

УДК 336

Скиба Л.

## ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розглянуто процес формування доходів місцевих бюджетів. Проаналізовано склад і структуру доходів місцевих бюджетів України у забезпеченні виконання повноважень органами місцевого самоврядування. Дана оцінка фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування власними доходами.*

**Ключові слова:** *власні та делеговані повноваження, власні доходи, закріплені доходи, трансферти, органи місцевого самоврядування.*

Роль місцевих бюджетів у суспільстві забезпечується їхнім впливом на соціально-економічні процеси, зокрема як фіскального інструменту органів місцевого самоврядування з метою економічного зростання територіальних громад й адміністративно-територіальних утворень, а також засобу соціального захисту населення. Об'єктивна необхідність доходів місцевих бюджетів обумовлена тим, що в умовах товарно-грошових відносин органи місцевого самоврядування можуть повноцінно виконувати свої функції тільки за наявності відповідних фінансових ресурсів.

Враховуючи те, що сьогодні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування обмежуються здебільшого доходами, котрі надходять із центру, особливого значення набувають проблеми формування їхньої власної дохідної бази, розвитку місцевого оподаткування, здійснення ефективного бюджетного вирівнювання. Актуальність досліджуваної проблеми зумовлена тим, що питання наповнення і формування дохідної частини місцевих бюджетів, фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування є одним із пріоритетів сучасної бюджетної політики держави.

Проблемам формування місцевих бюджетів, наповненню їхньої дохідної бази, пошуку зростання власних доходів постійно приділяють увагу чимало українських науковців: В. Дем'янишин, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, С. Слухай, С. Юрій та ін.

Метою даної статті є аналіз, оцінка і виявлення проблем при формуванні доходів місцевих бюджетів України у забезпеченні повноважень органів місцевого самоврядування.

Нинішня модель формування бюджетних доходів характерна високим рівнем централізації, невідповідністю між зобов'язаннями і доходами органів місцевого самоврядування, неефективністю механізмів бюджетних трансфертів та відсутністю дієвих стимулів нарощування доходів у регіонах [10]. Прийнятий у липні 2010 р. Бюджетний кодекс України принципово не змінює цієї ситуації, і зазначені проблеми досі нерозв'язані.

Згідно зі статтею 9 Бюджетного кодексу України доходи бюджету класифікують за такими розділами: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операції з капіталом і трансферти. Загальновідомо, що основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів України є трансферти, отримані з державного бюджету. Вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів пов'язують зі зростанням податкових і неподаткових надходжень, зі зменшенням частки трансфертів, із посиленням зацікавленості органів місцевого самоврядування в зростанні їх дохідної бази.

Реалізацію бюджетної політики і мобілізацію доходів до місцевих бюджетів в умовах розвитку демократії необхідно спрямовувати на розвиток місцевого самоврядування та фінансове забезпечення делегованих і власних повноважень органів влади на місцях. Делеговані повноваження – це надані законом окремі повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій виконавчої влади на місцях і у виконанні яких виконавчі комітети є підконтрольними та підзвітними відповідним органам влади [1]. Власні повноваження або самоврядні – це ті, які органи місцевої влади здійснюють самостійно і під свою відповідальність. Реалізація таких повноважень пов'язана з вирішенням питань місцевого значення, надання громадських послуг населенню [8, 69].

У Бюджетному кодексі України видатки на здійснення повноважень, що виконують за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів, систематизовано в три групи:

1) видатки на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші видатки, передбачені Бюджетним кодексом, що не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню;

2) видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найефективнішого їх виконання на основі принципу субсидіарності;

3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, що мають місцевий характер і визначені законами України.

Відповідно до такого систематизованого підходу до групування видатків у Бюджетному кодексі закріплено джерела фінансування цих видатків. Видаткові повноваження, здійснювані для забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, передбачені Бюджетним кодексом видатки на виконання функцій держави, що не можуть бути передані Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню, необхідно фінансувати тільки за рахунок коштів державного бюджету. За рахунок коштів місцевих бюджетів і трансфертів, які надають із державного бюджету місцевим бюджетам, слід фінансувати видатки на реалізацію прав й обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування і видатки, передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню [3, 170].

Якщо врахувати, що кошти місцевих бюджетів на виконання бюджетних повноважень поділяються на закріплені й власні, то виконання делегованих і власних функцій органами місцевого самоврядування забезпечують трьома джерелами:

1) закріпленими джерелами (доходи, що їх враховують при визначенні міжбюджетних трансфертів) – склад регламентований ст. 65 Бюджетного кодексу України (кошик доходів № 1);

2) власними доходами (доходи, що їх не враховують при визначенні міжбюджетних трансфертів – склад регламентований ст. 69 Бюджетного кодексу України (кошик доходів № 2);

3) трансфертами, що їх передають із державного бюджету для виконання делегованих повноважень.

Ми дослідили склад і структуру доходів загального фонду місцевих бюджетів України за 2008–2011 рр. з погляду забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Делеговані повноваження забезпечуються закріпленими доходами і трансфертами, а власні повноваження – власними доходами (табл. 1).

Дані таблиці 1 свідчать, що за аналізований період зростали як власні й закріплені доходи, так і отримані трансферти з державного бюджету. Однак у складі доходів спостерігаємо тенденцію до випереджувального зростання трансфертів як джерела забезпечення делегованих повноважень. Власні й закріплені доходи за 2008–2010 рр. зросли на 13,0%, а трансферти – на 31,6%. Тенденція зростання трансфертів простежується і при аналізі структури доходів місцевих бюджетів.

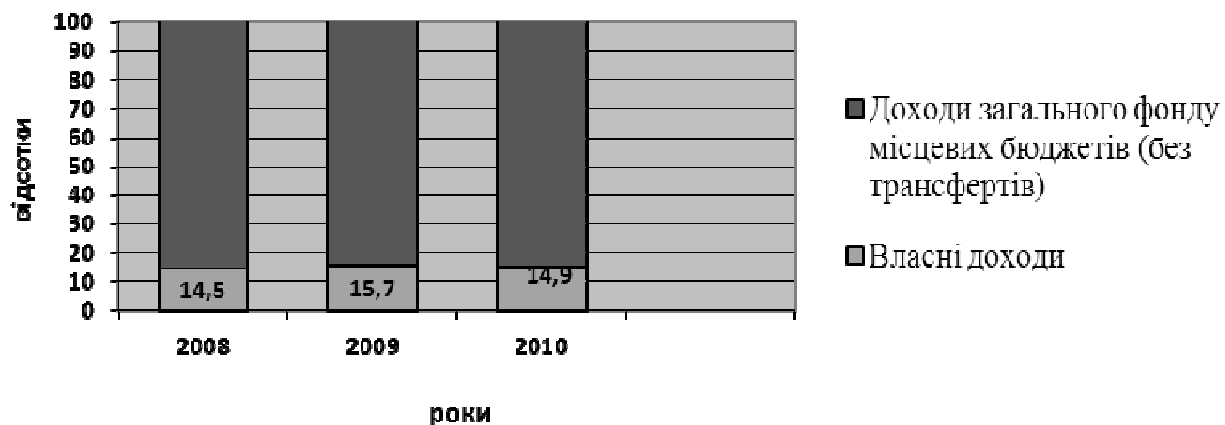
Таблиця 1

**Склад і структура доходів місцевих бюджетів України  
за 2008–2011 рр.**

Доходи		Закріплені доходи	Власні доходи	Разом власних і закріплених доходів	Трансферти	Всього
2008	млн грн.	51223,0	8655,8	59878,8	59112,7	118991,5
	Структура, %	43,0	7,3	50,3	49,7	100,0
2009	млн грн.	50276,5	9355,0	59631,5	62180,1	121811,6
	Структура, %	41,3	7,7	49,0	51,0	100,0
2010	млн грн.	57579,2	10066,1	67645,3	77766,2	145411,5
	Структура, %	39,6	6,9	46,5	53,5	100,0
<b>2010 р. в % до 2008 р.</b>		112,4	116,3	113,0	131,6	122,2
2011 (січ.–вер.)	млн грн.	41471,2	10029,8	51501,0	68198,6	119699,6
	Структура, %	34,6	8,4	43,0	57,0	100,0

Складено авторкою на основі: [4; 5]

Зіставляючи суми закріплених і власних доходів місцевих бюджетів на основі даних таблиці 1, бачимо, що суми власних доходів, які покликані забезпечувати виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, є незначними і в сумі загального фонду місцевих бюджетів (без урахування отриманих трансфертів) становлять 14–15% (рис. 1).



**Рис. 1. Питома вага власних джерел органів місцевого самоврядування в доходах загального фонду місцевих бюджетів**

За такого співвідношення доходи, призначені для виконання власних повноважень, є недостатніми для покриття видатків другого кошика. І органи місцевого самоврядування зацікавлені у виконанні делегованих повноважень, які забезпечені закріпленими доходами і трансфертами.

За нинішніх умов при розв'язанні проблеми формування доходів місцевих бюджетів, як зазначила проф. І. Луніна, головну увагу приділяють не забезпеченню ефективного функціонування багаторівневих систем, зокрема бюджетної системи України, а наповненню доходів місцевих бюджетів «достатнім» обсягом доходів. Але саме призначення таких систем полягає у створенні умов для ефективного надання суспільних благ і послуг, які, на відміну від ринкових, надають усім споживачам в однаковому обсязі й фінансують за рахунок податків, що встановлює та збирає держава. Отже, при формуванні доходів місцевих бюджетів за рахунок податків, котрі стягують із жителів відповідної території, потрібно враховувати принцип еквівалентності, згідно з яким обсяг послуг, що їх отримують мешканці територіальної одиниці, має відповідати обсягові сплачених податків. Іншими словами, територіальним громадам необхідно самим оплачувати надані блага, і, як наслідок, – чим більше благ вони отримують, тим більше податків треба збирати на певній території [9, 6].

У словнику іншомовних слів зазначено, що еквівалентний – той, що є еквівалентом, рівноцінний, рівнозначний. А еквівалент – предмет або кількість що рівноцінна, рівносильна, рівнозначна іншим предметам або кількостям, може замінити або виражати їх. Тому зі зазначеного можна ввести таку рівність: податки = блага.

Про це йдеться і в Європейській хартії про місцеве самоврядування, до якої Україна приєдналась у листопаді 1996 р. Хоча Хартією і не встановлено частку фінансових ресурсів, що їх формують за рахунок податків і зборів – це має вирішувати кожна країна окремо з огляду на її фінансові умови. Проте зазначено, що при цьому завжди має бути відповідність між сплаченими податками та одержаними послугами від держави [6, 191].

Система формування доходів місцевих бюджетів досі ще не дає змоги забезпечити належну відповідальність органів місцевого самоврядування перед населенням, оскільки частка їхніх власних доходів надто низька, а ступінь самостійності у здійсненні видаткової політики в цілому за деяким винятком незначний.

Сьогодні українська практика свідчить про недостатність дохідної бази місцевих бюджетів для забезпечення виконання функцій, доручених місцевому самоврядуванню. Тому проблеми формування доходів місцевих бюджетів залишаються вкрай актуальними. За таких умов серйозним чинником стабілізації економічної ситуації в країні має стати ефективне функціонування місцевих фінансів, спроможне перетворити територіальні гро-

мади із дотаційних на суб'єкти, які самостійно, за рахунок власних доходів, спроможні розв'язувати будь-які соціально-економічні проблеми.

*The process of formation of revenues, analyzed the composition and structure of incomes of local budgets of Ukraine to ensure the exercise of powers by local authorities. The evaluation of the financial support of local government own revenues.*

**Key words:** *own and delegated powers, own income, the fixed income, transfers, the local governments.*

*Рассмотрен процесс формирования доходов местных бюджетов. Проанализированы состав и структура доходов местных бюджетов Украины в обеспечении исполнения полномочий органами местного самоуправления. Произведена оценка финансового обеспечения органов местного самоуправления собственными доходами.*

**Ключевые слова:** *собственные и делегированные полномочия, собственные доходы, закрепленные доходы, трансферты, органы местного самоуправления.*

### Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України, 21 травн. 1997 р. № 280/97-ВР (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 379–429.
2. Бюджетний кодекс України [Текст]: від 8 липня 2010 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151. – С. 9–24.
3. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / [О. В. Турчинов, Ц. Г. Огонь, Г. С. Фролова та ін.]; за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.
4. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В. та ін.]. ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К.: 2011. – 96 с.
5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В.]. ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К.: 2009. – 136 с.
6. Василик О. Д. Теорія фінансів: [Підручник] / О. Д. Василик. – К.: НІОС, 2003. – 416 с.
7. Держава та регіони: від патерналізму до партнерства: аналіт. доповідь / С. О. Біла, О. В. Шевченко, В. І. Жук [та ін.]; за ред. С. О. Білої. – К.: НІСД, 2010. – 64 с.
8. Лазор О. Д. Місцеве самоврядування. Вітчизняний і зарубіжний досвід: Навч. посіб. – 2-ге вид., випр., доповн. і переробл. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К.: Дакор, 2005. – 560 с.
9. Луніна І. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2011. – № 9. – С. 3–12.
10. Місцеве самоврядування в Україні: стан і перспективи розвитку: [аналіт. доп.] / за заг. ред. С. О. Білої. – К.: НІСД, 2009. – 62 с.
11. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних сполучень / Уклад. Л. О. Пустовіт та ін. – К.: Довіра, 2000. – 1018 с.