

УДК 336.25

С.В.Слухай, д.е.н.,

Київський національний університет ім. Т.Шевченка,
м. Київ

Н.Я.Сокровольська,

Буковинська державна фінансова академія,
м. Чернівці

ВЛАСНІ ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ: СУТНІСТЬ, ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ

В статті досліджено проблеми формування власних доходів місцевих бюджетів в Україні, а також проаналізовано закордонний досвід.

В статье исследовано проблемы формирования собственных доходов местных бюджетов в Украине, а также проанализировано зарубежный опыт.

This article depicts the problems of forming of the own incomes of the local budgets in Ukraine and foreign experience is also analyzed.

Ключові слова: доходи місцевих бюджетів, дотації, доходи, дохід на душу населення, джерела місцевих податків і зборів.

В сучасних умовах, коли відбувається розширення соціально-економічних функцій місцевих органів влади, все більша увага з боку держави та дослідників приділяється удосконаленню формування доходів місцевих бюджетів. Про це свідчить прийняття у липні 2009 р. Верховною Радою України змін до Бюджетного кодексу, а також зростаюча кількість наукових публікацій вітчизняних економістів.

Вагомий доробок до цієї проблематики зробили такі відомі науковці, як В.Зайчикова, О.Кириленко В.Кравченко, І.Луніна, К.Павлюк, О. Сунцова, Л.Тарангул, І.Чугунов та інші. Разом з тим, не можна вважати остаточно вирішеним питання щодо сутності власних доходів місцевих бюджетів та основних напрямків їх удосконалення, щодо чого ведеться доволі жвава дискусія серед вчених та практиків.

Більшість вітчизняних дослідників поділяють доходи місцевих органів влади на власні, закріплені та регулюючі [4], деякі – також трансфертні [6], деякі поділяють їх на дві категорії – закріплені та регулюючі [7]. Деякі економісти вважають, що усі доходи місцевих бюджетів, якщо не брати до уваги міжбюджетні трансферти, слід вважати власними доходами [3]. Таке розмаїття думок свідчить про те, що, здійснюючи класифікацію доходів місцевих бюджетів, економісти здебільшого не спираються на чітко визначені критерії.

Неоднозначність у визначенні сутності власних доходів можна пояснити зокрема тим, що на практиці важко провести чітку межу між державними і місцевими доходами. М.Цитович наприкінці 19-го ст. зазначав, що "передані податки кінець-кінцем набувають в очах місцевих союзів усіх властивостей їхніх власних засобів" [7].

Тобто, на практичному рівні на перший план виходить закріпленість

надходжень за місцевим бюджетом, а не те, що місцеві органи влади не мають свободи регулювати певний податок.

Це відобразилося і у бюджетній практиці низки країн. Так, у Польщі до категорії власних доходів органів місцевого самоврядування законодавством віднесені фіксовані за нормативом надходження податку з доходів фізичних осіб, хоч вони по своїй сутності є розщепленими загальнодержавними доходами. Ст. 47 Бюджетного кодексу Російської Федерації містить визначення сутності власних доходів місцевих бюджетів та їх класифікацію, з чого видно, що "власні доходи" місцевих бюджетів у цій країні зовсім не припускають повної фіскальної автономії місцевих органів влади, тому що останні позбавлені права запроваджувати власні податки та платежі [1].

Загалом, як показує світовий досвід, повної фіскальної самостійності місцевих органів влади щодо більшості видів доходів, формально віднесених до категорії "власних", не спостерігається практично ніде, навіть у країнах з розвинутою ринковою економікою і усталеними традиціями самоврядування. Зокрема, в Україні основні компоненти місцевого оподаткування (починаючи від переліку податків і зборів, аж до визначення величини ставок) визначається рішеннями загальнодержавних органів влади, а податкове адміністрування здійснюється державою.

На нашу думку, "дійсно власними" доходами місцевих бюджетів можна вважати лише такі, яким властива повна самостійність місцевих органів влади стосовно запровадження платежу (свого роду "законодавчий суверенітет": місцевий орган влади має приймати власне рішення щодо його запровадження), його регулювання (місцевий орган влади, який його запровадив, має власним рішенням визначати його структуру – об'єкт і базу оподаткування, терміни сплати, ставки, пільги зі сплати тощо); адміністрування (наявність місцевої податкової адміністрації); використання отриманих надходжень на власний розсуд.

Це означає, що поширений серед вітчизняних (і не тільки) економістів поділ доходів місцевих бюджетів на власні, закріплені та регулюючі насправді є скоріше даниною спадку радянського підходу до організації місцевих фінансів, аніж результатом глибоко обґрунтованого теоретичного підходу. Твердіший ґрунт для теоретично несуперечливої категоризації доходів місцевих бюджетів дає знаходження їхньої кореспонденції з закріпленими за органами місцевої влади функціональними повноваженнями стосовно основних функцій держави – розміщення, розподілу, стабілізації та розвитку – за врахування ступеня їхньої автономії у використанні коштів (табл. 1).

Поділ доходів на власні, закріплені та регульовані не пов'язаний ні зі ступенем фіскальної автономії місцевих органів влади, ні з функціональним призначенням окремих видів доходів, отож не кореспондує з їхньою економічною природою.

Таблиця 1

Можливі теоретичні підходи до структури доходів місцевих бюджетів за різними критеріями

Критерій	Функції органів влади				Розподіл	Стабілізація та розвиток	
	Розміщення						
Призначення доходів	Забезпечення надання місцевих суспільних благ	Забезпечення надання місцевих та національних суспільних благ через посередництво МОВ	Забезпечення надання національних суспільних благ через посередництво МОВ		Фінансове вирівнювання	Розвиток території	
Джерела	Власна доходна база	Доходна база бюджетів інших рівнів влади					
Економічна природа джерел	Місцеві доходи	Передані місцевим бюджетам на постійній основі доходи держави			Джерела, визначені державою в ході поточного бюджетного регулювання		
Характеристика з огляду на автономію	Дійсно власні	Квазі-власні	Умовно-власні		Розщеплені загальнодержавні доходи	Офіційні (грошові) трансфери	
Оформлення	Будь-які види доходів, дозволені законодавством	Надбавки до загальнодержавних податків	Закріплені повністю загальнодержавні доходи	Закріплені у фіксованій частці загальнодержавні доходи	Розщеплення за змінними нормативами	Загальні та цільові МБТ	Цільові МБТ
Хто приймає рішення про запровадження	МОВ	Держава рамковим законодавством (конституція, закон про бюджетну систему, Бюджетний кодекс тощо)			Держава законом про державний бюджет	Держава рамковим законодавством та/чи законом про державний бюджет	Держава законом про державний бюджет
Хто визначає основні компоненти	МОВ	Держава рамковим законодавством, ОМС в межах, встановлених законодавством			Держава рамковим законодавством		
Автономія МОВ у використанні коштів	Повна	Повна	Делеговані видаткові повноваження			Визначені види видатків	

Примітка: МОВ – місцеві органи влади; МБТ – міжбюджетні трансфери.

Якщо брати за критерій саме фіскальну автономію місцевих бюджетів, то більш обґрунтованим виглядає поділ доходів на "дійсно власні" (місцеві органи влади мають повну автономію), "квазі-власні" (місцеві органи влади своїм рішенням визначають у межах, визначених законодавством, додаткові до загальнодержавних ставки платежів), умовно-власні (повністю чи частково закріплені за місцевими бюджетами загальнодержавні доходи), "розщеплені загальнодержавні доходи" (призначені для здійснення фінансового вирівнювання) та "офіційні трансферти" (призначені для фінансового вирівнювання та підтримки місцевого соціально-економічного розвитку).

Як показує рис. 1, ці зміни в доходах місцевих бюджетів виразилися, по-перше, у стабільному зниженні частки власних доходів місцевих бюджетів і зростанні частки трансфертів: якщо у 2000 р. власні доходи склали майже 1/3 сукупних надходжень місцевих бюджетів, то у 2008 р. – лише 1/6; по-друге, якщо до 2004 р. відбувалося заміщення закріплених доходів на міжбюджетні трансферти, то з 2005 р. спостерігається протилежна тенденція – частка закріплених доходів місцевих бюджетів зростає з 34,2% до 41,6%. Загалом тенденція до стійкого зростання сумарної частки трансфертних та закріплених доходів місцевих бюджетів свідчить про постійне посилення фінансової залежності місцевих органів влади від рішень центру, що підтверджується даними в розрізі окремих рівнів місцевих бюджетів[5]. Таким чином, ситуація зі структурою надходжень місцевих бюджетів в Україні початку 2000 рр. [8] не змінилася на краще.

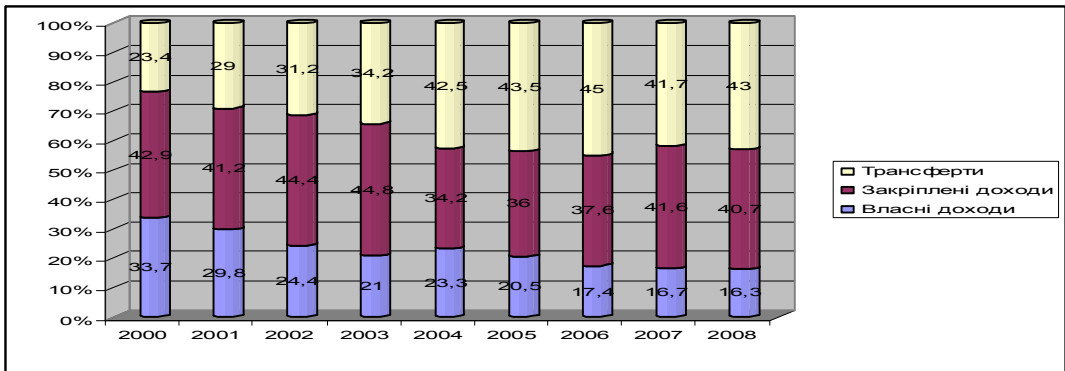


Рис. 1. Структура доходів зведених місцевих бюджетів України [9]

Спільним для усіх типів місцевих бюджетів України є зниження фіскальної ролі власних доходів загалом, а серед їхніх окремих видів – насамперед плати за землю та місцевих податків і зборів. Зменшення власних надходжень до певної міри компенсувалося зростанням неподаткових надходжень (насамперед власних надходжень бюджетних установ) та надходжень від операцій з капіталом, що також свідчить про несприятливі зміни у структурі доходів. Фінансові негаразди 2008 р. виразилися у

ФІНАНСИ

відносному зменшенні доходів від операцій з капіталом, надходжень до цільових фондів, більшості податків; єдиним видом доходів, що демонстрував стійке зростання, стала плата за землю. Разом з тим слід відзначити, що існують проблеми не тільки зі структурою надходжень місцевих бюджетів, але й з використанням власних коштів.

Як свідчать дані табл. 2, між часткою власних видатків та власних доходів у місцевих бюджетах України немає навіть приблизної відповідності: для усіх типів місцевих бюджетів характерним є те, що частка власних доходів є більшою за частку власних видатків, хоч для міст відзначається приблизна відповідність між ними.

Таблиця 2

Частка власних видатків і доходів у сукупних видатках і доходах бюджетів різних типів адміністративно-територіальних одиниць України у 2008 р. [9]

%

	Бюджети областей	Бюджети районів	Бюджети міст обласного значення	Бюджети міст районного значення	Бюджети селищ	Бюджети сіл
Частка власних видатків	24,9	2,1	15,1	32,3	28,9	14,8
Частка власних доходів	29,3	18,5	29,0	36,3	43,6	50,3

Описані вище зміни у структурі доходів характерні і для окремих регіонів, зокрема Івано-Франківської області: якщо у 2001 р., частка власних доходів у місцевих бюджетах області з урахуванням трансфертів сягала 13,5%, а без урахування трансфертів – 32,1%, то у 2008 р. відповідно лише 3,0% і 9,9%. Таким чином, після впровадження положень Бюджетного кодексу у регіоні відбулося стрімке скорочення ступеня автономії місцевих органів влади стосовно доходів, який знизився у 3-4 рази. Нами була досліджена залежність обсягу надходження власних доходів місцевих бюджетів на душу населення від таких чинників, як обсяг закріплених доходів, обсяг дотації вирівнювання та чисельності населення.

Проведені за даними селищних бюджетів розрахунки показали, що на величину власних доходів на душу населення прямо впливає обсяг закріплених доходів на душу населення (із збільшенням закріплених доходів на 1 грн. обсяг власних доходів зростає на 16 коп.), що означає: власні та закріплені доходи виступають з точки зору місцевих органів влади недосконалыми доповнювачами. Цей факт можна пояснити тим, що надходження від багатьох видів власних доходів визначаються тими самими чинниками, що й закріплених (наприклад, кількістю працюючих підприємств, кількістю працівників на них тощо). Аналогічне можна сказати і про вплив на надходження власних доходів обсягів міжбюджетних

трансфертів – зростання надходжень від них на душу населення на 1 грн. сприяє збільшенню надходжень власних доходів на 6 коп. На наш погляд, невеликий вплив трансфертного чинника означає, що наразі міжбюджетні трансферти мають дуже незначний вплив на надходження власних доходів до місцевих бюджетів, оскільки не стимулюють місцеві органи влади до збільшення власної доходної бази.

Що ж стосується чисельності населення, то зафіксовано від'ємний (хоч і несуттєвий) вплив розміру населеного пункту на надходження власних доходів місцевого бюджету.

Аналізуючи власні доходи місцевих бюджетів Івано-Франківської області, необхідно приділити увагу насамперед місцевим податкам і зборам, оскільки в більшості зарубіжних країн вони є основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів, що забезпечують їхню фінансову автономію. В Україні загалом, і в Івано-Франківській області зокрема, частка місцевих податків в доходах місцевих бюджетів є вкрай незначною. Незважаючи на те, що протягом 1999-2008 рр. надходження від цього виду доходів номінально зростали, їхня фіскальна роль виявляє тенденцію до зниження: якщо у 1999 р. їхня частка у доходах загального фонду зведеного обласного бюджету складала 6,7%, то у 2008 р. – лише 1,7%.

Що ж спричиняє зниження фіскальної ролі місцевих податків і зборів? Відповідь на це питання може лежати у декількох площинах.

По-перше, воно обумовлене їхніми інституційними особливостями: а) невідповідність нормативного регулювання у цій сфері сучасним вимогам, зокрема, ставки податків і зборів були встановлені у 1993 р. і за цей період не підлягали змінам (вони здебільшого прив'язані до так званого "неоподаткованого мінімуму доходів громадян", встановленого на рівні 17 грн); б) відсутність у переліку місцевих податків і зборів дійсно еластичних видів доходу, надходження від яких швидко зростали б при розвитку економіки території; в) відсутність у місцевих органів влади дієвих стимулів нарощувати надходження з місцевих джерел (цю рису називають "другорядністю" місцевих податків як джерела доходу[2]).

Останній висновок може бути підкріплений результатами економетричного аналізу чинників, які визначають обсяг надходжень місцевих податків і зборів на душу населення D_m у селищах області: обсяг закріплених доходів на душу населення ($D_{зак}$), обсяг власних доходів на душу населення ($D_{вл}$), обсяг дотації вирівнювання на душу населення ($D_{дот}$), чисельність населення (N), частка дотації вирівнювання у доходах органа місцевого самоврядування ($Ч_{дот}$). Було тримане регресійне рівняння наступного вигляду:

$$D_m = 18,499 - 0,01 D_{зак} - 0,06 D_{вл} + 0,046 D_{дот} - 0,002 N - 0,338 Ч_{дот}.$$

Найважливіший висновок, який випливає з цієї моделі – збільшення

частки дотації вирівнювання у доходах місцевого бюджету суттєво негативно впливає на стимули місцевого органа влади збирати місцеві податки і збори. Отже, чим більший ступінь дотаційності відповідного бюджету – тим менше орган місцевого самоврядування звертатиметься до місцевих податків і зборів як джерела поповнення бюджету.

Аналіз показав, що головними джерелами місцевих податків і зборів в Івано-Франківській області є лише чотири: ринковий збір, комунальний податок, податок з реклами і збір за дозвіл на розміщення об'єктів торгівлі. На ці види надходжень припадає понад 90% надходжень місцевих податків і зборів. На наш погляд, наведені дані свідчать про те, що варто ставити питання про скорочення переліку місцевих податків і зборів, відміни тих з них, які не мають жодного суттєвого фіскального значення.

По-друге, на зниження фіскальної ролі місцевих податків впливають такі фіскальні чинники, як надходження трансфертів (зокрема дотації вирівнювання, яка складає переважну частину обсягу трансфертів).

По-третє, ненадійність та погана передбачуваність надходжень від цих видів доходів. Аналіз надходжень найважливіших видів місцевих податків і зборів показує, що їх надходження з року в рік суттєво відхиляються від запланованих показників. Це означає, що на місцях немає належної методики планування надходжень від окремих місцевих податків і зборів. Так, аналіз виконання плану за надходженнями показав, що такі податки, як комунальний та ринковий збір характеризуються мінімальними відхиленнями фактичних показників надходжень від планових (у межах плюс-мінус 10%), тоді як усі інші – досить суттєвими. Прогнозування надходжень місцевими радами не виглядає надто точним, оскільки в окремих випадках відхилення від планових показників складає понад 50%, а в деяких випадках – декілька разів. Разом з тим, в середньому по області відхилення планових показників надходжень від фактичних має тенденцію до зменшення: якщо у 2006 р. середні показники виконання плану могли сягати 200% і більше, то у 2008 р. такі відхилення зменшитися до десятків відсотків.

Таким чином, під власними доходами місцевих бюджетів слід розуміти ті, щодо яких місцеві органи влади мають повний набір повноважень. Негативна тенденція щодо цієї частини місцевих доходів свідчить про втрату місцевими бюджетами в Україні своєї автономії. Її подолання слід пов'язати з реформуванням системи місцевого оподаткування і розширенням джерел "дійсно власних" доходів.

Список використаних джерел:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Закон РФ № 145-ФЗ от 31 июля 1998г. / Электронный ресурс. Режим доступа <http://bk-rf.ru/>.
2. Герчаківський С. Д. Місцеве оподаткування в Україні: традиції, реалії та напрями удосконалення // Фінанси України. – 2003. – № 2. – С. 47.
3. Державне регулювання економіки: Навч. посібник / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін.— К.: КНЕУ, 2000. – С. 252; Катасонова О.М. Актуальні проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів // Економічний простір. – 2008. – № 12/1. – С. 116-117.

ФІНАНСИ

4. Кравченко В. Місцеві фінанси України. – К.: Знання, 1999. – С. 121-132.
5. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К.: Наукова думка, 2006. – С. 338-342.
6. Луніна І. Податкові повноваження місцевих органів влади // Економіст. – 2001. - № 2. – С. 37.
7. Музика О. Класифікація доходів місцевих бюджетів // Право України 2003. - № 10. – С. 68.
8. Піхоцька О. М. Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2003. – № 5. – С. 47.
9. Розраховано за даними Міністерства фінансів України.
10. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посібник. – К.: Центр навч. літ-ри, 2005. – С. 64.
11. Цехановський І. Л. Вплив міжбюджетних трансфертів на розвиток територій // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. – 2009. – Вип. 112. – С. 63-64.
12. Цытович Н. Местные расходы Пруссии в связи с теорией местных расходов. – В 2-х ч. – Киев: Типография С. В. Кульженко, 1898. – Ч. 1. – С. 331.