

УДК 336.142.3(477)

Лінтур І.В.
кандидат економічних наук,
доцент кафедри обліку та фінансів
Мукачівського державного університету

МОЖЛИВОСТІ ОПТИМІЗАЦІЇ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

POSSIBILITIES OF OPTIMIZATION OF FORMATION OF REVENUES OF LOCAL BUDGETS IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

АНОТАЦІЯ

Вивчено особливості формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Досліджено основні джерела наповнення місцевих бюджетів, зокрема за рахунок податкових та неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом та за рахунок міжбюджетних трансфертів. Також значну увагу звернено на визначення недоліків та обґрунтування напрямів оптимізації формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Виокремлено необхідні умови, зокрема створення багатоканальної системи формування бюджету, що забезпечать фінансову самостійність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Ключові слова: доходи місцевих бюджетів, податкові та неподаткові надходження, трансферти, доходи від операцій з капіталом, багатоканальна система формування бюджету, органи місцевого самоврядування, децентралізація.

АННОТАЦИЯ

Изучены особенности формирования доходной части местных бюджетов в условиях децентрализации. Исследованы основные источники наполнения местных бюджетов, в частности за счет налоговых и неналоговых поступлений, доходов от операций с капиталом и за счет межбюджетных трансфертов. Также значительное внимание обращено на определение недостатков и обоснование направлений оптимизации формирования доходов местных бюджетов в условиях децентрализации. Выделены необходимые условия, в частности, создание многоканальной системы формирования бюджета, которые обеспечат финансовую самостоятельность органов местного самоуправления в условиях децентрализации.

Ключевые слова: доходы местных бюджетов, налоговые и неналоговые поступления, трансферты, доходы от операций с капиталом, многоканальная система формирования бюджета, органы местного самоуправления, децентрализация.

ANNOTATION

The article is devoted to the study of features of forming of revenue part of local budgets in the conditions of decentralization. The basic sources of filling of local budgets in particular due to tax and non-tax revenues, incomes from operations with a capital and due to interbudgetary transfers are investigated. Also considerable attention is paid to determination of defects and substantiation of directions of optimization of forming of revenues of local budgets in the conditions of decentralization. Necessary terms ensuring financial independence of bodies of local self-government in the conditions of decentralization, in particular, creation of the multichannel system of budget formation, are distinguished.

Keywords: revenues of local budgets, tax and non-tax revenues, transfers, incomes from operations with capital, multichannel system of budget formation, bodies of local self-government, decentralization.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку економіки України питання, пов'язані з особливостями формування доходів місцевих бюджетів мають важливе практичне значення.

Це насамперед пов'язано з процесом децентралізації бюджетної системи України.

Однак у сучасних умовах механізм централізованого регулювання вищими органами доходів місцевих бюджетів, на жаль, є застарілим. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, закріплює залежність розвитку місцевої економіки і соціальної сфери від можливостей і бажання вищих органів влади вирішувати проблеми, що знаходяться на цій території районів, міст, селищ і сіл.

Саме тому сьогодні особливо гостро постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітко розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету, і найголовніше – доходів між різними ланками бюджетної системи. Місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Водночас питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони взаємопов'язані і жоден із цих елементів не може бути реформованим без врахування двох інших.

Також важлива роль відводиться місцевим бюджетам і у соціально-економічному розвитку території, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації; відбувається фінансування різноманітних молодіжних програм, а також здійснюються видатки на соціальний захист та допомогу населенню.

Отже, необхідність реформування сучасної системи та принципів формування дохідної частини місцевих бюджетів є пріоритетним завданням органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження особливостей та проблем формування дохідної частини місцевих бюджетів в сучасних умовах зробили такі вчені: Т.Б. Войтович [2], І.О. Луніна [4] та інші. Проблема формування місцевих бюджетів присвячено також праці О.О. Якубовської [7] та М.С. Вітренко [7]. Механізм формування фінансових ресурсів місцевих органів влади до-

сліджують Л.В. Панасюк [5] та Л. Скиба [6]. Проте аналіз рівня дослідженості цієї теми показує, що окремі аспекти формування доходів місцевих бюджетів досі залишаються невирішеними. Саме тому виникає об'єктивна необхідність у подальшому вивченні та обґрунтуванні окремих питань, що стосуються цієї теми.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Особлива увага в цій статті зосереджується на розкритті особливостей формування доходів місцевих бюджетів, визначенні недоліків та обґрунтуванні напрямів зміцнення ресурсної бази органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Крім того, процес формування дохідної бази органів місцевого самоврядування потребує більш детального вивчення насамперед з погляду мобілізації та закріплення частини податкових надходжень до складу власних доходів органів місцевої влади, а також необхідності використання інтенсивного способу (тобто за рахунок розвитку малого та середнього бізнесу) стимулювання податкових і неподаткових доходів в умовах перехідної економіки України.

Головною метою є виокремлення в системі чинного законодавства та суспільних вимог можливостей оптимізації формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед слід відмітити, що дослідження процесів формування доходів місцевих бюджетів передбачає визначення основних джерел, за рахунок яких відбувається наповнення місцевих бюджетів. Так, формування дохідної частини місцевих бюджетів починаючи з 2010 року здійснюється відповідно до Бюджетного Кодексу України (далі БКУ), який чітко закріпив основні дохідні джерела органів місцевого самоврядування і поділив їх на чотири розділи:

1) податкові надходження (податки на доходи, на прибуток, на збільшення ринкової вартості, податки на власність, збори за спеціальне використання природних ресурсів, внутрішні податки на товари та послуги, податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції, інші податки);

2) неподаткові надходження (доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від комерційного та побічного продажу, надходження від штрафів та фінансових санкцій, інші неподаткові надходження);

3) доходи від операцій з капіталом (надходження від продажу основного капіталу, державних запасів товарів і нематеріальних активів, податки на фінансові операції та операції з капіталом);

4) офіційні трансферти (від органів державного управління інших рівнів, з-за кордону, з інших недержавних джерел) [1].

Варто зазначити, що саме податкові бюджетні надходження (до яких належать доходи від податків, зборів, інших обов'язкових платежів) є основним базисом бюджетних доходів. Частка податкових надходжень у структурі доходів

місцевих бюджетів становить більше 50% [3]. Однак, враховуючи те, що кількість місцевих податків і зборів є незначною, а більша частина загальнодержавних податків перераховується до державного бюджету, то можна стверджувати, що податкові надходження в контексті формування місцевих бюджетів не повною мірою виконують свою основну функцію – фіскальну.

Що ж стосується неподаткових доходів, то вони відіграють значно меншу роль у складі доходів місцевих бюджетів, ніж податкові. Загалом частка неподаткових надходжень коливається в середньому від 10% до 30%.

Залежно від видів та методів їх мобілізації вони об'єднуються в п'ять груп:

1) доходи від власності та підприємницької діяльності;

2) адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;

3) надходження від штрафів та фінансових санкцій;

4) інші неподаткові надходження;

5) власні надходження бюджетних установ.

Іншим важливим дохідним джерелом місцевих бюджетів є доходи від операцій з капіталом. Це надходження до бюджету, що мобілізуються неподатковим методом.

Ще однією важливою складовою доходів бюджету є доходи від міжбюджетних трансфертів. До трансфертів належать кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з Державного бюджету місцевому бюджету, або з одного місцевого бюджету до іншого місцевого бюджету.

Згідно з БКУ міжбюджетні трансферти поділяються на:

– дотації вирівнювання;

– субвенції;

– кошти, що передаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, та кошти, які передаються з одного місцевого бюджету іншому місцевому бюджету;

– інші дотації [1].

Слід зазначити, що як дотація, так і субвенція є різновидами фінансової допомоги місцевим бюджетам з державного. Однак на відміну від дотації субвенція передбачає цільове використання коштів і підлягає поверненню до державного бюджету в разі недотримання цієї умови.

Останнім часом, як свідчить практика, питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів має сталу тенденцію до зростання. Така ситуація загалом є негативною і може свідчити про недостатній рівень автономності місцевих бюджетів та їх залежності від бюджетів вищого рівня [3].

Загалом, аналіз проблем формування місцевих бюджетів України, а також теорії та практики побудови багаторівневих бюджетних систем у країнах з ринковою економікою дозволяє зробити висновок, що існуюча система формування місцевих бюджетів має низку серйозних недоліків:

– високий ступінь концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів

тів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;

- низька частка закріплених доходів (податкових платежів) у структурі надходжень до регіональних і місцевих бюджетів;

- практично щорічна зміна видів податків, що зараховуються до місцевих бюджетів;

- відсутність єдиних та досить стабільних нормативів (наприклад, на кілька років) відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів.

Водночас головною проблемою фінансового забезпечення органів місцевої влади є неефективне використання отриманих трансфертів на місцях, що, своєю чергою, негативно відображається на соціально-економічному розвитку регіонів [2].

Загалом серед проблем у сфері формування місцевих бюджетів в Україні найбільш суттєвими, на нашу думку, є такі:

- нестабільність доходної бази;
- другорядність місцевих податків і зборів порівняно із загальнодержавними;

- недостатнє фінансування з державного бюджету;

- наявність місцевих податків, витрати на адміністрування яких перевищують надходження від них;

- невеликий перелік місцевих податків і зборів порівняно з іншими країнами;

- незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів і, як наслідок, низька їх питома вага в доходах місцевих бюджетів [2].

Отже, для того, щоб місцеві бюджети насправді стали основою фінансової самостійності місцевої влади, потрібно здійснити комплекс взаємопов'язаних заходів. По-перше, необхідно поступово переходити до децентралізації державних фінансів. Головною умовою такої децентралізації є чіткий розподіл компетенції між органами центральної влади та органами регіонального та місцевого самоврядування. По-друге, потрібно надати органам місцевого самоврядування можливість самостійно встановлювати перелік місцевих податків і зборів та їх ставки в мірі та адекватності виконуваних ними функцій.

Ще одним джерелом поповнення місцевих бюджетів могли б стати місцеві позики, але, на жаль, в Україні вони не набули належного поширення, притаманного європейським країнам [5].

Процес децентралізації розширює можливість розвитку об'єднаних територіальних громад та їх економічну самостійність. Децентралізація, і як наслідок посилення фінансової спроможності бюджетів об'єднаних територіальних громад, забезпечують можливість їх сталого розвитку.

Окрім цього, зазначимо, що важливою умовою вирішення проблеми зміцнення доходної бази місцевих бюджетів є розширення прав органів місцевого самоврядування у сфері встановлення податків і зборів, а також створення багатоканальної системи формування бюджету, на основі якої кожен рівень бюджетної системи повинен мати власні закріплені доходи. Обсяг

цих доходів має бути достатнім для забезпечення функцій і обов'язків, які покладаються на той чи інший рівень влади.

За умови прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів місцеві громади зможуть самостійно формувати власні бюджети, не чекаючи формування центрального, як це робиться сьогодні. Розширюються дохідні джерела, база адміністрування та надання права органам місцевого самоврядування регулювати ставки місцевих податків і зборів у межах, визначених Податковим кодексом.

Ще одна новація повинна полягати в тому, щоб надати бюджетним установам право вибору де обслуговуватися – у казначействі чи комерційному банку.

Висновки. Отже, у разі реалізації зазначених заходів та врахування досвіду економічно розвинених країн буде досягнуто певний ефект, який неодмінно сприятиме зміцненню фінансових основ діяльності органів місцевого самоврядування регіонів України, забезпечить стабільний соціально-економічний розвиток територій, а також призведе до підвищення рівня соціального захисту та добробуту громадян.

Крім того, впровадження в Україні складових системи формування доходів місцевих бюджетів, апробованих у практиці країн – членів Європейського Союзу, надасть можливість забезпечити оптимізацію бюджетних відносин з урахуванням специфічних потреб фінансування соціально-економічного розвитку територіально-адміністративних одиниць та стане запорукою успіху трансформаційних перетворень в економіці нашої країни.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (зі змінами та доповненнями від 02.03.2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
2. Войтович Т.Б. Основні проблеми формування доходів місцевих бюджетів в Україні та шляхи їх подолання / Т.Б. Войтович // Стратегічні орієнтири. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://libfor.com>.
3. Заюкова М.С. Проблеми формування надходжень до місцевих бюджетів / М.С. Заюкова, Т.І. Четверик [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rusnauka.com>.
4. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2011. – № 9. – С. 3-12.
5. Панасюк Л.В. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду / Л.В. Панасюк // Економіка та держава. – 2011. – № 1. – С. 46-50.
6. Скиба Л. Доходи місцевих бюджетів у забезпеченні повноважень органів місцевого самоврядування / Л. Скиба // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. – 2012. – № 17. – С. 128-133.
7. Стегней М.І. Сталий розвиток сільських територій: від теорії до практики: монографія. – Миколаїв: ФОП Швець В.Д., 2014. – С. 376.