

Галина ЛОПУШНЯК,
Зоряна ЛОБОДИНА,
Степан СКИБИЛЯК

ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто теоретичні засади та правове регулювання формування доходів місцевих бюджетів. Проаналізовано діючу практику та виявлено основні проблеми планування і виконання місцевих бюджетів за доходами. Окреслено основні орієнтири зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів в Україні.

Важливу роль у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних утворень та наданні населенню суспільних послуг відіграють органи місцевого самоврядування. Проте реалізація делегованих державою та власних самоврядних повноважень органів місцевого самоврядування на належному рівні можлива за умов адекватного фінансового забезпечення, домінуючу роль у якому відіграють доходи місцевих бюджетів.

Незважаючи на значні зрушення у становленні та розвитку місцевого самоврядування протягом усіх років незалежності України, більшість територіальних громад в умовах сьогодення не мають можливості самостійно і в достатньому обсязі формувати доходи своїх бюджетів. Рівень фінансової незалежності місцевого самоврядування – невисокий, причиною чого є значне переважання делегованих повноважень над власними, залежність дохідної частини місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів з державного бюджету, незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів, нерівномірний розподіл бюджетних ресурсів між регіонами України. Реальні фінансові можливості органів місцевого самоврядування значно

обмежуються, що, у свою чергу, є гальмівним фактором демократичних перетворень у державі. У зв'язку з цим постає нагальна потреба у поглибленому дослідженні концептуальних засад доходів місцевих бюджетів, організації їх формування та обґрунтуванні системи практичних рекомендацій щодо їх стабільності та подальшого зміцнення.

Дослідженню теоретичних і практичних аспектів функціонування місцевих бюджетів, зокрема формуванню їх доходів, присвячено праці багатьох вітчизняних науковців, а саме: В. Андрущенко, В. Дем'янишина, А. Єпіфанова, М. Карліна, О. Кириленко, В. Кравченка, М. Кульчицького, І. Луніної, С. Михайленко, Ц. Огня, В. Опаріна, К. Павлюк, Ю. Пасічника, В. Федосова, С. Юрія та інших. Вагомий внесок у дослідженні теорії та практики місцевих бюджетів зробили російські вчені А. Бабич, Л. Дробозіна, Ю. Константінов, Л. Окунева, Г. Поляк, Л. Павлова, В. Родіонова, В. Сенчагов, Д. Чернік. Проте, зважаючи на соціально-економічні трансформації, які відбуваються в Україні, багато питань у сфері формування доходів місцевих бюджетів, пошуку шляхів вдосконалення зазначеного процесу в умовах реформування бюджет-

ної системи держави та зміцнення фінансової основи органів місцевого самоврядування залишаються невирішеними.

З огляду на вищезазначене, метою статті є наукове обґрунтування теоретичних засад і здійснення аналізу діючої практики формування доходів місцевих бюджетів, виявлення основних проблем, які при цьому виникають, та окреслення шляхів їх вирішення.

Зауважимо, що доходи місцевих бюджетів мають бути надійною і стабільною основою фінансової бази органів місцевого самоврядування. Їхня недостатня кількість унеможливорює ефективний вплив органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток регіонів.

В економічній літературі немає єдиного підходу щодо трактування поняття “формування доходів місцевих бюджетів”. Вітчизняні науковці визначають його як організований процес планування та мобілізації доходів місцевих бюджетів. Тобто, формування доходів місцевих бюджетів здійснюється у два етапи:

- 1) планування доходів місцевих бюджетів, яке відбувається на перших двох стадіях бюджетного процесу на місцевому рівні;
- 2) повна і своєчасна мобілізація запланованих доходів, що досягається під час виконання місцевих бюджетів і є третьою стадією бюджетного процесу на місцевому рівні.

Завершенням цього процесу є складання звітності про виконання місцевих бюджетів.

На думку С. Савчук, доходи місцевих бюджетів формуються в результаті акумуляції та наповнення власних і закріплених (загальнодержавних) коштів, а також трансфертів, грантів і запозичень, які використовують для забезпечення фінансування соціально-культурних потреб органів місцевого самоврядування, котрі, при цьому, задовольняють бюджетні призначення адміністративно-територіальним одиницям

окремого регіону [1, 88]. Автор визначення акцентує увагу на джерелі доходів місцевих бюджетів та на напрямках використання нагромаджених у централізованому фонді грошових коштів. Погоджуючись із запропонованим підходом, хотілося б зазначити, що запозичення швидше є джерелом формування надходжень місцевого бюджету, а не його доходів (зазначені поняття не є тотожними). Така думка ґрунтується на тому, що у статті 2 Бюджетного кодексу України надходження бюджету трактуються як доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів [2].

Формування місцевих бюджетів заходами, повноваження учасників бюджетного процесу на місцевому рівні, розподіл функцій між ними регламентуються законодавчою базою. Зокрема, Конституцією України (1996 р.), Бюджетним кодексом України (2010 р.), Податковим кодексом України (2010 р.), Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), Законом України “Про місцеві державні адміністрації” (1999 р.), щорічними Законами України “Про Державний бюджет України на відповідний рік”, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України (Європейською хартією місцевого самоврядування (1985 р.) та ін.

Центральне місце в бюджетному законодавстві, яке стосується питань формування місцевих бюджетів, займає Бюджетний кодекс України (далі – БКУ) від 08.07.2010 р. № 2456–VI. Зазначений нормативно-право-

вий акт регламентує бюджетний процес на місцевому рівні (статті 75–80 БКУ), порядок затвердження місцевих бюджетів з дефіцитом або профіцитом (ст. 72 БКУ), здійснення місцевих запозичень (статті 16, 73, 74 БКУ), визначає склад доходів та видатків місцевих бюджетів тощо.

Концептуальні підходи щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування сформульовані у міжнародному договорі, ратифікованому Верховною Радою України у 1997 р., – Європейській хартії місцевого самоврядування (м. Страсбург, 1985 р.).

Після ратифікації Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування її положення відобразились в українському законодавстві. Проте, незважаючи на безумовні позитиви зазначених подій, недоліком нормативно-правового регулювання формування доходів місцевих бюджетів залишається декларативний характер окремих із положень хартії (наприклад, п. 2, 4 ст. 9).

Таким чином, незважаючи на достатній рівень систематизації вітчизняної нормативно-правової бази з питань формування місцевих бюджетів за доходами та відповідності міжнародним вимогам, виявлено низку недоліків, що негативно впливають на фінансову політику на місцевому рівні. До них, зокрема, можна віднести декларативний і суперечливий характер окремих положень законодавчих документів, щорічну зміну законодавства, яке визначає методологію формульних розрахунків у сфері планування доходів місцевих бюджетів тощо.

Вважаємо слушними зауваження В. Дем'янишина та А. Тулюлюк, які зазначають, що у чинному українському законодавстві не визначено конкретні мінімальні розміри бюджетів органів місцевого самоврядування та реальні нормативи бюджетної забезпеченості, не розроблено пара-

метри науково обґрунтованих показників, що гарантували б самостійність місцевих бюджетів, відсутня єдина методика формування місцевих бюджетів [3, 137].

Важливим аспектом процесу формування доходів місцевих бюджетів є дотримання відповідних принципів, серед яких варто виокремити: “принцип політичного підходу та політичної доцільності; соціальної справедливості; рівнонапруженості; економічної ефективності; поєднання гнучкості й стабільності; демократичності; обов'язковості; відповідності доходів обсягам функцій; повноти; реальності; наукової обґрунтованості; плановірності; системності; гласності; матеріальної зацікавленості; поділу доходів; бюджетного контролю” [4, 71], а також принцип еквівалентності (тобто отриманої вигоди від місцевих суспільних благ) [5, 21] та фіскальної й економічної ефективності та соціальної справедливості [6, 60].

Вважаємо, що дотримання визначених принципів формування доходів місцевих бюджетів сприятиме покращенню фінансового забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

Аналізуючи процес формування доходів місцевих бюджетів України, основним етапом якого є планування відповідних показників, вважаємо, що на цьому етапі органи місцевого самоврядування мають забезпечити основні функції бюджетного планування.

Варто зауважити, що планування доходів місцевих бюджетів України здійснюється на основі прямого розрахунку із застосуванням індексу відносної податкоспроможності відповідного регіону, який визначається з урахуванням звітних даних про фактичні надходження податків та зборів до цих бюджетів за три останні бюджетні періоди перед тим роком, в якому формуються показники бюджету на плановий

бюджетний період. Також на цьому етапі відбувається планування доходів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Оцінюючи практичні аспекти формування дохідної частини місцевих бюджетів України, слід зазначити, що на 2013 р. вона сформована з урахуванням прогнозних макроекономічних і соціального розвитку України на 2013 р. відповідно до норм Податкового і Бюджетного кодексів України та інших законодавчих актів.

Враховуючи динаміку надходжень в річному та помісячному розрізі і те, що тенденції розвитку окремих бюджетів та надходження до них протягом базових років, які беруть участь у розрахунку, були різними, у 2013 р. збережено діючий механізм розрахунку, тобто застосування математичних методів екстраполяції та експоненти, а також коефіцієнтів, що використовувались при розрахунку прогнозу на 2012 р. (коефіцієнта актуалізації індексу відносної податкоспроможності, коефіцієнта впливу нарахованого фонду оплати праці за регіонами, показника стимулювання).

Завдяки змінам до Бюджетного кодексу України, додатковий ресурс місцевих бюджетів України на виконання власних повноважень становить 919,2 млн. грн. Прогнозний показник надходжень до спеціального фонду місцевих бюджетів на 2013 р. визначено у розмірі 13588,3 млн. грн., що становить 108,3% до плану 2012 р., в тому числі 57% надходжень складає бюджет розвитку – відповідно 7693,2 млн. грн. [7].

Проаналізувавши практику планування бюджету м. Тернополя на 2013 р., слід відмітити своєчасність його прийняття (бюджет м. Тернополя на 2013 р. затверджений Тернопільською міською радою 27.12.2012 р.).

Серед основних проблем, які негативно впливали на ефективність і реальність

розрахунків у процесі планування доходів місцевих бюджетів, варто, на нашу думку, виокремити такі: посилення асиметрії економічного та соціального розвитку регіонів; недосконалість політики місцевого оподаткування; застосування вагових коефіцієнтів при розрахунках у процесі планування доходів місцевих бюджетів без відповідного наукового обґрунтування; недостатнє обґрунтування системи мотиваторів, спрямованих на розширення дохідної бази місцевих бюджетів, що може призвести до зменшення обсягу міжбюджетних трансфертів; неврахування недоїмки та переплат у процесі розрахунку індексу відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці; великі похибки розрахунків у зв'язку з неможливістю точно визначити чисельність населення регіону та інші.

Загальний обсяг доходів міського бюджету на 2013 р. було заплановано в обсязі 812582,1 тис. грн. (у т. ч. обсяг доходів загального фонду бюджету – 712543,2 тис. грн., спеціального фонду бюджету – 100038,9 тис. грн. (у т. ч. бюджету розвитку 50300,0 тис. грн.) [13], що на 58170,4 тис. грн. або 7,7% більше порівняно із 2012 р. Із суми збільшення 87,8% доходів було передбачено зарахувати до загального фонду, 12,2% – до спеціального фонду. Частка надходжень бюджету розвитку у доходах місцевого бюджету була визначена в обсязі 6,2%.

Найбільшу частку у структурі доходів бюджету м. Тернополя за планом становили податкові надходження – 47,9% та міжбюджетні трансферти – 47%. Питома вага неподаткових надходжень коливалася на рівні 4,2%, доходів від операцій з капіталом та цільових фондів – не перевищувала 1%.

Також передбачалося, що податкові надходження бюджету м. Тернополя у 2013 р. формуватимуться за рахунок таких податків і зборів: податок на доходи фізичних осіб –

293600 тис. грн. (75,4% від загального обсягу податкових надходжень); місцеві податки і збори – 49150 тис. грн. (12,6%); плата за землю – 37500 тис. грн. (9,6%); збір за першу реєстрацію транспортного засобу – 7753,8 тис. грн. (2%); податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності – 1080 тис. грн. (0,3%); екологічний податок – 500 тис. грн. (0,1%). Серед міжбюджетних трансфертів переважатимуть субвенції, які заплановані в сумі 255768,3 тис. грн. або 67% від обсягу трансфертів міському бюджету. Дотації за планом склали 125952,7 тис. грн. (33%).

Важливим показником, який свідчить про обґрунтованість планування доходів місцевого бюджету, є рівень виконання запланованих показників. У 2011 р. план надходжень доходів до бюджету м. Тернополя виконано на 98,9% (не забезпечено виконання планових завдань лише по 9 видах доходів загального та спеціального фондів місцевого бюджету), 2012 р. – 98,2% (не забезпечено виконання планових завдань по 12 видах доходів загального та спеціального фондів місцевого бюджету). У 2011 р. план надходження доходів не виконано на 6789,1 тис. грн., у 2012 р. – 13183 тис. грн. Це свідчить про неможливість врахування

усіх факторів, що впливають на наповнення дохідної частини міського бюджету.

Важливим етапом формування доходів місцевих бюджетів є їхнє виконання, під яким розуміють “забезпечення повного і своєчасного надходження всіх передбачених у затвердженому бюджеті доходів, і спрямування цих коштів на фінансування видатків, включених до бюджету” [8, 257].

Аналізуючи показники виконання доходів місцевих бюджетів України за 2012 р., варто відмітити перевиконання плану по загальному обсягу надходжень (без урахування міжбюджетних трансфертів) на 3,5%, а також збільшення порівняно з 2011 р. їх частки у зведеному бюджеті до 22,63%. Однак порівнюючи частку доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у структурі доходів Зведеного бюджету України, зауважимо, що у 2012 р. вона знизилася на 3,87% порівняно із 2007 р. і склала 22,63% (рис. 1).

У 2012 р. забезпечено виконання запланованого обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), які надійшли в сумі 81,2 млрд. грн., на 97,66% від обсягу доходів, затверджених Верховною Радою АР Крим та місцевими радами на рік з урахуванням змін.

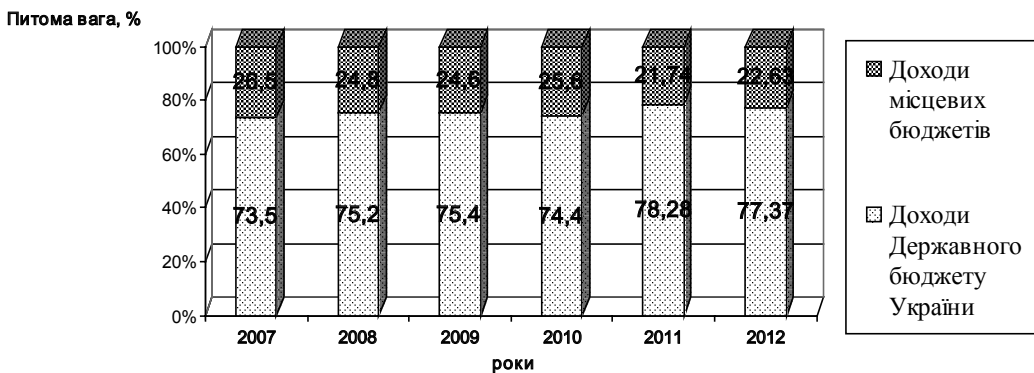


Рис. 1. Частка доходів державного та місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у доходах Зведеного бюджету України у 2007–2012 рр., %*

* Побудовано та розраховано на основі [9].

Приріст доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2012 р. склав 42,5 млрд. грн. або 72,8% порівняно із 2007 р., у тому числі доходів загального фонду – 36,3 млрд. грн. або 80,9%, доходів спеціального фонду – 6,2 млрд. грн. або 72,8%. При цьому, найбільше зростання доходів загального фонду спостерігалось у промислово розвинутих та економічно активних регіонах.

Виконання запланованого обсягу доходів місцевих бюджетів досягнуто за рахунок двох основних бюджетоутворюючих податків – податку на доходи фізичних осіб (у 2012 р. отримано 61,1 млрд. грн.) та плати за землю (отримано 12,6 млрд. грн.).

В умовах самодостатнього місцевого самоврядування місцеві податки і збори уособлюють фіскальні повноваження місцевої влади, відображають її соціально-економічну політику і є фінансовою основою виконання покладених на неї завдань. Проте діюча в Україні практика місцевого оподаткування суперечить сформованому у фінансовій науці уявленню щодо суті та призначення цього інституту, його ролі у становленні і функціонуванні повноцінного місцевого самоврядування як підвалини кожного демократичного ладу [10, 305]. Підтвердженням цієї тези є невелике значення частки місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів – 0,6% (2010 р.) – 2,42% (2012 р.).

Ми підтримуємо погляди науковців та управлінців, які проводять оцінку практики місцевого оподаткування та констатують низьку ефективність адміністрування місцевих податків і зборів, тобто витрати на організацію справляння окремих із них перевищують надходження від них.

Саме ці обставини спонукали розробників Податкового кодексу України від 2.12.2010 р. № 2755-VI до перегляду складу та механізму справляння місцевих податків та зборів. Так, у статті 10 зазначеного нор-

мативно-правового акту встановлено перелік місцевих податків (податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок) і зборів (збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір). Механізм справляння місцевих податків і зборів визначається розділом 12 Податкового кодексу України. Про ефективність таких змін можна буде говорити щонайменше через три роки.

Досліджуючи результати виконання місцевих бюджетів за доходами відповідно до визначених Бюджетним кодексом України засад розподілу доходів між ланками бюджетної системи та складовими бюджету (табл. 1), можна констатувати, що у 2012 р. продовжувалася тенденція до переважання обсягу та частки доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, над доходами, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Як видно із табл. 1, у 2012 р. найбільшою була частка доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у Донецькій області – 71,8%, а найменшою – у Чернівецькій області – 55,7%. Середнє значення цього показника по місцевих бюджетах України встановлено на рівні 65,1%.

Що стосується виконання запланованого обсягу надходження доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, то в середньому по Україні зазначений показник становив 99,9%. У 2012 р. перевиконано надходження доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, по місцевих бюджетах АР Крим, Вінницької, Волинської, Київської, Кіровоградської, Луганської, Полтавської, Рівненської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської областей, бюджету міста Севастополь.

Таблиця 1

Виконання місцевих бюджетів за доходами у розрізі адміністративно-територіальних одиниць у 2012 р. (без урахування міжбюджетних трансфертів)*

Адміністративно-територіальні одиниці	Доходи, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів			Доходи, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів	
	Обсяг, тис. грн.	Частка в доходах відповідного бюджету, %	Виконання планового показника, %	Обсяг, тис. грн.	Частка в доходах відповідного бюджету, %
АР Крим	3592686,7	64,1	114,2	2007994,1	35,9
Вінницька область	1687103,8	64,5	105,3	929766,4	35,5
Волинська область	877919,2	62,7	101,2	522192,9	37,3
Дніпропетровська область	6382378,1	65,3	94,8	3392699,9	34,7
Донецька область	8320342,7	71,8	100,0	3266463,6	28,2
Житомирська область	1322835,4	64,4	96,5	732567,7	35,6
Закарпатська область	933275,6	68,1	94,2	436338,5	31,9
Запорізька область	2874343,0	67,2	97,2	1402828,2	32,8
Івано-Франківська область	1197778,8	62,2	98,6	729025,0	37,8
Київська область	2899144,5	67,2	106,8	1412488,5	32,8
Кіровоградська область	1166750,4	65,9	106,3	602883,9	34,1
Луганська область	3114499,2	68,0	101,2	1467885,6	32,0
Львівська область	2970435,0	69,3	95,8	1316633,8	30,7
Миколаївська область	1459616,8	64,1	97,0	816722,5	35,9
Одеська область	3113202,3	62,8	99,4	1846729,6	37,2
Полтавська область	2596532,0	65,2	103,9	1387189,4	34,8
Рівненська область	1132472,5	65,1	100,4	607966,8	34,9
Сумська область	1437362,5	66,1	99,7	737566,6	33,9
Тернопільська область	838941,6	66,3	98,4	426051,2	33,7
Харківська область	4091905,4	66,3	99,0	2083474,3	33,7
Херсонська область	995389,9	60,4	100,1	651352,7	39,6
Хмельницька область	1311414,8	64,8	101,9	712205,7	35,2
Черкаська область	1470385,9	59,6	101,9	997658,2	40,4
Чернівецька область	647931,7	55,7	95,5	516246,8	44,3
Чернігівська область	1181050,8	66,9	99,3	584457,8	33,1
м. Київ	7210466,7	58,2	96,9	5170293,6	41,8
м. Севастополь	737667,1	62,1	102,9	449840,4	37,9
Україна	65563832,6	65,1	99,9	35207523,4	34,9

*Розраховано та побудовано на основі [11; 12].

Таким чином, в Україні зменшується питома вага доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у структурі доходів місцевих бюджетів, що призводить до збільшення кількості дотаційних бюджетів.

Загальновідомо що недостатність власних стабільних доходів значно обмежує вплив місцевих органів влади на соціально-економічний розвиток регіонів. Тому розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів є надзвичайно актуальним завданням, вирішення якого сприятиме

підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Упродовж 2010–2012 рр. у складі доходів місцевих бюджетів України найбільшою була частка міжбюджетних трансфертів – 52,34% (середнє значення), дещо меншою – податкових надходжень – 40,26%. Несуттєву роль у формуванні доходів зазначеної ланки бюджетної системи відіграли неподаткові надходження – 5,7%, доходи від операцій з капіталом – 1,14% та надходження до цільових фондів – 0,56%.

Проаналізуємо виконання місцевих бюджетів за доходами упродовж 2010–2012 рр. на прикладі бюджету м. Тернополя (рис. 2).

У 2010–2012 рр. частка доходів бюджету м. Тернополя у доходах місцевих бю-

джетів Тернопільської області коливалася на рівні 15,43–15,15%. Більшою була лише питома вага доходів обласного бюджету у доходах місцевих бюджетів Тернопільської області – 15,66–18,61%, що є цілком виправданим відповідно до розподілу доходів між ланками бюджетної системи, визначеним Бюджетним кодексом України. Частка доходів зведених бюджетів окремих районів Тернопільської області у доходах зведеного бюджету – невисока – близько 3,8–4,1%.

Упродовж 2010–2012 рр. доходи бюджету м. Тернополя зросли на 30,2% або 175127,4 тис. грн. (рис. 3) і становили: у 2010 р. – 579284,3 тис. грн., 2011 р. – 643544,4 тис. грн., 2012 р. – 754411,7 тис. грн. Серед доходів у 2012 р. податкові надхо-

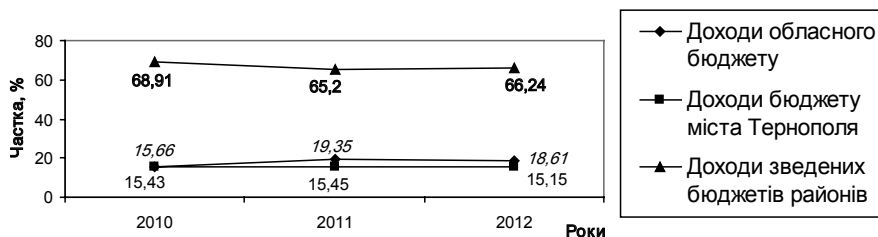


Рис. 2. Динаміка частки доходів бюджету м. Тернополя, обласного бюджету та зведених бюджетів районів у доходах зведеного бюджету Тернопільської області у 2010–2012 рр., %*

*Побудовано та розраховано на основі даних департаменту фінансів Тернопільської ОДА

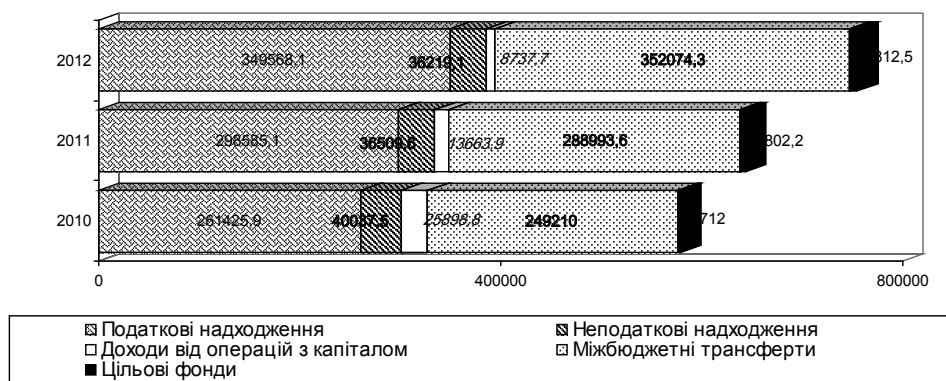


Рис. 3. Динаміка та склад доходів бюджету м. Тернополя у 2010–2012 рр. *

*Побудовано та розраховано на основі даних управління фінансів Тернопільської міської ради про виконання місцевого бюджету м. Тернополя за 2010–2012 рр.

дження зросли на 88142,2 тис. грн. або на 33,7% порівняно із 2010 р., міжбюджетні трансферти – на 102864,2 тис. грн. або на 41,3%, надходження до цільових фондів – на 5100,4 тис. грн. або на 188,1%. Зменшився у звітному році обсяг неподаткових надходжень на 3818,4 тис. грн. або на 9,5% порівняно із 2010 р., доходів від операцій з капіталом – на 17161,1 тис. грн. або на 66,3%.

Найбільше доходів було зараховано відповідно до Бюджетного кодексу України та рішень Тернопільської міської ради “Про бюджет міста Тернополя на відповідний рік” до загального фонду бюджету міста: у 2010 р. – 86,3%, 2011 р. – 89% та 2012 р. – 86,5%.

Структуру доходів бюджету Тернополя у 2010–2012 рр. показано на рис. 4.

У структурі доходів бюджету м. Тернополя упродовж 2010–2012 рр. найбільшу питому вагу займали податкові надходження – 45,13–46,4%, дещо меншу – міжбюджетні трансферти – 43,02–46,67%. Частка неподаткових надходжень – 4,8–6,91%, доходів від операцій з капіталом – 1,16–4,47%, надходжень до цільових фондів – 0,47–1,04% була невеликою. Зростання обсягу та частки міжбюджетних трансфертів, отриманих

бюджетом міста, дає підстави констатувати зниження рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Податки і збори, за рахунок яких формувалися податкові надходження бюджету м. Тернополя у 2010–2012 рр., наведено у табл. 2.

Результати проведених розрахунків дають підстави констатувати, що найбільшу частку серед податкових надходжень займає податок на доходи фізичних осіб: у 2010 р. – 75,3%, 2011 р. – 77,5%, 2012 р. – 74,5%. Це підтверджує провідну роль зазначеного податку у формуванні доходів міського бюджету. Згідно зі статтею 65 Бюджетного кодексу України до бюджету міста обласного значення зараховується 75% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується податковими агентами, зареєстрованими на території міста [14]. Незважаючи на те, що частка податку на доходи фізичних осіб зменшилася у 2012 р. на 0,8% порівняно із 2010 р., їхній абсолютний обсяг зріс на 63699,64 тис. грн.

Після проведення податкової реформи значно зросли обсяг і питома вага місцевих податків і зборів (на 37801,18 тис. грн. та 10,2% до 44340,58 тис. грн. та 12,7% у

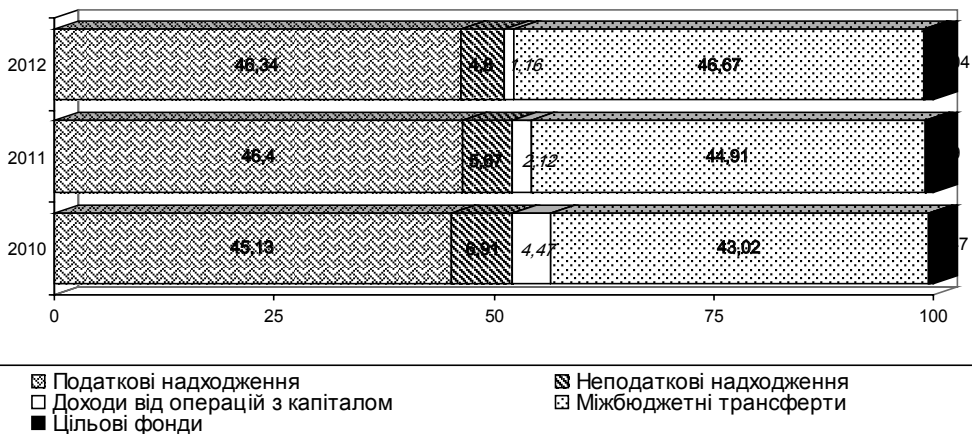


Рис. 4. Динаміка структури доходів бюджету міста Тернополя у 2010–2012 рр.*

*Побудовано та розраховано на основі даних управління фінансів Тернопільської міської ради про виконання місцевого бюджету м. Тернополя за 2010–2012 рр.

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА І БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС

Таблиця 2

Динаміка та структура податкових надходжень бюджету м. Тернополя у 2010–2012 рр.*

2010		2011		2012		Абсолютний приріст обсягу, тис. грн.	Абсолютний приріст частки, %.
Обсяг, тис. грн.	Частка, %	Обсяг, тис. грн.	Частка, %	Обсяг, тис. грн.	Частка, %		
<i>Податок на доходи фізичних осіб¹</i>							
196751,1	75,3	231506,9	77,5	260450,74	74,5	63699,64	-0,8
<i>Місцеві податки і збори (з урахуванням сплати тих, що нараховувались до 1.01.2011 р.)</i>							
6539,4	2,5	22797,4	7,6	44340,58	12,7	37801,18	10,2
<i>Збори за спеціальне використання природних ресурсів</i>							
21295,6	8,1	35252	11,8	36411,31	10,4	15115,71	2,3
<i>Збір за першу реєстрацію транспортного засобу (податок з власників транспортних засобів)</i>							
11911,4	4,6	7786,8	2,6	7314,89	2,1	-4596,51	-2,5
<i>Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності</i>							
4366,5	1,7	565,8	0,2	618,08	0,2	-3748,42	-1,5
<i>Екологічний податок (збір за забруднення навколишнього природного середовища²)</i>							
–	–	675,8	0,2	432,33	0,1	432,33	0,1
<i>Внутрішні податки на товари і послуги³</i>							
3059,8	1,2	–	–	–	–	-3059,8	-1,2
<i>Фіксований сільськогосподарський податок</i>							
0,7	0,0003	0,4	0,0001	0,2	0,0001	-0,5	-0,0002
<i>Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва⁴</i>							
17501,4	6,7	–	–	–	–	-17501,4	-6,7
<i>Податкові надходження, всього</i>							
261425,9	100	298585,1	100	349568,1	100	88142,2	–

*Побудовано та розраховано на основі даних управління фінансів Тернопільської міської ради про виконання місцевого бюджету м. Тернополя за 2010 – 2012 рр.

¹ До 1.01.2011 р. податок з доходів фізичних осіб.

² До 2011 р. збір за забруднення навколишнього природного середовища зараховувався до цільових фондів.

³ У 2010 р. до внутрішніх податків і зборів віднесено податок на промисел, плату за видачу ліцензій та сертифікатів, плату за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, плату за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності.

⁴ З 01.01.2011 р. Бюджетним кодексом України віднесено до складу місцевих податків і зборів.

2012 р. відповідно). Упродовж 2010–2012 рр. обсяг та частка збору за спеціальне використання природних ресурсів також зросла на 15115,71 тис. грн. та 2,3% відповідно. Водночас спостерігалася тенденція до зниження надходжень від збору за першу реєстрацію транспортного засобу (до 2011 р. податку з власників транспортних засобів) та питомої ваги цього збору на 4596,51 тис. грн. та 2,5%, податку на прибуток підприємств та фінан-

сових установ комунальної власності – на 3748,42 тис. грн. та на 1,5%.

Частка неподаткових доходів у доходах бюджету м. Тернополя незначна, водночас їхній склад досить широкий. Зауважимо, що неподаткові доходи бюджету – це фінансові ресурси, акумульовані до державного бюджету з неподаткових джерел та (або) із застосуванням неподаткового механізму адміністрування, сплата яких для економічних

агентів передбачає пряме чи опосередковане збільшення економічних вигод [15, 18].

Аналіз практики формування доходів місцевих бюджетів дає підстави зробити такі висновки. Фінансове забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування є важливою передумовою забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень і задоволення більшості суспільних потреб населення на належному, гарантованому державою рівні. Пріоритетним джерелом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів, які формуються у результаті розподілу та перерозподілу ВВП з метою формування грошових фондів, необхідних органам місцевого самоврядування для забезпечення реалізації їх функцій і завдань.

Моніторинг виконання місцевих бюджетів за доходами дає підстави констатувати: щорічну негативну тенденцію до зменшення частки доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України (це суперечить задекларованому курсу бюджетної реформи на посилення бюджетної децентралізації); недовиконання плану надходжень доходів місцевих бюджетів; невідповідність між обсягом доходів, які акумулюються у місцевих бюджетах, та потребою у бюджетних ресурсах для забезпечення ефективного виконання власних і делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування; переважання частки доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, над доходами, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Перераховані проблеми обмежують вплив органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток регіонів.

Незважаючи на важливу роль податкових надходжень у формуванні доходів міс-

цевих бюджетів, з року в рік зростає частка міжбюджетних трансфертів у структурі дохідної частини зазначеної ланки бюджетної системи. З одного боку, вони забезпечують збалансованість місцевих бюджетів, а з іншого – зменшують рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

З метою збільшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів доцільно внести зміни до Податкового кодексу України щодо диференційованого підходу в справлянні податку на доходи фізичних осіб (від 15 до 40 відсотків до нарахованої заробітної плати). Водночас доцільно зменшити відрахування до Пенсійного фонду України єдиного соціального внеску, що в свою чергу зменшить навантаження на фонд заробітної плати та вивести його із “тіні”, збільшити обсяг нарахованої зарплати в реальному секторі економіки та сплату податку на доходи фізичних осіб.

Література

1. Савчук С. В. *Теоретико-концептуальні засади визначення доходів бюджетів як об'єкта бюджетного планування* // *Наука й економіка*. – 2012. – № 1(25). – С. 81–88.
2. *Бюджетний кодекс України. Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Дем'янишин В., Тулюлюк А. *Проблеми сутності та складу видатків місцевих бюджетів* // *Світ фінансів*. – 2008. – Вип. 3(16). – С. 135–144.
4. Дем'янишин В. Г. *Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: Монографія*. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
5. *Диверсифікація доходів місцевих бюджетів* / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.; За ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної. – К., 2010. – 310 с.

6. *Бюджетний менеджмент: Підручник* / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2013 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44897.
8. *Бюджетний менеджмент: Підручник* / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
9. Звіти про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2007–2012 рр. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.
10. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т. / За ред. чл.-кор. НАН України А. І. Даниленка. – К.: Фенікс, 2008.
11. Виконання доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів станом на 1.01.2013 року. Інформація Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=292741.
12. Довідка про виконання місцевих бюджетів за доходами станом на 1.01.2013 року (без урахування міжбюджетних трансфертів). Інформація Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/180227>.
13. Іваницька М. П. Проблеми мобілізації доходів місцевих бюджетів та шляхи їх вирішення // Матеріали загальноуніверситетської наукової конференції професорсько-викладацького складу “Методологічні проблеми фінансової теорії та практики в умовах проведення системних реформ” (Тернопіль, 10 квітня 2013 р.). – Тернопіль: Вектор, 2013. – С. 38–40.
14. Бюджетний кодекс України. Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
15. Петраков Я. В. Еволюція парадигм використання неподаткових бюджетних доходів як інструменту мобілізації фінансових ресурсів до державного бюджету // Вісник ЧДТУ. – 2010. – № 43. – 280 с.