

УДК 336.14:352

Наталя ТРУСОВА,
Олена СИЗОНЕНКО

ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

Розглянуто теоретичні питання формування дохідної частини місцевих бюджетів. Досліджено структуру розподілу податкових і неподаткових надходжень між рівнями бюджетної системи України, визначено роль місцевих податків і зборів, а також міжбюджетних трансфертів у системі доходів бюджетів об'єднаних територіальних громад. Розглянуто вплив реформи децентралізації на формування дохідної частини місцевих бюджетів. Досліджено особливості формування місцевих бюджетів європейських країн на прикладі Польщі.

Ключові слова: *місцеве самоуправління, об'єднана територіальна громада, доходи бюджету, податкові надходження, децентралізація.*

Наталя ТРУСОВА, Елена СИЗОНЕНКО

Система государственного социального страхования: опыт Украины и Германии

Рассмотрено теоретические вопросы формирования доходной части местных бюджетов. Исследовано структуру распределения налоговых и неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы Украины, роль местных налогов и сборов, а также межбюджетных трансфертов в системе доходов бюджетов объединенных территориальных общин. Определено влияние реформы децентрализации на формирование доходной части местных бюджетов. Рассмотрено особенности формирования местных бюджетов европейских стран на примере Польши.

Ключевые слова: *местное самоуправление, объединенная территориальная община, доходы бюджета, налоговые поступления, децентрализация.*

Natalia TRUSOVA, Olena SYZONENKO

Formation of local budget revenues in the conditions of decentralization of financial resources

Introduction. *Increasing the profitability of local budgets is an important issue on the way to the plundering of territorial communities, because local budgets take the main place in the socio-economic development of the territories. Particular relevance of this issue comes in terms of decentralization reform, which gives new opportunities for increasing the financial base of local budgets.*

Purpose. *The purpose of the paper is to identify the peculiarities of the formation of revenues of local budgets of Ukraine in the conditions of decentralization of financial resources.*

© Наталя Трусова, Олена Сизоненко, 2018

Results. *The theoretical questions of formation of the revenue part of local budgets are considered. The structure of the distribution of tax and non-tax revenues between the levels of the budget system of Ukraine, the role of inter-governmental transfers in the system of budget revenues of the combined terri-torial communities are investigated. The influence of decentralization reform on formation of the revenue part of local budgets is determined.*

Conclusions. *The changes that have been made to the budget legislation in the process of decentralization reform have affected the structure of distribution and source of local budgets, and strengthened the financial base of local authorities. However, it is precisely from the efforts of local self-government, the adoption of quality management decisions depends on the rational and efficient use of budget funds and the successful development of the community.*

Keywords: *local government, united territorial community, budget revenues, tax revenues, decentralization.*

JEL Classification: H72, H73.

Постановка проблеми. Місцеві бюджети посідають головне місце у соціально-економічному розвитку територій, адже саме через них йде фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я, молодіжних програм, фінансування житлово-комунальних господарств тощо. В умовах децентралізації місцевого самоврядування основне завдання, яке постає перед територіальними громадами, – забезпечення необхідної кількості фінансових ресурсів для виконання обов'язків та функцій, покладених на них. Однак через відсутність достатньої кількості коштів, занепад інфраструктури та брак висококваліфікованих кадрів, які могли б забезпечити ефективність реалізації заходів щодо розвитку та нарощення потенціалу територіальних громад, органи місцевого самоврядування не спроможні повною мірою виконувати покладені на них функції та завдання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних вчених, які займалися вивченням питань фіскальної децентралізації та формування доходів місцевих бюджетів, варто виокремити наукові праці А. Мілевської [A. Milewska], Б. Гужеєвської [B. Guziejewska], Я. Севульські [Jakub Sawulski], Р. Барро [R. Barro].

Проблеми формування доходів місцевих бюджетів розглядали вітчизняні вчені О. Василик, І. Вахович, Н. Власюк, П. Жук, О. Кириленко, В. Кремень, О. Кремень, В. Опарін, Ю. Пасічник, С. Попов, О. Сунцова, Н. Чуйко, С. Юрій, та інші. Високо оцінюючи внесок зазначених авторів у дослідження проблем формування доходів місцевих бюджетів, зауважимо, що є низка аспектів, які вимагають додаткового висвітлення, зокрема, в контексті змін у бюджетному та податковому законодавстві, які істотно впливають на фінансові можливості місцевих органів влади.

Мета статті полягає в аналізі змін до бюджетного та податкового законодавства в умовах децентралізації, їх вплив на спроможність і фінансову незалежність територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Матеріальна та фінансова автономія органів місцевого самоврядування виявляється в їх праві володіти й розпоряджатися коштами та майном для здійснення своїх функцій і повноважень. Місцеві бюджети у фінансовому забезпеченні діяльності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) відіграють ключову роль у практичній реалізації їх функцій. Вони є

основою фінансової незалежності та самостійності місцевих органів влади. Місцевий бюджет є планом утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [7, ст. 1]. Основні нормативно-правові акти, що регулюють бюджетні відносини та сферу регулювання, наведено на рис. 1.

Згідно з чинним законодавством доходами бюджету є податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ), які, в свою чергу, розподіляються між загальним та спеціальним фондами.

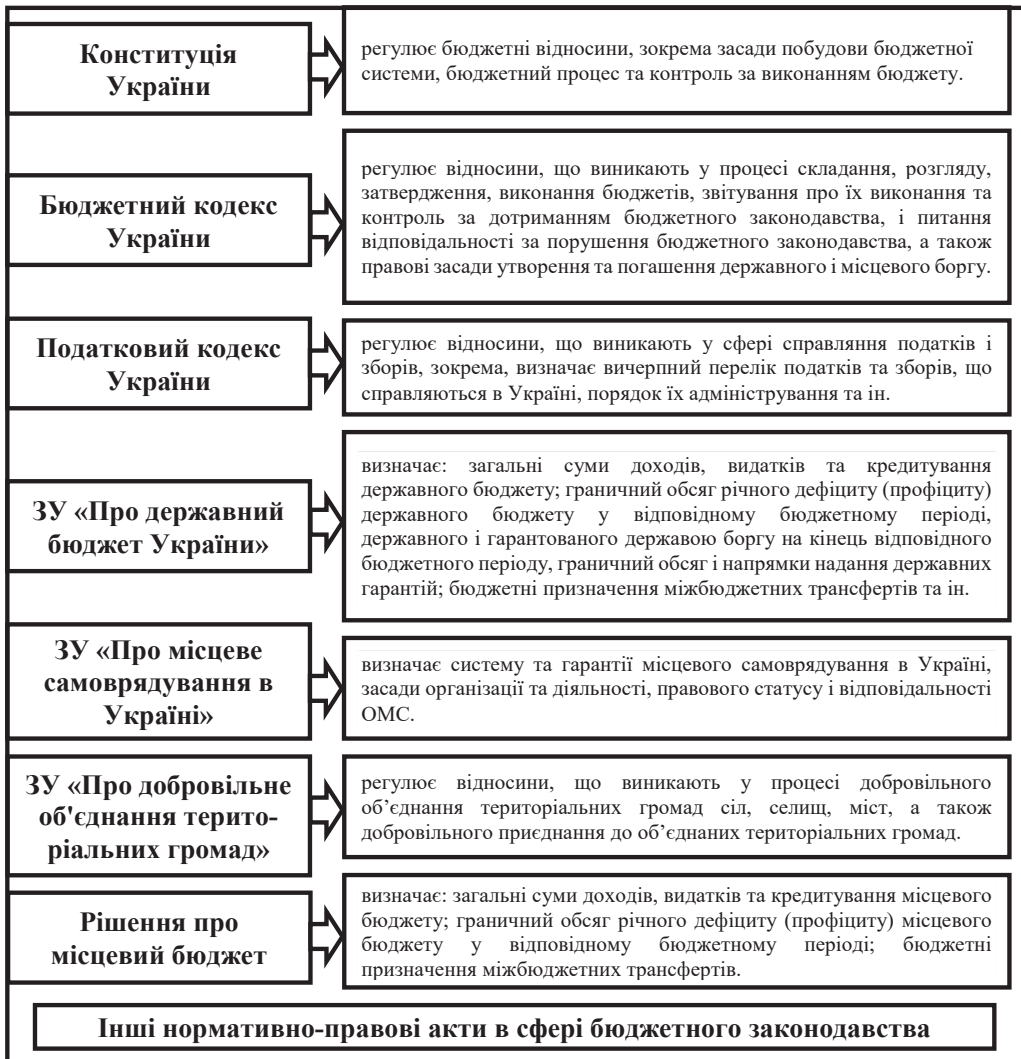


Рис. 1 . Бюджетне законодавство України*

* Побудовано авторами.

З прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та внесенням змін до Бюджетного кодексу України в 2014 р., структура розподілу доходів місцевих бюджетів між рівнями бюджетної системи України зазнала змін. А саме, відбулися зміни у структурі розподілу податку на доходи фізичних осіб, екологічного податку, податку на прибуток.

У 2018 р. відбулися зміни щодо розподілу рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату: 1% надходжень – до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ

та їх об'єднань, 3% – до бюджетів ОТГ та міст обласного значення, 2% – до районних та обласних бюджетів, 95% – до державного бюджету. Щодо єдиного податку IV групи, то, починаючи з 2018 р., цей вид податку повністю зараховується до місцевого бюджету (рис. 2).

У деяких європейських країнах, наприклад в Польщі, система доходів місцевих бюджетів характеризується низьким фіскальним значенням більшості місцевих податків та високою часткою доходів від податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) та податку на прибуток. Незважаючи на численні види податків на рівні повітів, єдиним податком, який має фіскальне

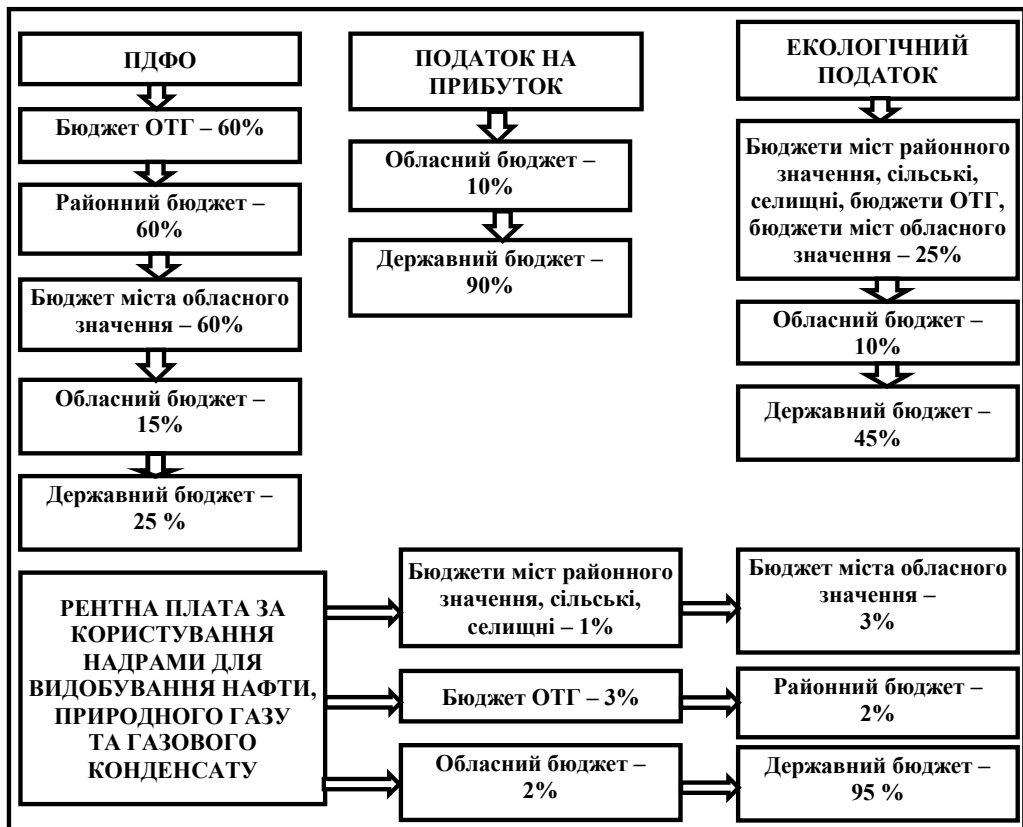


Рис. 2. Структура розподілу деяких видів податкових надходжень місцевих бюджетів між рівнями бюджетної системи України в умовах бюджетної децентралізації*

* Побудовано на основі [6].

значення, є податок на нерухомість. Інші податки на рівні гміни (сільськогосподарський податок, лісовий податок, податок на транспортні засоби, податок з цивільно-правових операцій) мають лише “символічне” фіскальне значення в бюджеті. Бюджети вищих рівнів, ніж гміни, не мають надходжень від місцевих податків [1, ст. 48].

Особливе місце в структурі формування доходів місцевих бюджетів займають місцеві податки та збори. До місцевих належать податки та збори, що встановлені відповідно до переліку та в межах граничних розмірів ставок рішеннями сільських, селищних, міських рад у межах їх повноважень. Місцеві ради встановлюють єдиний податок та податок на майно (в частині транспортного податку та плати за землю та в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), визначають ставку збору за місця паркування транспортних засобів та туристичного збору.

Іншим джерелом наповнення місцевих бюджетів є неподаткові надходження. У Податковому та Бюджетному кодексах України чітко розмежовуються податкові та неподаткові доходи бюджету залежно від форми платежів, а також методів і джерел їх акумулювання. Серед основних їх відмінностей можна виокремити такі:

- 1) для окремих неподаткових надходжень не встановлюються ставки, пільги, терміни сплати, інші елементи, які є обов'язковими атрибутами оподаткування;
- 2) порядок нарахування та зарахування на казначейські рахунки державного і місцевих бюджетів окремих неподаткових надходжень регламентується не Бюджетним кодексом, а спеціальними нормативними документами органів державної влади та управління, рішеннями представницьких та управлінських місцевих органів;

- 3) деякі неподаткові платежі не відповідають фіскальному критерію регулярності сплати.

Неподаткові надходження органів місцевого самоврядування 100-відсотково зараховуються до місцевих бюджетів, окрім надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва (бюджет міста районного значення – 75%, сільські, селищні бюджети – 60%, бюджет ОТГ – 75%, районний бюджет – 15%, бюджети міст обласного значення – 75%, обласний бюджет – 15%) та грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності (бюджет міста районного значення – 50%, сільські, селищні бюджети – 50%, бюджет ОТГ – 50%, бюджети міст обласного значення – 50%, обласний бюджет – 20%, державний бюджет – 30%).

Доходи від операцій з капіталом є не постійними надходженнями та повністю зараховуються до місцевих бюджетів. Вони є інвестиційною складовою та використовуються для фінансування капітальних видатків. На відміну від податкових і неподаткових надходжень місцевих бюджетів, майже всі види доходів від продажу комунального майна і землі повністю зараховуються до бюджету розвитку, що є складовою частиною спеціального фонду місцевого бюджету.

Наступною складовою доходів місцевих бюджетів, згідно з Бюджетним кодексом, є міжбюджетні трансферти, які на безоплатній та безповоротній основі передаються з одного бюджету до іншого. Необхідність міжбюджетних трансфертів (додаткових коштів, переданих із державного бюджету до місцевих бюджетів) виникає внаслідок невідповідності між розподілом повноважень між органами управління і розподілом до-



Рис. 4. Нормативно-правове забезпечення деяких видів субвенцій об'єднаних територіальних громад*

*Побудовано на основі [11].

хідних джерел на їх виконання. Саме за допомогою міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні вирішують питання компенсації бюджетам нижчого рівня витрат на виконання делегованих повноважень, вартість яких перевищує бюджетні можливості місцевих органів влади, а також проблеми, зумовлені нерівномірністю мобілізації доходів бюджетів, та соціальні проблеми, пов'язані зі специфікою розвитку регіонів та їх економічною спроможністю. Порядок отримання та використання субвенцій з державного бюджету наведено на рис. 4.

Кожен вид трансферту має свої особливості формування, напрямки розподілу та використання коштів місцевими бюджетами, які визначені на законодавчому рівні. При цьому новостворені об'єднання територі-

альних громад переходять на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Так, освітню та медичну субвенції до 2018 р. перерозподіляли через районний бюджет, з 2018 р. – безпосередньо з обласного рівня до ОТГ. Крім того, ОТГ отримують субвенцію на формування та розвиток інфраструктури за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку та інших субвенцій і дотацій держбюджету згідно із законодавством.

Додатковою перевагою для об'єднаних територіальних громад є право на здійснення місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень, які спрямовуються до бюджету розвитку для реалізації інвестиційних програм (проектів) з метою забезпечення розвитку комунальної інфраструктури, впровадження ресурсозбе-рігаючих технологій, створення або оновлен-

ня стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, що задовольняють потреби населення та їх громад.

Висновки. Підвищення рівня дохідності місцевих бюджетів є ключовим питанням у формуванні спроможних територіальних громад. Зміни в бюджетному та податковому законодавстві посилили роль місцевих податків і зборів у наповненні місцевих бюджетів. Аналіз джерел формування доходів місцевих бюджетів дає можливість виявити сильні та слабкі сторони громади, знайти додаткові можливості наповнення бюджету задля забезпечення фінансової спроможності територіальної громади. Хоча органи місцевого самоврядування отримали більше повноважень, однак їх виконання забезпечується державою у вигляді міжбюджетних трансфертів, що суперечить процесу децентралізації.

Список використаних джерел

1. Guziejewska B. *Designing a revenue structure in local self-government entities in Poland: Taxes versus grants* [Electronic resource] // *Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*. – 2015. – № 10(3). – P. 45–63. – Access mode : <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171395903>
2. Milewska A. *Organization and changes of local government finance system in view of implementation of participatory budgeting* [Electronic resource] / A. Milewska, M. Józwiak // *Oeconomia*. – 2014. – № 13(4). – P. 125–134. – Access mode : <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171345101>
3. Sawulski Ja. *Public finance in Poland – evolution, characteristics and perspectives* [Electronic resource] / Ja. Sawulski // *IBS POLICY PAPER* 04/2016. – Access mode : http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/07/IBS_Policy_Paper_04_2016.pdf
4. Kim B.I. *Неподаткові надходження у системі доходів місцевих бюджетів* [Електронний ресурс] / B.I. Kim. – Режим доступу : <http://nz.uad.lviv.ua/static/media/1-52/22.pdf>
5. Казюк Я. *Джерела доходів місцевих бюджетів* [Електронний ресурс] / Я. Казюк, В. Венцел, І. Герасимчук. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua>
6. *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-17 та редакції від 01.01.2018 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
7. ЗУ “Про місцеве самоврядування” від 21.05.1997 р. та редакція 31.12.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
8. ЗУ “Про добровільне об'єднання територіальних громад” від 05.02.2015 № 0915 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-1936>
9. *Постанова КМУ “Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад” від 8 квітня 2015 р. № 214* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
10. *Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-р* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
11. *Формування спроможних територіальних громад : практ. посіб., розроблений в рамках Проекту USAID ДІАЛОГ, який впроваджувався Асоціацією міст України у 2010–2015 рр.*
12. *Постанова КМУ “Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами” від 26.06.2015 р. № 435* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-2015-%D0%BF>
13. *Постанова КМУ “Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам” від 14.01.2015 р. № 6*

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-п>.

14. Постанова КМУ “Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам” від 19.08.2015 р. № 618 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/618-2015-%D0%BF>.

15. Постанова КМУ “Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам” від 23.01.2015 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-%D0%BF>.

16. Постанова КМУ “Про порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ” від 16.03.2016 р. № 200 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>.

17. Постанова КМУ “Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам” від 14.01.2015 № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF>

References

1. Guziejewska, B. (2015). Designing a revenue structure in local self-government entities in Poland: Taxes versus grants. *Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 10 (3), 45–63. Available at: <http://dx.doi.org/10.12775/EQUIL.2015.024>.

2. Milewska, A., Józwiak, M. (2014). Organization and changes of local government finance system in view of implementation of participatory budgeting. *Oeconomia*, 13 (4), 125–134.

3. Sawulski, Ja. (2016). Public finance in Poland – evolution, characteristics and perspectives. *IBS POLICY PAPER*, 04. Available at: http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/07/IBS_Policy_Paper_04_2016.pdf.

4. Kit, V.I. *Nepodatkovii nadkhodzhennia u systemi dokhodiv mistsevyykh biudzhativ*. [Non-tax revenues in the system of local budget reve-

nues]. Available at: <http://nz.uad.lviv.ua/static/media/1-52/22.pdf>.

5. Kaziuk, Ya., Ventsel, V., Herasymchuk, I. *Dzherela dokhodiv mistsevyykh biudzhativ* [Sources of local budget revenues]. Available at: <http://decentralization.gov.ua>.

6. *Biudzhetni kodeksi Ukrainy* [Budget Code of Ukraine]. Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-171>.

7. ZU “Pro mistseve samovriaduvannia” vid 21.05.1997r. ta redaktsiia 31.12.2017 [The Law of Ukraine “On local self-government”]. (1997, May, 21). Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.

8. ZU “Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad” vid 05.02.2015 № 0915 [Law of Ukraine “On voluntary association of territorial communities”]. (2015, May, 2). Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-1936> [in Ukrainian]

9. Postanova KМУ “Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad” vid 8 kvitnia 2015 r. № 214 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Methodology for the formation of capable territorial communities”]. (2015, April, 8). Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian]

10. *Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini* vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r [Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine]. (2014, April, 1). Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

11. *Formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad* [Formation of capable territorial communities.] *Posibnyk rozrobleno v ramkakh Proektu USAID DIALOGH, yakii vprovadzhuvasia Asotsiatsiiei u mist Ukrainy u 2010-2015 rr.* [Practical guide.] The manual was developed within the framework of the USAID DIALOGUE Project, which was implemented by the Association of Ukrainian Cities in 2010-2015] [in Ukrainian].

12. Postanova KМУ "Pro zatverdzhennia formuly rozpodilu osvithoi subventsii mizh mistsevymy biudzheta" vid 26.06.2015 r. № 435 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approving the formula for the distribution of educational subventions between local budgets"] (2015, June, 26). Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-2015-%D0%BF>.

13. Postanova KМУ "Deiaki pytannia nadannia osvithoi subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzheta" vid 14.01.2015 r. № 6 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of providing educational subvention from the state budget to local budgets"]. (2015, January, 14). Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-p>.

14. Postanova KМУ "Pro zatverdzhennia formuly rozpodilu obsiahu medychnoi subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzheta" vid 19.08.2015 r. №618 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the formula for the distribution of the amount of medical subvention from the state budget to local budgets"]. (2015, August, 19). Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/618-2015-%D0%BF>.

15. Postanova KМУ "Deiaki pytannia nadannia medychnoi subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzheta" vid 23.01.2015 r. № 11 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of providing a medical subvention from the state budget to local budgets"]. (2015, January, 23). Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-%D0%BF>.

16. Postanova KМУ "Pro poriadok ta umovy nadannia subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzheta na formuvannia infrastruktury OTH" vid 16.03.2016 r. № 200 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the procedure and conditions of granting subventions from the state budget to local budgets for the formation of the OTG infrastructure"]. (2016, March, 16). Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>.

17. Postanova KМУ "Deiaki pytannia nadannia osvithoi subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzheta" vid 14.01.2015 № 6 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of providing educational subvention from the state budget to local budgets"]. (2015, January, 14). Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF>.

Стаття надійшла до редакції 4.05.2018.