

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ
ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Анотація

Стаття висвітлює проблемні питання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, які унеможливають ефективне здійснення власних та делегованих повноважень та якісне надання ними відповідних послуг. Основна увага зосереджена на недостатньому обсязі доходної частини бюджетів місцевого самоврядування, оскільки в останні роки простежується чітка тенденція до зменшення частки доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) та низького рівня фінансової самостійності місцевих органів влади. На основі проведеної оцінки стану виконання бюджету м. Чернівців запропоновано шляхи децентралізації управління розвитком територіальних громад та напрямки фінансової стабілізації доходної бази місцевих бюджетів.

Ключові слова: бюджети місцевого самоврядування, доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, доходи, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, делеговані та власні повноваження.

В.І. Рошило, к.э.н.,

Черновицкий торгово-экономический институт КНТЕУ, г. Черновцы

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ
ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Аннотация

Статья освещает проблемные вопросы финансового обеспечения органов местного самоуправления, которые делают невозможным эффективное осуществление собственных и делегированных полномочий и качественное предоставление ими соответствующих услуг. Основное внимание сосредоточено на недостаточном объеме доходной части бюджетов местного самоуправления, поскольку в последние годы прослеживается четкая тенденция к уменьшению доли доходов местных бюджетов (без учета межбюджетных трансфертов) и низкому уровню финансовой самостоятельности местных органов власти. На основе проведенной оценки состояния выполнения бюджета г. Черновцов предложены пути децентрализации управления развитием территориальных общин и направления финансовой стабилизации доходной базы местных бюджетов.

Ключевые слова: бюджеты местного самоуправления, доходы, которые закрепляются за бюджетами местного самоуправления и учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов; доходы, которые не учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов; делегированные и собственные полномочия.

Violetta I. Roshylo, Candidate of Economics,

Chernivtsi Trade and Economics Institute of KNTEU, Chernivtsi

**PROBLEM QUESTIONS OF FORMING OF PROFITABLE PART
OF BUDGETS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

Annotation

The article highlights areas of concern of financial security of local governments that prevent the effective exercise of their delegated tasks and provision of quality of services. The main focus is made

on the low volume of incomes of the local budgets, as in recent years there is a clear tendency to reduce the share of local budgets (excluding intergovernmental transfers) and low level of financial autonomy of local authorities. On the basis of the assessment of the budget performance of Chernivtsi, the ways of decentralized management of development of local communities and areas of the financial stabilization of the revenue base of local governments are proposed.

Keywords: budgets of local government, incomes secured to the budgets of local self-government and are taken into account when determining the amount of intergovernmental transfers, income not taken into consideration when determining the volume of interbudgetary transfers, delegated and own authority.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Однією з невідмінних умов інтеграції України до європейського співтовариства є децентралізація влади та надання фінансової самостійності органам місцевого самоврядування.

Обсяг власних бюджетних ресурсів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має повною мірою забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, а держава зобов'язана визначити джерела формування бюджетних ресурсів, необхідних для виконання цими органами делегованих їм повноважень.

Необхідно зазначити, що власна дохідна база місцевих бюджетів практично не розвивається, а виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень не забезпечується необхідною мірою. Наразі бюджети органів місцевого самоврядування (міст обласного підпорядкування) формуються, в основному, за рахунок надходжень плати за землю та податку на доходи фізичних осіб. Зменшується частка податків і зборів, сплачених з доходів, отриманих внаслідок підприємницької діяльності. На видатки, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, спрямовуються доходи першого кошика, міжбюджетні трансферти, також відбувається часткове відволікання доходів другого кошика.

Доведення Міністерством фінансів України завищених показників I кошика доходів місцевих бюджетів, щорічне недотримання їх в запланованому обсязі змушує органи місцевого самоврядування отримувати середньострокові позики за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку з метою здійснення видатків на делеговані повноваження. Так, до бюджету міста Чернівці доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (I кошик), отримано 274535,9 тис. грн., що складає 90,7% до річного плану (302813,6 тис. грн.), недоотримано 28277,7 тис. грн. або, 9,3%. Порівняно з минулим роком надходження збільшилися на 9840,5 тис. грн., або 3,7%, водночас, прогнозованого Міністерством фінансів росту (16,9%) обсягу доходів I кошика не досягнуто. На суму невиконання розрахункових показників доходів I кошика в 2013 році отримано 23408,3 тис. грн. середньострокової

БЮДЖЕТНА І ПОДАТКОВА СИСТЕМИ

позики. Станом на 01 січня 2014 року сума непогашеної середньострокової позики склала 44870,3 тис. грн., в тому числі: за 2010 рік – 5083,2 тис. грн., за 2011 рік – 3168,0 тис. грн., за 2012 рік – 13210,8 тис. грн.

Зауважимо, що незважаючи на неодноразові звернення органів місцевого самоврядування, питання списання заборгованості за отриманими середньостроковими позиками залишається невирішеним.

Внаслідок цього, згідно з визначеними законодавчими актами порядком, понадпланові надходження доходів у наступних бюджетних періодах будуть вилучені з місцевих бюджетів у рахунок погашення заборгованості за середньостроковими позиками, отриманими органами місцевого самоврядування від держави.

Проблемою залишається нестача фінансових ресурсів для виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень. Органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на базу оподаткування, ставки, правила адміністрування податків, які визначаються на центральному рівні. Загалом існує значний резерв збільшення надходжень до місцевих бюджетів, пов'язаний із детінізацією економіки, легалізацією заробітної плати. Але реальних повноважень щодо мобілізації цих ресурсів органи місцевого самоврядування не мають.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика формування бюджетів місцевого самоврядування в контексті зміцнення фінансового забезпечення територіальних громад розглядалася в наукових працях таких вітчизняних вчених: Й. Бескида, С. Буковинського, С. Булгакової, О. Василика, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Лук'яненко, І. Луніної, В. Опаріна, Ц. Огонь, Д. Полозенка, Г. П'ятаченка, І. Руденко, С. Слухая, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

У сучасній економічній літературі особлива увага акцентується на практичних питаннях функціонування і розвитку місцевих бюджетів в умовах ринкових перетворень. Вітчизняні фінанси, зокрема М. А. Гапонюк, О. Д. Василик, Ю. В. Петленко, О. П. Кириленко, В. І. Кравченко, І. О. Луніна та ін., обґрунтування необхідності та змісту місцевих бюджетів, насамперед, будують на теорії і практиці місцевого самоврядування [9, с. 11].

Більшість українських економістів, такі як, В. Д. Базилевич та Л. О. Баластрик, С. О. Булгакова, Л. І. Василенко, Л. В. Єрмошенко, Ц. Г. Огонь, Т. О. Масленнікова, О. О. Чечуліна, О. П. Кириленко, Ю. В. Пасічник, С. І. Юрій, Й. М. Бескид та ін., трактує місцеві бюджети з позицій Бюджетного кодексу України, згідно з яким «місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування» [2, с. 6]. У цьому ж документі дається визначення бюджету як комплексного поняття – це

«...план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду» [2, с. 4]. У цих визначеннях правильно підкреслюється організаційна побудова місцевих бюджетів, їхня форма. Одночасно, на нашу думку, не розкривається сутність місцевих бюджетів як об'єктивного поняття і перекручений його зміст, оскільки фінансові ресурси держави та місцевого самоврядування значно більші за обсягом і складом джерел, ніж державний чи місцеві бюджети [9, с. 25].

Незважаючи на великий спектр наукових досліджень та враховуючи важливість результатів останніх, необхідно зазначити, що і донині актуальним залишаються питання підвищення фінансової спроможності місцевого самоврядування в напрямі забезпечення достатніми бюджетними ресурсами для виконання ними власних та делегованих повноважень, що є однією із найважливіших передумов стабільного розвитку територіальних громад.

Формулювання цілей статті й аргументування актуальності поставленого завдання. Завданнями наукового пошуку є дослідження проблемних питань функціонування місцевих бюджетів та розробка напрямів удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні.

Нині у сфері формування місцевих бюджетів існує низка гострих проблем, серед яких недостатність дохідної бази внаслідок неефективної системи розподілу загальнодержавних податків, посилення ступеня невідповідності між видатковими зобов'язаннями місцевих органів та обсягом коштів, які надаються для їх фінансового забезпечення, що обумовлює актуальність поставленого завдання.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на прийняття Податкового кодексу України та Бюджетного кодексу України в новій редакції, залишилась низка проблемних питань, які вимагають негайного вирішення. Органи місцевого самоврядування і надалі відчують недостатність фінансових ресурсів у місцевих бюджетах для забезпечення виконання ними власних та делегованих повноважень. Рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету України щорічно зростає.

До місцевих бюджетів м. Чернівців за 2013 рік надійшло 1044477,9 тис. грн., що складає 108,6% до затвердженого плану на рік (961371,5 тис. грн.) та 95,8 % до уточненого річного плану (1090415,4 тис. грн.). Недоотримано до уточнених планових показників на рік 45937,5 тис. грн., зокрема до загального фонду – 46214,6 тис. грн. Невиконання уточнених річних планових показників на 2013 рік спричинене недоотриманням міжбюджетних трансфертів з державного бюджету та доходів загального фонду бюджету м.

БЮДЖЕТНА І ПОДАТКОВА СИСТЕМИ

Чернівців. Порівняно з 2012 роком надходження до бюджету м. Чернівців зросли на 71983,5 тис. грн., або 7,4%, в тому числі: доходи загального фонду – на 12123,0 тис. грн., або 1,5%, доходи спеціального фонду – на 59860,5 тис. грн., або 32,5%.

Міжбюджетних трансфертів у 2013 році до бюджету міста Чернівців отримано на суму 446891,9 тис. грн., що на 105792,2 тис. грн., або 31 відсоток більше, ніж у 2011 році та на 21313,8 тис. грн., або 4,6 відсотка менше, ніж у 2012 році. Питома вага міжбюджетних трансфертів у 2013 році зросла порівняно з 2011 роком на 0,6%, зменшилась на 5,4% порівняно з 2012 роком на 0,6 відсотків, та склала 42,8 відсотка.

Як видно з рис. 1, надходження бюджету міста Чернівці наполовину складаються з трансфертів з державного бюджету. Частка трансфертів за 2013 рік в обсязі доходів становить 42,8%, у т.ч. за загальним фондом бюджету – 46,9% та спеціальним – 9,5%.

Доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (І кошик), формуються на рівні міст обласного значення, в основному, за рахунок податку на доходи фізичних осіб. За 2013 рік до бюджету міста Чернівців перераховано 274154,7 тис. грн. податку на доходи фізичних осіб, або 90,7% до річних показників (302421,6 тис. грн.), недоотримано 28266,9 тис. грн.

У 2013 році, як і в попередні роки збереглась тенденція щорічного зменшення відсотку росту обсягу надходжень податку на доходи фізичних осіб до попереднього року. Недосягнення прогнозованого при формуванні бюджету обсягу надходжень податку на доходи фізичних осіб, його росту порівняно з минулим роком спричинене:

- зменшенням обсягів перерахування податку на доходи фізичних осіб підприємствами, яке обумовлене зменшенням обсягів виконаних робіт, реалізації продукції, кількості найманих працівників і фонду оплати праці та пов'язане з реорганізацією окремих державних та бюджетних установ (зокрема, Чернівецька обласна митниця, ДПС у Чернівецькій області, ДПІ у м. Чернівцях, Головне управління держкомзему у Чернівецькій області, підприємства у галузі медицини та інші бюджетні установи);

- зменшенням надходжень податку на доходи фізичних осіб, що сплачується фізичними особами за результатами річного декларування;

- поверненням податку на доходи фізичних осіб внаслідок використання платниками права на податкову знижку.

У 2012–2013 роках у бюджеті міста частка податку на доходи фізичних осіб у структурі доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, складала 99,9%, тобто виконання обсягу доходів І кошика

повністю залежить від надходжень цього податку. Дані доходи розраховуються на базі індексу відносної податкоспроможності, який залежить від фактичного обсягу доходів і переглядається кожного року, що не зацікавляє органи місцевого самоврядування у їх нарощуванні, оскільки збільшення надходжень автоматично збільшує вилучення і зменшує дотацію.

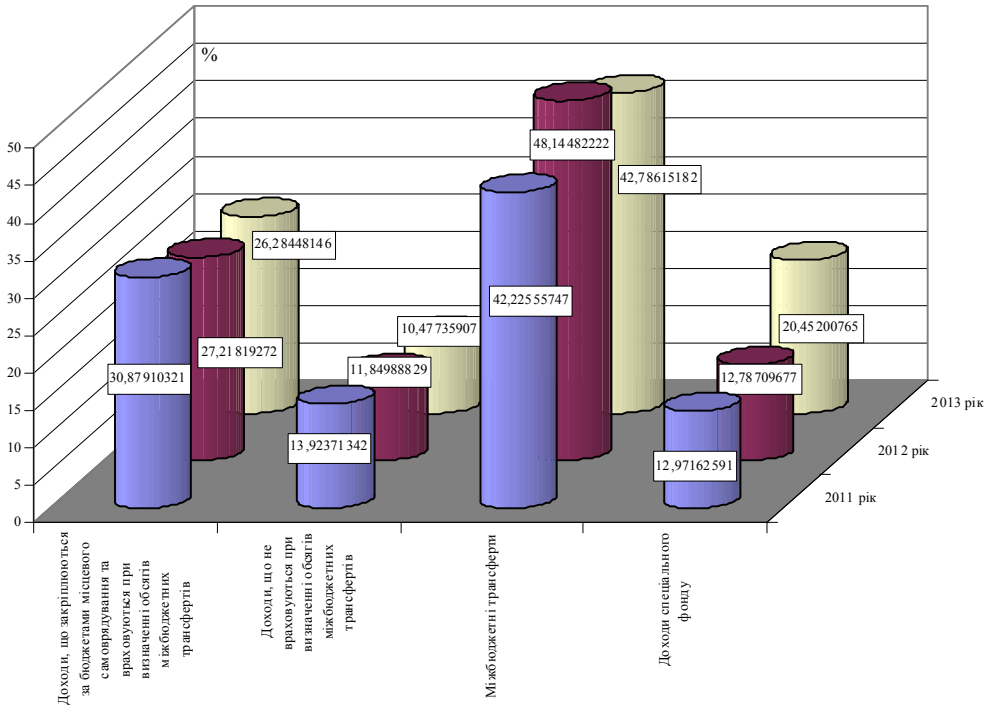


Рис. 1. Динаміка джерел, що формували дохідну частину бюджету міста Чернівців у 2011–2013 роках

Плата за землю є базовим джерелом доходів місцевих бюджетів доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. З набранням чинності з 1 січня 2011 року нової редакції Бюджетного кодексу плата за землю в повному обсязі зараховується до бюджетів місцевого самоврядування (міських, селищних та сільських).

Питома вага плати за землю в доходах, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів бюджету міста Чернівці склала 72,4%, а в структурі доходів загального фонду бюджету – 20,6%. До бюджету міста Чернівців плати за землю надійшло 79208,1 тис. грн. (в тому числі земельного податку – 28689,7 тис. грн., орендної плати – 50518,5 тис. грн.), що складає 98,3% до річних планових показників (80608,1 тис. грн.), недоотримано – 1400,0 тис. грн. Порівняно з 2012 роком надходження зменшились на 2594,2 тис. грн., або 3,2%.

БЮДЖЕТНА І ПОДАТКОВА СИСТЕМИ

По земельному податку надходження зменшились на 193,5 тис. грн., або 0,7%, в тому числі:

- по фізичних особах – на 170,5 тис. грн., внаслідок переходу приватних підприємців на спрощену систему оподаткування та наявності недоїмки по нарахованих платежах;

- зокрема по орендній платі – на 2400,7 тис. грн., або 4,5%;

- по юридичних особах – на 2086,1 тис. грн. (внаслідок погашення у 2012 році податкового боргу у сумі 2196,8 тис. грн.).

Бюджети місцевого самоврядування втрачають значні надходження плати за землю, внаслідок:

- а) незавершеності грошової оцінки земельних ділянок та повільний процес інвентаризації земель;

- б) несвоєчасності (неповноти) державної реєстрації договорів оренди землі;

- в) тривалого оформлення документів на нововідведені землі або при переході прав власності на землю (обов'язок щодо сплати земельного податку розпочинається після одержання власником чи користувачем землі документа, що засвідчує відповідне право власності чи користування);

- г) відсутність у підрозділів Державної податкової служби повної інформації щодо всіх суб'єктів і об'єктів оподаткування від державних органів, що здійснюють регулювання земельних відносин, та державних органів, що реєструють речові права на нерухоме майно.

При цьому найбільш очевидними проблемами обліку, оподаткування та сплати земельного податку й орендної плати за землю є, насамперед, недостатній міжвідомчий обмін інформацією, відсутність єдиного підходу щодо передачі даних про об'єктів оподаткування (земельні ділянки) та суб'єктів оподаткування (власники землі, землекористувачі та орендарі).

Негативною тенденцією формування доходів бюджетів місцевого самоврядування є незначні обсяги надходжень місцевих податків і зборів та їх низька питома вага у доходах загального фонду, оскільки основні елементи місцевого оподаткування визначені Податковим кодексом, а органи місцевого самоврядування мають доволі вузьке коло повноваження лише щодо встановлення окремих податкових ставок. До бюджету міста місцевих податків і зборів отримано до загального фонду 6759,7 тис. грн., що складає 98,0% (-140,3 тис. грн.) до затвердженого річного плану (6900,0 тис. грн.). Порівняно з минулим роком надходження зменшились на 129,8 тис. грн., або 1,9%. У структурі доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (II кошик), частка місцевих податків і зборів зросла на 0,2% і склала 6,2%, у структурі доходів загального фонду бюджету м. Чернівців не змінилась і склала 1,8%. Серед надходжень місцевих

податків і зборів до загального фонду бюджету міста за 2013 рік частка збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності склала 88,0% (порівняно з 2012 роком частка зменшилась на 2,3%), збору за місця для паркування транспортних засобів – 10,2% (+2,1%), туристичного збору – 1,8% (+0,2%).

Зменшується частка місцевих податків і зборів у складі доходів загального фонду (від 4,4 % у 2011 році до 1,8% – у 2013). Основні елементи місцевого оподаткування визначені Податковим кодексом, а органи місцевого самоврядування мають вузькі повноваження лише щодо встановлення окремих податкових ставок.

Висновки з зазначеного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямку. Враховуючи вищевикладене, з метою підвищення рівня фінансової самостійності місцевих органів влади пропонуємо:

- удосконалити механізм розрахунку видатків на виконання делегованих повноважень шляхом розробки та затвердження державних соціальних стандартів і нормативів за кожним із делегованих державою повноважень з урахуванням особливостей поточної демографічної, соціально-економічної та фінансової ситуації, відповідне забезпечення джерелами доходів;

- вирішити питання щодо збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів шляхом:

а) отримання органами місцевого самоврядування у визначеному порядку додаткової дотації з Державного бюджету на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку;

б) внесення змін у механізм справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, визначивши об'єктом оподаткування не тільки житло, а й об'єкти нежитлової нерухомості;

в) забезпечення у законі про державний бюджет розподілу усіх видів додаткових дотацій та субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам між місцевими бюджетами;

г) пришвидшення прийняття порядку перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50% надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного податку понад річні розрахункові обсяги, визначені у законі про державний бюджет;

д) удосконалення адміністрування плати за землю, забезпечивши прискорення процесу інвентаризації земель та проведення грошової оцінки земельних ділянок, поліпшення міжвідомчого обміну інформацією про об'єкти оподаткування (земельні ділянки) та суб'єктів оподаткування (власники землі, землекористувачі та орендарі), запровадження механізму набуття на конкурсних засадах права на оренду земельних ділянок.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]: офіц. текст: за станом на 31 січня 2013 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>
2. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]: офіц. текст : за станом на 31 січня 2013 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України за станом на 1.01. 2011 р. [Електронний ресурс] : Верховна Рада України від 21. 05. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97>.
4. Галайчук Е. Фінансове забезпечення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://7d.rv.ua/>
5. Карабутова В. В. Держбюджет–2013 – дежавю «покращення» / В. В. Карабутова, Л. Я. Новаковський, В. Г. Пархоменко, Я. О. Рабошук, О. В. Лобожан, О. Є. Томнюк // Галузевий моніторинг. – 2012. – №10. – С. 5–10.
6. Єфремова І. І. Місцеві бюджети та бюджети місцевого самоврядування: проблеми правового визначення / І. І. Єфремова // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 157–161.
7. Стефанюк І. Б. Удосконалення механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2013. – № 2. – С. 71–82.
8. Звітність про виконання бюджету міста Чернівці за 2011–2013 роки.
9. Малярчук А. К. Наповнення місцевих бюджетів в умовах розширення бюджетних прав органів місцевого самоврядування: дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спеціальність 08.04.01 – фінанси, грошовий обіг і кредит / А. К. Малярчук. – Т. : Тернопільський державний економічний університет, 2005.
10. Лігоненко Л. О. Науково-методичні засади та результати оцінювання економіко-технологічного потенціалу регіону України / Л. О. Лігоненко // Економіка України. – 2013. – № 10. – С. 45–55.

References

1. *The Budget Code of Ukraine* (2013), as of January 31. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>
2. *Tax Code of Ukraine* (2013), as of January 31. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
3. *Local governments in Ukraine* (2011), Law of Ukraine as of 1.01.11. Verkhovna Rada of Ukraine on 21. 05. 1997, no. 280/97-VR. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97>.
4. Halaichuk, E. Funding of the delegated powers of local self-government. Available at: <http://7d.rv.ua/>
5. Karabutova, V.V., Nowakowski, L.J., Parkhomenko, V., Raboschuk, A.Ya., Lobozhan, A., Tomnyuk O.E. (2012). State Budget 2013 – deja vu "improvement". *Haluzevyu monitorynh [Branch monitoring]*, no. 10, pp. 5–10.
6. Yefremova, I. (2009). Local budgets and the budgets of local governments: : problems of legal definition. *Forum prava [Forum right]*, no. 1, pp. 157–161.
7. Stefanyuk, I.V. (2013). Improving financial mechanisms to ensure local government. *Finansy Ukrayiny [Finance Ukraine]*, no. 2, pp. 71–82.
8. Reporting on the financial performance of Chernivtsi for 2011-2013.
9. Malyarchuk, A.K. (2005). Of local budgets when increasing budgetary powers of local government. PhD dissertation, Finance, monetary circulation and credit. Ternopil State Economic University, Ternopil.
10. Lihonenko, L.O. (2013). Research methodology and findings of the evaluation of economic and technological potential of the region Ukraine. *Ekonomika Ukrayiny [Economy of Ukraine]*, no. 10, pp. 45–55.