

## СТРАТЕГІЯ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ФАКТОР СТАБІЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

*Савастєєва О.М.*

*В даній статті розглядаються склад бюджетної системи України та принципи її функціонування, з'ясується суть такої економічної категорії, як доходи місцевих бюджетів з метою формування обсягу фінансових ресурсів, необхідного для виконання завдань та функцій держави на місцевому рівні та забезпечення стабільного та успішного соціально-економічного розвитку окремих регіонів*

**Постановка проблеми:** Розвиток бюджетних відносин пов'язаний з деякими розрахунками, необхідними для визначення обсягів розподілу акумульованого суспільного продукту між окремими регіонами країни. Якщо розглядати місцеві бюджети як складову бюджетної системи, то однією з форм реалізації державного регулювання та стимулювання економіки при використанні такого інструменту, як бюджет, виступають доходи місцевих бюджетів. В сучасних умовах немає спільної точки зору на формування доходної частини місцевих бюджетів та відсутня оптимальна забезпеченість та пропорційність загальнодержавного та місцевих бюджетів.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Різним напрямкам та аспектам розвитку бюджетних та міжбюджетних відносин були присвячені роботи таких вітчизняних та зарубіжних вчених як Пасічник Ю.В., Чугунов І.Я., Даневич О.І., Чечуліна О.О., Юрій С.І., Слухай С.В., Зайчикова В.В. та інші. Однак, незважаючи на глибину проведених досліджень, існує така **невирішена раніше частина загальної проблеми**, як відсутність єдиного чітко визначеного підходу для досягнення пропорційності між забезпеченням загальнодержавних потреб та потреб конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

В зв'язку із вищезазначеним **метою статті** є аналіз структури доходів місцевих бюджетів, їх системна структуризація, дослідження динаміки часток різних надходжень місцевих бюджетів з метою визначення їх оптимального співвідношення.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджетний кодекс України визначає наступний склад бюджетної системи:

1. Державний бюджет України.

## 2. Місцеві бюджети:

- бюджет Автономної Республіки Крим;
- обласні бюджети;
- районні бюджети;
- бюджети районів в містах;
- бюджети місцевого самоврядування, що включають:
  - бюджети територіальних громад сел;
  - бюджети територіальних громад селищ;
  - бюджети територіальних громад міст та їх об'єднань.

Важливим показником бюджетної системи є зведений бюджет, який, згідно Бюджетного кодексу України, являє собою сукупність показників бюджетів, які використовуються для аналізу та прогнозування економічного та соціального розвитку держави.

Зведений бюджет України складається з показників Державного бюджету України, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим та зведених бюджетів областей та міст Києва та Севастополя. Зведений бюджет Автономної республіки Крим складається з показників бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського значення. Зведений бюджет області включає показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів та бюджетів міст обласного значення цієї області. Зведений бюджет району включає показники районних бюджетів, бюджетів міст районного значення, сільських та селищних бюджетів цього району. Зведений бюджет міста з районним розмежуванням складається з показників місцевого бюджету та бюджетів районів, які входять до його складу. В разі, якщо місту або району у місті адміністративно підпорядковані інші міста, села або селища, до складу зведеного бюджету міста або району у місті входять показники бюджетів цих міст, сел та селищ.

Зведені бюджети використовуються в розрахункових цілях з метою з'ясування наступних показників:

- фінансових нормативів та економічних показників, за допомогою яких відбувається складання проектів бюджетів;
- показників, які використовуються для проведення аналізу статей бюджетних доходів та видатків;
- нормативів для перерахування міжбюджетних трансфертів.

Конституція України статтю 95 встановлює, що бюджетна система будується на принципах справедливого розподілу національного багатства між громадянами та територіальними громадами та закріплює виключно законодавче та цільове регулювання видатків держави на суспільні потреби; наголошує на ідеї збалансованості бюджету; закріплює принцип звітності та прозорості. Стаття 7 Бюджетного кодексу деталізує

ці загальні принципи шляхом виділення та роз'яснення переліку принципів бюджетної системи України як основних передумов регулювання бюджетної діяльності [4].

Місцеві бюджети у відповідності зі статтею 63 Бюджетним кодексом України містять надходження та витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету.

При визначенні такої економічної категорії, як доходи місцевих бюджетів, слід зазначити, що вона відображає окрему сферу суспільних відносин, які виникають в процесі формування, розподілу та використання ресурсів держави на місцевому рівні для забезпечення пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку окремих регіонів.

З 1998 року структура доходів місцевих бюджетів складається з доходів на виконання власних повноважень та доходів на виконання повноважень органів виконавчої влади, а з 2000 року передбачає загальний та спеціальний фонди.

Сьогодні на формування місцевих бюджетів існує два погляди. Прихильники одного з них вважають, що місцеві бюджети мають формуватися «знизу», тобто, забезпечивши потреби конкретної адміністративно-територіальної одиниці, надлишок коштів передавати до вищих бюджетів. Прихильники іншої точки зору – навпаки, стверджують, що потрібно насамперед забезпечити загальнодержавні потреби, тобто місцевим бюджетам залишати тільки забезпечення мінімальних потреб, і в разі наявності коштів – розподіляти їх між усіма відповідними адміністративно-територіальними одиницями.

Для досягнення оптимальної забезпеченості загальнодержавного та місцевих бюджетів та пропорційності між ними мають бути дотримані такі умови:

- єдність бюджету та державного плану економічного і соціального розвитку;
- забезпечення кожного бюджету стійкими доходами, які тісно пов'язані з економічною, соціальною і екологічною ситуацією регіону.
- збалансованість кожного бюджету незалежно від обсягів закріплених за ним доходних джерел;
- заінтересованість державних і місцевих органів влади в успішному виконанні планів загальнодержавних доходів (податкових і неподаткових) на території конкретного регіону.

- забезпечення рівномірності надходжень коштів і усунення будь-яких затримок через неспівпадання термінів здійснення видатків і отримання доходів. [5]

Статті 64, 66, 69 Бюджетного кодексу України згруповують доходи, які закріплені за місцевими бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування на 2 частини: доходи, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та доходи, які при цьому не враховуються. Таке групування є підставою для визначення обсягів фінансування на виконання власних та делегованих повноважень.

Згідно статті 64 Бюджетного кодексу до доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, відносяться наступні податки та збори (обов'язкові платежі):

1. Податок з доходів фізичних осіб в частині, визначеній статтею 65 Кодексу.
2. Державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам.
3. Плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад.
4. Плата за державну реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад.
5. Плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється органами відповідних рад.
6. Надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями.
7. Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

Ці надходження формують обсяг фінансових ресурсів, необхідний для виконання завдань та функцій держави на місцевому рівні; його формування відбувається за рахунок податків, зборів та інших надходжень, які регламентуються виключно законами.

Прийняття 01.01.2004 року частини 3 статті 64 Бюджетного кодексу України призвело до значних змін в податковому законодавстві. Насамперед, це введення податку з доходів фізичних осіб замість прибуткового податку з громадян, що суттєво деталізувало механізм стягнення цього виду бюджетного надходження. Податок з доходів фізичних осіб може сплачуватись і фізичними і юридичними особами –

податковими агентами. Зарахування податку з доходів фізичних осіб до відповідних місцевих бюджетів за місцезнаходженням юридичної особи та місцезнаходженням його уповноважених підрозділів обумовлене тим фактом, що податок з доходів фізичних осіб акумулюється на рівні тих громад, на території розташування яких отримують доходи фізичні особи. Що стосується виплат грошового забезпечення та інших виплат військовослужбовцям та особам рядового та командного складу, то кожного року дія частини 3 статті 64 Бюджетного кодексу України призупиняється у зв'язку з тим, що ці особи отримують доходи за рахунок бюджетних асигнувань з державного бюджету. Що стосується нормативів відрахувань від податку з доходів фізичних осіб до бюджетів місцевого самоврядування, то до бюджетів міст Києва та Севастополя перераховується 100% загального обсягу вищезазначеного податку, який стягується на їх території; до бюджетів міст республіканського та обласного значення – 75%; до бюджетів міст районного значення, сел., селищ та їх об'єднань – 25%.

Положення, урегульовані статтею 64 Бюджетного кодексу України, деяким чином відображаються у статті 66, і регламентують склад доходів інших видів місцевих бюджетів, які направлені на формування централізованих фондів бюджетних коштів за рахунок загальнодержавних платежів:

1. Для забезпечення реалізації загальних соціально-економічних та культурних програм територіальних громад доходи Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, формуються за рахунок:
  - 25% податку з доходів фізичних осіб, що стягується на відповідній території;
  - 25% плати за землю, яка сплачується на відповідній території;
  - плати за ліцензії за ведення певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними державними адміністраціями.
2. Для забезпечення реалізації загальних соціально-економічних та культурних програм територіальних громад доходи районних бюджетів формуються за рахунок:
  - 50% податку з доходів фізичних осіб, який стягується на території сел., селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
  - 15% плати за землю яка сплачується на відповідній території;
  - плати за ліцензії за ведення певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями;
  - плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що стягується районними державними адміністраціями;

- надходжень адміністративних штрафів, що накладаються районними державними адміністраціями або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями.

Закон України від 21 травня 1997 року №280 «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що ресурси Державного бюджету України у вигляді субвенцій та дотацій підлягають розподілу обласними радами між районними бюджетами та бюджетами міст обласного значення для забезпечення мінімального обсягу доходів, а також для фінансування загальних територіальних проектів. В свою чергу, кошти, які виділяються з обласних бюджетів у вигляді субвенцій та дотацій, подібним же чином підлягають розподілу між місцевими бюджетами. Частина 2 статті 63 вищевказаного Закону встановлює порядок формування доходів місцевих бюджетів районних у містах рад на підставі повноважень, делегованих відповідними місцевими радами, а частина 2 статті 64 – порядок використання коштів відповідних місцевих бюджетів та визначення напрямків їх розподілу.

Стаття 69 Бюджетного кодексу України надає перелік доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, підлягають зарахуванню до місцевих бюджетів та залишаються в розпорядженні органів місцевого самоврядування. До них відносяться:

1. Місцеві податки та збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування.
2. 100% плати за землю – для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75% плати за землю – для бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного підпорядкування; 60% плати за землю – для бюджетів сіл, селищ, міст районного підпорядкування та їх об'єднань.
3. Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету.
4. Надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами.
5. Податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування.
6. Надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади.
7. Плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету.

8. Кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебуває у комунальній власності.
9. Фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування.
10. Плата за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності.
11. Надходження від місцевих грошово-речових лотерей.
12. Плата за гарантії, надані з дотриманням умов, визначених статтею 17 Бюджетного кодексу.
13. Гранти та дарунки у вартісному виразі.
14. Власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету.
15. Податок на прибуток підприємств комунальної власності.
16. Платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення.
17. Інші надходження, передбачені законом.

Аналіз динаміки часток різних надходжень місцевих бюджетів свідчить про такі тенденції. Питома вага податкових надходжень протягом 2002-2005 років істотно не змінювалася й у середньому становила 81,3%, проте змінювалися частки окремих податків. Зокрема, частка прибуткового податку з громадян зменшилася з 55,7% у 2002 році до 54,4% у 2005-му, тобто на 1,3%. Частка податку на прибуток підприємств також зменшилася з 6,4% у 2002 році до 0,6% у 2005-му. Разом із тим питома вага неподаткових надходжень, доходів від операцій із капіталом та коштів цільових фондів має тенденцію до збільшення (табл.1) [6].

В Україні понад 90% усіх бюджетів дотаційні й лише 8% - це бюджети, які є донорами в умовах чинної системи бюджетного регулювання, або практично в 1,5 разу менше порівняно з 2002 роком. Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості місцевих бюджетів протягом 2002 – 2005 років поступово підвищувалася й у 2004 – 2005 роках досягла 92% порівняно із 89% і 87% у 2003-му та 2002 роках відповідно. За відсутності в достатньому обсязі власних доходів видатки місцевих бюджетів забезпечуються за рахунок надання трансфертів із державного бюджету, які відіграють важливу роль у формуванні доходів місцевих бюджетів та частки ВВП, яка перерозподіляється через систему трансфертів. [6]

Таблиця 1

Структура доходів місцевих бюджетів у 2002-2005 роках (без трансфертів із державного бюджету), %

Статті доходів	Роки			
	2002	2003	2004	2005
Податкові надходження, в тому числі:	84,7	82,4	80,4	77,8
Прибутковий податок із громадян	55,7	59,9	55,2	54,4
Податок на прибуток підприємств	6,4	0,7	0,6	0,6
Податок із власників транспортних засобів	3,0	2,7	2,9	2,7
Плата за землю	9,3	9,0	10,1	9,0
Плата за торговий патент	1,6	1,6	2,2	2,2
Місцеві податки та збори	2,8	2,6	2,4	2,0
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	3,3	4,0	4,6	4,5
Неподаткові надходження, в тому числі:	10,7	10,8	9,6	11,7
Державне мито	1,0	0,9	0,9	0,5
Доходи від операцій із капіталом, у тому числі:	3,2	4,5	7,4	6,9
Надходження від продажу землі та нематеріальних активів	0,7	1,4	2,7	3,2
Цільові фонди, в тому числі:	1,4	2,3	2,6	3,6
Збір за забруднення навколишнього природного середовища	0,6	0,8	1,0	0,9
Разом доходів	100,0	100,0	100,0	100,0

Як зазначають Слухай С.В. та Гончаренко О.В. «з метою надання місцевим бюджетам достатніх податкових надходжень, що більше відповідатимуть обсягу покладених на них функцій, варто розглянути можливість передачі в розпорядження місцевих органів влади частини надходжень від загальнодержавних податків та зборів, рівень мобілізації яких залежить від податкових зусиль місцевих органів влади (ПДВ і податок на прибуток державних підприємств). Доцільність цієї пропозиції підтверджується й міжнародним досвідом. Так, у Німеччині 44% ПДВ та 50% податку на прибуток корпорацій надходять до бюджетів земель та общин. У США основними доходними джерелами бюджетів штатів і



муниципалітетів є податок із продажу, податок на нерухомість та податок на доходи фізичних осіб. У Росії в 2000 році 15% ПДВ і податкова надбавка до податку на прибуток підприємств надходили до місцевих бюджетів.»

На нашу думку, якщо розглядати можливість передачі в користування місцевих органів влади частини коштів від надходження до бюджету податку на добавлену вартість, то розрахунковим коефіцієнтом у цьому випадку може стати питома вага послуг органів місцевого самоврядування в витратах на виробництво продукції (виконання робіт, надання послуг), таких як водопостачання, землекористування та ін.

Застосування податкових розщеплень як інструмента фінансової підтримки місцевих бюджетів варто уваги, виходячи з таких критеріїв, як простота, прозорість, доступність для розуміння, стабільність, стимулювання органів влади та органів місцевого самоврядування до нарощування надходження податків і розширення податкової бази. З другого боку, застосування нормативів податкових розщеплень на довготривалий термін дасть змогу місцевим органам влади самостійно затверджувати бюджети до початку фінансового року, розпочинати новий бюджетний рік із затвердженими видатками й на їх основі проводити фінансову діяльність. Крім того, місцева влада матиме можливість планувати бюджет розвитку на середньо- та довготермінову перспективу [6]

Крім того, з точки зору удосконалення формування доходів місцевих бюджетів варто взяти до уваги такий інструмент, як податок на нерухомість. Як вважає Мельник В.М. «запровадження в Україні податку на нерухомість сприятиме зміцненню доходної бази місцевих бюджетів та залученню до участі в податковому перерозподілі передусім надвисоких доходів, недостатньою мірою охоплених податком з доходів фізичних осіб та спрямованих власниками на створення майнових об'єктів». [7]

**Висновки.** Таким чином, при дослідженні такого інструменту забезпечення економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць, як доходи місцевих бюджетів, варто неухильно дотримуватися умов досягнення оптимальної забезпеченості загальнодержавного та місцевих бюджетів та пропорційності між ними, використати міжнародний досвід розвинутих країн та законодавчо закріпити можливість використання місцевими бюджетами окремих частин надходжень загальнодержавних податків, що дасть змогу проводити ефективну політику державного управління щодо розвитку різних регіонів країни на засадах соціальної справедливості.

### *Література*

1. Конституція України. Затверджена Верховною радою України 28.06.1996р. №254/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30.
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001р. №2542-III// Відомості Верховної Ради України.-2001.-№37.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» №280/97-ВР від 21.05.1997р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24.
4. Научно-практический комментарий Бюджетного кодекса Украины: под общ.ред.Н.П.Кучерявенко– Х.:Одиссей,2005.-414с.
5. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. Посіб. – К.: Знання-Прес, 2002.
6. Слухай С.В.,Гончаренко О.В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні // Фінанси України.– 2007.-№ 8. С.63-71.
7. Мельник В.М., Мельник М.М. Податок на нерухоме майно: фіскально – адміністративні проблеми запровадження в Україні // Фінанси України.-2008.-№3. С.61-67.

### *Abstract*

**Savasteeva O.N.**

**The strategy of local budgets incomes as a main factor of stable economic development of separate regions.**

This article is devoted to budget system of Ukraine composition and its principles of functioning, the economic category of local budgets incomes essence is definition to financial resources form, which are necessary to state tasks and functions decision on the local level and stability and successful social and economic development of separate regions guarantee.