективного розподілу бюджетних повноважень потребують подальшого дослідження.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Мета статті полягає у поглибленні теоретичних розробок і наданні практичних рекомендацій із питань формування дохідної бази місцевих бюджетів в умовах реформування бюджетної системи України в контексті бюджетної децентралізації задля фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Європейський вектор розвитку нашої країни у напрямі децентралізації управління має супроводжуватися реформуванням як адміністративно-територіального устрою, так і бюджетно-податкової сфери. Бюджетна децентралізація є одним зі стрижневих завдань у рамках стратегії бюджетної реформи в Україні.

Однією з основних умов становлення та розвитку бюджетної демократії в Україні є спроможність органів місцевого самоврядування забезпечувати соціально-економічний розвиток територій та підвищувати рівень надання громадських послуг населенню шляхом зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів.

Доходи місцевих бюджетів є важливим складником фінансового забезпечення місцевого самоврядування і відображають

певну систему економічних відносин, які виникають у процесі формування централізованих фондів фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Формування доходів місцевих бюджетів регламентується законодавчою базою, зокрема, Конституцією України, Бюджетним кодексом України, Податковим кодексом України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законами України «Про державний бюджет України на відповідний рік» та ін. Основним нормативно-правовим актом, на підставі якого здійснюється бюджетний процес на місцевому рівні, визначається склад та порядок формування доходів місцевих бюджетів, є Бюджетний кодекс України.

З одного боку, формування доходів місцевих бюджетів можна розглядати як сукупність форм, методів та засобів із планування і мобілізації доходів до бюджету, а, з іншого – як сукупність економічних та процесуальних відносин.

За Бюджетним кодексом України доходи місцевих бюджетів класифікуються за такими розділами, як податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; міжбюджетні трансферти [1]. На жаль, сьогодні, незважаючи на задекларованість процесів бюджетної децентралізації, структура доходів місцевих бюджетів свідчить про зменшення частки податкових надходжень та зростання залежності місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету (табл. 1).

Аналізуючи показники виконання місцевих бюджетів України за даними Державної казначейської служби України, варто відзначити, що питома вага податкових надходжень місцевих бюджетів має стійку тенденцію до зниження. У 2015 р. частка податкових надходжень становила 33,3%, що на 9,1 в.п. нижче показника 2010 р. (до речі, в 1998 р. частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів ста-

Таблиця 1

**Структура доходів місцевих бюджетів України у 2010–2015 рр., %**

Доходи	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Податкові надходження	42,4	40,3	38,1	41,3	37,4	33,3
Неподаткові надходження	5,5	6,0	5,6	5,5	5,3	6,8
Доходи від операцій з капіталом	1,6	1,0	0,8	0,6	0,5	0,6
Цільові фонди	1,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2
Трансферти	49,5	52,3	55,3	52,4	56,4	59,1
Всього доходів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано за даними [2]

новила 74,8%; у 2002 р. – 58,3%). При цьому неухильно зростають обсяги трансфертів із державного бюджету, які надаються місцевим бюджетам. Із 2011 р. трансферти становлять понад 50% загального обсягу доходів місцевих бюджетів та продовжують зростати. Якщо в 2010 р. їхній обсяг становив 78,9 млрд. грн., то вже в 2015 р. він зріс до 174,0 млрд. грн., або в 2,2 рази, тоді як надходження податків зросли з 67,6 млрд. грн. у 2010 р. до 98,2 млрд. грн., або всього лише на 45,3%. Таке становище вказує на зниження як стійкості, так і якості структури доходів місцевих бюджетів та посилення їх залежності від центральних органів влади у наданні трансфертів із державного бюджету.

На думку фахівців [3, с. 14], децентралізованими можна вважати системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування тих країн, де власні надходження місцевих бюджетів становлять понад 50%, а країни, де рівень надходжень від трансфертів становить понад 45%, мають централізовану систему фінансового забезпечення.

Зменшення частки податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів пов'язане зі змінами у законодавстві України. Так, внаслідок внесення змін до Податкового кодексу відбулося скорочення як загальнодержавних, так і місцевих податків та зборів. З 2015 р. в Україні встановлюються 7 загальнодержавних (податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб, ПДВ, акцизний податок, екологічний податок, рентна плата та мито) та 4 місцевих (податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір) податків та зборів [4].

Нововведення до Бюджетного кодексу [5] також несуть кардинальні зміни у перерозподілі грошових коштів між ланками бюджетної системи і спрямовані на децентралізацію фінансів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом закріплення за ними або збільшення відсотка окремих податкових надходжень та зборів.

Так, до місцевих бюджетів з 2015 р. зараховується 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватної власності. Крім того, розширено перелік доходів загального фонду місцевих бюджетів завдяки запровадженню акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів за ставкою 5%, передачі з бюджету розвитку до

загального фонду місцевих бюджетів єдиного податку, податку на майно, а також екологічного податку зі спеціального фонду.

Проте, на нашу думку, дещо проблематичними з позиції наповнення місцевих бюджетів є зміни, за якими місцеві бюджети втрачають частину доходів від податку на доходи фізичних осіб. Так, у 2011–2014 рр. державному бюджету України належало тільки 50% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), який сплачувався на території міста Києва. ПДФО, який сплачувався на всіх інших територіях, надходив тільки до місцевих бюджетів. У 2015 р. до державного бюджету України зараховується 25% податку на доходи фізичних осіб, який сплачується на територіях всіх регіонів, та 60% податку у місті Києві. Бюджети місцевого самоврядування (сільські та селищні) залишилися без надходжень від цього податку.

Отже, якщо в 2015 р. надходження державного бюджету за рахунок ПДФО зросли на 32,5 млрд. грн. у порівнянні з 2014 р., то доходи місцевих бюджетів за цим податком зменшилися на 7,7 млрд. грн. [2].

Таким чином, державному бюджету відійшло передбачуване та достатньо стабільне джерело податкових надходжень місцевих бюджетів. Як компенсацію цих втрат місцеві бюджети отримують із державного бюджету нові цільові платежі – медичну та освітню субвенції, субвенцію на підготовку робітничих кадрів, механізм розрахунку яких визначається порядком розподілу, встановленим Законом України «Про державний бюджет України на 2015 рік», між місцевими бюджетами [6]. Однак вилучення коштів із місцевих бюджетів та зустрічний рух цільових трансфертів із державного бюджету на виконання делегованих повноважень знижує фінансову самостійність та фінансову незалежність місцевих органів влади.

Бюджетна децентралізація повинна сприяти підвищенню фінансової спроможності місцевих бюджетів, зацікавленості органів місцевого самоврядування щодо розширення податкової бази, підвищенню відповідальності на місцях за регіональний розвиток, що потребує, на нашу думку, внесення змін до бюджетного законодавства щодо розподілу загальнодержавних податків між ланками бюджетної системи.

Ми згодні з думкою професора М.І. Карліна, що пошуки шляхів фінансового забезпечення місцевих органів влади повинні здійснюватися не у напрямі пошуку оптимальної формули

перерозподілу між регіонами коштів державного бюджету України, а у визначенні нового механізму перерозподілу отриманих в регіонах ПДВ та податку на прибуток. [7, с. 117].

Досвід зарубіжних країн свідчить, що податки з широкою податковою базою використовуються у багатьох країнах як спільні. Наприклад, у Німеччині до спільних податків належать податок на доходи фізичних осіб, податок із корпорацій і податок на додану вартість; в Австрії – податок на доходи та податок на додану вартість; в Іспанії – податок на доходи фізичних осіб, податок на додану вартість. Перевагою таких податків є те, що вони однаково відбиваються на різних видах бюджетів. Це дає підґрунтя позитивно розглядати сполучення роздільних і спільних податків.

Доступ місцевих органів влади до загальнодержавних податків є навіть необхідним, коли вони відповідають за виконання широкого переліку соціально значущих функцій (наприклад, із надання послуг у сфері освіти та охорони здоров'я). До позитивних характеристик системи формування місцевих бюджетів за рахунок частини загальнодержавних податків варто також віднести те, що спільні податки і єдине управління ними дають змогу проводити ефективну податкову політику, а зміни у податкових надходженнях і, відповідно, ризики таких змін розподіляються між різними видами бюджетів, тобто позначаються не тільки на місцевих, але і на центральному бюджеті [8, с. 41].

Відповідно до принципу широти податкової бази основні високодохідні податки в Україні – податок на додану вартість і податок на прибуток підприємств – повинні перебувати у спільному використанні органів різних рівнів, що значно вплинуло б на підвищення доходів місцевих бюджетів, на повноту збору цих податків на всіх рівнях бюджетної системи, сприяючи зацікавленості в цьому місцевих органів влади.

В Україні існує невідповідність між обсягами доходів місцевих бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків. Причини цієї невідповідності полягають в тому, що економічні і соціальні проблеми, які мають вирішувати органи місцевого самоврядування, не можуть бути профінансовані за рахунок місцевих бюджетів через недостатню фінансову базу.

Виходячи із принципів розмежування доходів між бюджетами різних рівнів, узагальнюючи досвід зарубіжних країн та погляди вітчизняних науковців та практиків, а також

враховуючи незадовільне становище з надходженням закріплених доходів для виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні, вважаємо за доцільне запропонувати спільне використання такого високодохідного податку, як податок на додану вартість (ПДВ). На наше переконання, це буде сприяти зацікавленості місцевої влади у зібранні цього податку, забезпечить розширення дохідної бази місцевих бюджетів, а також збільшення надходжень ПДВ до державного бюджету.

Однак, на нашу думку, встановлення єдиного нормативу відрахувань від ПДВ для всіх місцевих бюджетів не буде повною мірою відображати зусилля місцевої влади з мобілізації цього податку до бюджету. Тому ми пропонуємо встановити залежність нормативу відрахувань від ПДВ до місцевих бюджетів від обсягу його надходжень на відповідній території.

Такий підхід, буде, по-перше, сприяти підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні мобілізації податку на додану вартість; по-друге, спонукати місцеву владу до співробітництва з органами державної фіскальної (податкової) служби у виявленні фіктивних фірм, схем ухилення від сплати податку або зниження податкової бази; по-третє, змушувати створювати умови для розвитку підприємницької діяльності.

До того ж, норматив відрахувань від ПДВ необхідно встановлювати на довготривалій основі (не менш як на три роки), щоб місцеві органи влади знали, якими коштами вони зможуть розпоряджатися на перспективу для виконання покладених на них функцій та завдань. Для цього норматив відрахувань від ПДВ до місцевих бюджетів доцільно було б розраховувати за три попередні роки і визначати його середнє значення на перспективу – на три наступні роки.

Розрахунок нормативу відрахувань від ПДВ до місцевих бюджетів має базуватися на поєднанні формалізованого методу міжрегіонального розподілу коштів на загальнодержавному рівні (на основі формули, яка визначає квоту регіону у таких надходженнях) та подальшому розподілі отриманих регіонами коштів до бюджетів окремих територіальних груп за квотами кожного з них у формуванні надходжень ПДВ у зведеному бюджеті області.

Отже, алгоритм розрахунку нормативу відрахувань від податку на додану вартість до місцевих бюджетів містить чотири етапи:

І етап – розрахунок нормативу відрахувань ПДВ для окремого регіону (області);

2 етап – визначення суми податку на додану вартість, що згідно з нормативом відрахувань від ПДВ планується передати до зведеного бюджету регіону;

III етап – розрахунок нормативу відрахувань від ПДВ для кожної окремої одиниці певної території;

IV етап – визначення суми ПДВ, що згідно з нормативом відрахувань від ПДВ планується передати до бюджету окремої одиниці певної території.

Таким чином, методичний підхід до розрахунку нормативів відрахувань від податку на додану вартість, а також обсягів ПДВ, які пропонується залишати за місцевими бюджетами, буде здійснюватися за такими формулами.

Розрахунок нормативу відрахувань від ПДВ до зведеного бюджету відповідного регіону (області) треба здійснювати за такою формулою, як:

$$H_p = \sum \text{ПДВ}_{рфi} / \sum \text{ПДВ}_{уфi} * 100\%, \quad (1)$$

де  $H_p$  – норматив відрахувань від ПДВ для відповідного регіону, %;

$\sum \text{ПДВ}_{рфi}$  – сума ПДВ, що фактично мобілізовано на території відповідного регіону (області) за три попередні роки, що передують плановому;

$\sum \text{ПДВ}_{уфi}$  – загальні суми ПДВ, що фактично мобілізовані на всій території України за три попередні роки, що передують плановому;

Сума ПДВ, що згідно з розрахованим нормативом відрахувань від ПДВ залишається у бюджеті відповідного регіону (області) у наступному бюджетному році, визначається за формулою:

$$\text{ПДВ}_{р} = H_p * \text{ПДВ}_{рпл} / 100\%, \quad (2)$$

де  $\text{ПДВ}_{р}$  – сума ПДВ, що згідно з нормативом відрахувань від ПДВ передається до бюджету відповідного регіону (області) у плановому бюджетному році.

$\text{ПДВ}_{рпл}$  – сума ПДВ, яку заплановано мобілізувати у наступному бюджетному році у відповідному регіоні (області).

Норматив відрахувань від ПДВ до бюджету окремої адміністративної одиниці відповідної території розраховується за допомогою формули:

$$H_t = \sum \text{ПДВ}_{тфi} / \sum \text{ПДВ}_{рфi} * 100\%, \quad (3)$$

де  $H_t$  – норматив відрахувань від ПДВ для відповідної територіальної одиниці певного регіону;

$\sum \text{ПДВ}_{тфi}$  – суми ПДВ, що фактично надійшли з території відповідної територіальної

одиниці за три попередні роки, що передують плановому.

Сума ПДВ, що згідно з нормативом відрахувань від ПДВ передається до бюджету відповідної територіальної одиниці, розраховується за формулою:

$$\text{ПДВ}_t = H_t * \text{ПДВ}_p / 100\%, \quad (4)$$

де  $\text{ПДВ}_t$  – сума ПДВ, що згідно з нормативом відрахувань від ПДВ передається до бюджету відповідної територіальної одиниці.

Згідно з наведеною методикою розраховано нормативи відрахувань від ПДВ до місцевих бюджетів Одеської області. За основу розрахунків використовувались показники надходження податку на додану вартість із вироблених в Україні товарів, які фактично мобілізовано на території Одеської області. За нашими розрахунками до зведеного бюджету Одеської області належало б передати у 2015 р. ПДВ у обсязі 210 572,0 тис. грн. із державного бюджету як закріплене джерело доходів; у 2016 р. – 216 407,6 тис. грн.; у 2017 р. – 221 593,7 тис. грн.

Норматив відрахувань від ПДВ до місцевих бюджетів на кожний наступний бюджетний рік може коригуватися з урахуванням фактичних сум надходжень від кожного регіону у звітному періоді, тобто розраховуватися з використанням ковзного методу нарахування.

Висновки. Таким чином, додаткові суми доходів, які можуть отримати місцеві бюджети від використання наукового підходу до розрахунку нормативу відрахувань від податку на додану вартість, дадуть можливість:

- підвищити зацікавленість місцевих органів влади у збільшенні мобілізації цього податку;

- спонукати їх до пошуку додаткових резервів надходжень ПДВ;

- слугувати надійним зворотнім зв'язком між економікою регіону та місцевою владою, оскільки цей податок прямо пов'язаний із результатами функціонування економічних суб'єктів;

- забезпечити місцеві бюджети додатковими надійними фінансовими ресурсами і розширити законодавчі «рамки», у межах яких органи місцевої влади можуть приймати рішення;

- стабілізувати фінансові потоки та зменшити залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів із державного бюджету, що у загальному підсумку буде сприяти укріпленню фінансової незалежності та фінансової автономії регіонів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бюджетний кодекс України. Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/>
2. Сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>
3. Большенко С.Ф. Особливості формування місцевих бюджетів в європейських країнах / Большенко С.Ф., Никифорова Н.И. // Вестник НТУ ХПИ. – 2009. – № 6. – С. 12–18.
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи. Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин. Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII / Верховна Рада України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
6. Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Карлін М.І. Критерії і напрями удосконалення розподілу податкових доходів між регіонами країни / М.І. Карлін // Регіональна економіка: науково-практичний журнал. – Львів: Ін-т регіональних досліджень НАН України. – 2014. – № 2. – С. 116–124.
8. Луніна І.О., Фролова Н. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна, Н. Фролова // Економіка України. – 2008 – №4. – С. 37–47.