

САВЧУК

Світлана Василівна  
sv\_savchuk@ukr.net

УДК 336.144

## ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

## PROBLEM ASPECTS OF FORMING LOCAL BUDGETS INCOME IN UKRAINE

*У статті проаналізовано проблемні аспекти практики формування доходів місцевих бюджетів в Україні в умовах реформування бюджетної системи. На основі виявлених тенденцій обґрунтовано необхідність модернізації порядку формування доходної частини місцевих бюджетів, у результаті чого визначено пріоритетні напрямки його удосконалення.*

*В статье проанализированы проблемные аспекты практики формирования доходов местных бюджетов в Украине в условиях реформирования бюджетной системы. На основе выявленных тенденций обоснована необходимость модернизации порядка формирования доходной части местных бюджетов, в результате чего определены приоритетные направления его совершенствования.*

*The article deals with problem aspects of forming local budgets income in Ukraine under conditions of budget system reforming. The necessity of modernization of order forming of local budgets income was grounded on the bases of revealed tendencies whereby prospect directions of its improvement were determined.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, податкові надходження, бюджетна система, бюджетне регулювання

**Ключевые слова:** местные бюджеты, доходы местных бюджетов, налоговые поступления, бюджетная система, бюджетное регулирование

**Key words:** local budgets, local budgets income, tax proceeds, budget system, budget regulation

## ВСТУП

Проголошений в Україні курс на формування демократичної соціальної держави вимагає суттєвого зміцнення інституту місцевого самоврядування та його фінансової основи – місцевих бюджетів. Незважаючи на це, у державі простежується тенденція до загострення проблем функціонування місцевих бюджетів із-за малої фіскальної ролі власних доходів, і в тому числі місцевих податків і зборів; значної залежності доходної бази місцевих бюджетів від надання міжбюджетних трансфертів. Це суперечить тенденції щодо посилення ролі власних повноважень органів місцевого самоврядування, виконання яких потребує залучення адекватних фінансових ресурсів.

Дослідженню теоретичних та практичних аспектів функціонування місцевих бюджетів, присвячено праці сучасних вітчизняних науковців, а саме: В. Андрущенка, О. Василика, 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. Однак більшої уваги потребують дослідження проблем формування доходної частини місцевих бюджетів та їх вирішення в умовах реформування бюджетної системи держави та зміцнення фінансової основи органів місцевого самоврядування.

**МЕТА РОБОТИ** полягає у дослідженні проблемних аспектів практики формування доходів місцевих бюджетів України.

## МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною основою є праці вітчизняних науковців, матеріали періодичних видань, нормативно-правові акти з питань бюджету.

У процесі дослідження застосовано методи логічного аналізу і узагальнення.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Починаючи з 2002 р. планування доходів і видатків місцевих бюджетів в Україні здійснюється із застосуванням нормативного методу в межах формульного порядку розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання місцевим бюджетам з Державного бюджету України [1].

Загальновідомо, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок податкових надходжень, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, офіційних трансфертів та цільових фондів. Співвідношення між цими доходами залежить від функцій, покладених на місцеві органи управління, від потенційних можливостей отримання ними податкових надходжень, а також від можливостей органів влади вищого рівня надавати фінансову допомогу територіям.

Планування доходів місцевих бюджетів передбачає формування доходів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюд-

жетних трансфертів. Перелік доходів, обсяги яких не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів та закріплюються за відповідними місцевими бюджетами, визначений у статті 69 Бюджетного кодексу. Особливості формування дохідної частини місцевих бюджетів полягають у використанні згідно діючого законодавства такого інструменту, як "кошик доходів місцевих бюджетів", який визначається як сукупність доходних джерел загального фонду, що закріплені за місцевими бюджетами на постійній основі і враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Крім того, для всіх видів місцевих бюджетів передбачено перелік податків і зборів (обов'язкових платежів), що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів [2].

Формування дохідної частини місцевих бюджетів України здійснюється на основі прямого розрахунку із застосуванням індексу відносної податко-спроможності відповідного регіону, які визначаються

з урахуванням звітних даних про фактичні надходження податків та зборів до цих бюджетів за три останніх бюджетних періоди перед тим роком, в якому формується показники бюджету на плановий бюджетний період. Розрахунок обсягу кошика доходів, закріплених за відповідними бюджетами, здійснюється на основі прогнозного обсягу доходів зведеного бюджету України, визначеного на основі макропоказників економічного і соціального розвитку України та шляхом застосування індексу відносної податкоспроможності.

З 1 січня 2011 р. планування доходів місцевих бюджетів відбувається відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. №1149 "Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів" з наступними змінами [3]. Тому, враховуючи внесені законодавством зміни, розрахунок прогнозних обсягів доходів місцевих бюджетів здійснюється за алгоритмом, поданим на рис. 1.

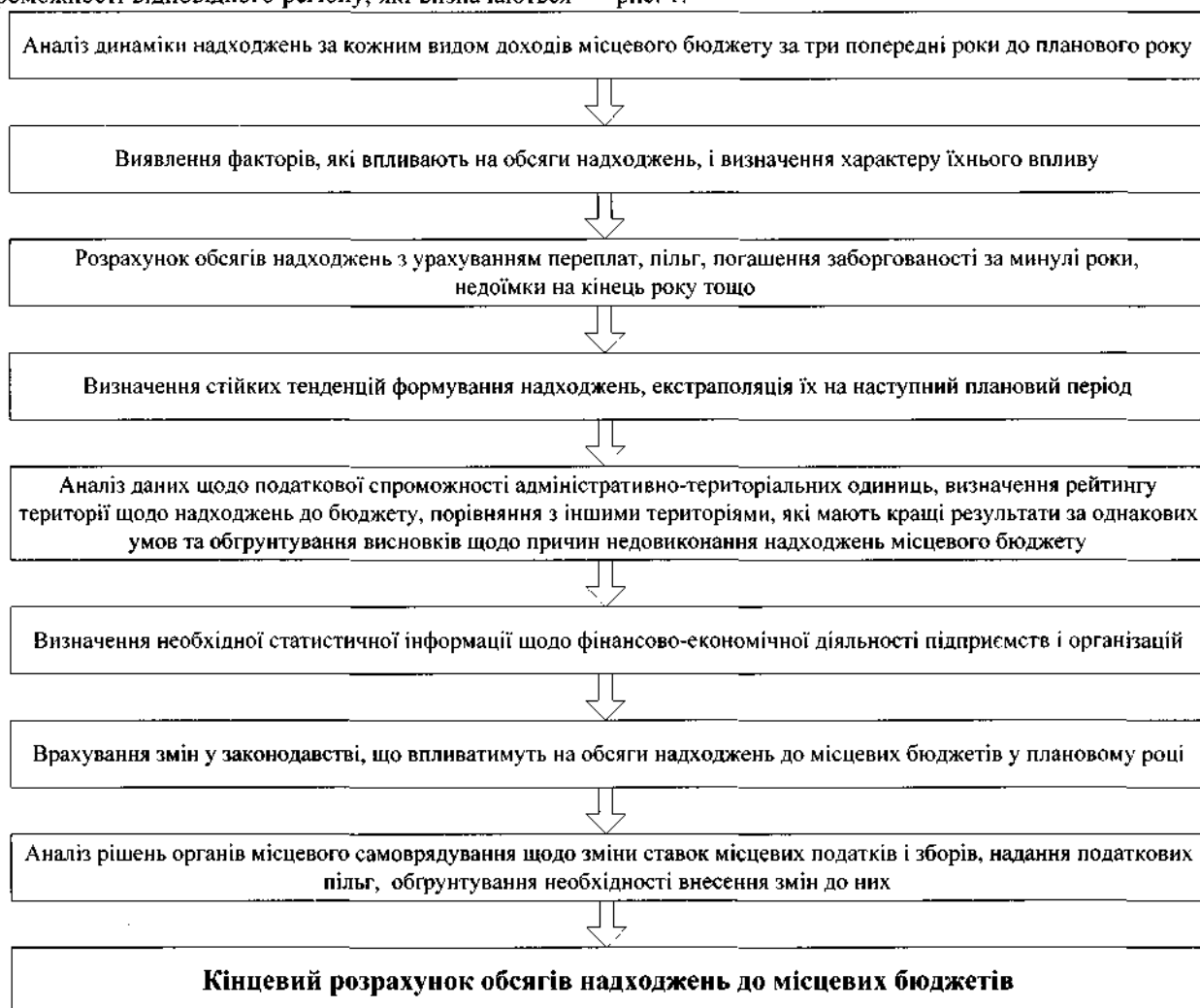


Рисунок 1. Алгоритм розрахунку прогнозних обсягів надходжень до місцевих бюджетів

У процесі розрахунку враховуються втрати закріплених доходів місцевих бюджетів у результаті надання пільг платникам податків згідно з рішеннями відповідних рад, заборгованість і переоплата перед місцевими бюджетами відповідно до податків, які беруться до розрахунку. Таке планування орієнтується на фактичний стан справ в економіці та

не стимулює розвиток місцевого господарства з метою збільшення надходжень до місцевих бюджетів України. Ще одним гальмуючим фактором є порядок надання міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів з державного бюджету, згідно з яким практично всі адміністративно-територіальні формування перетворилися на дотаційні, причому

перерозподіл такої фінансової допомоги здійснюється із застосуванням командно-адміністративних методів.

Окрім того, велика кількість податків для суб'єктів господарювання зменшує потенціал управління підприємств, слабо націлює їх на підвищення власної ефективності. Для виключення подібних невідповідностей податковий потенціал доцільно розраховувати виходячи не з фактичних податкових надходжень за попередні роки, а залежно від податкової бази, яку мають адміністративно-територіальні формування. Ця методика складніша, ніж екстраполяція даних минулих періодів, оскільки сумарна податкова база адміністративно-територіальних формувань складається з даних щодо надходжень окремих податків, достовірний розрахунок якої в цілому вимагає наявності значної інформації. Так, визначення податкового потенціалу території за допомогою показників, що відображають податкову базу, не створює у адміністративно-територіальних формувань негативних стимулів, перешкоджаючи зростанню обсягів податкових надходжень, як це відбувається у разі розрахунку в цих цілях показників фактичних надходжень за попередні періоди, і тим самим викликає у них зацікавленість підвищувати ефективність розрахунку податкової бази. Слід зазначити, що при цьому може виявитися не врегульованою ситуація, коли в регіоні відмічено зростання податкового потенціалу і передбачається відповідне скорочення ресурсів, що направляються з регіону в процесі міжбюджетного вирівнювання. В даному випадку, щоб не позбавляти адміністративно-територіальні формування зацікавленості в розвитку своєї податкової бази і забезпеченні зростання податкового потенціалу, частину ресурсів, які передаються місцевим бюджетам з центрального бюджету в межах міжбюджетного регулювання, можна розподіляти між регіонами залежно від ступеня розвиненості їх податкової бази, приросту податкової бази, досягнутого в звітному періоді, зростання мобілізації доходів до бюджетів або інших показників, тобто підходити до моніторингу планування в регіоні диференційовано.

Вирішення проблем бюджетного планування частково може бути забезпечене за умови розробки і застосування відповідних нових підходів в сфері планування фінансових ресурсів адміністративно-територіальних утворень в Україні, які дадуть змогу забезпечити ефективний розподіл та використання бюджетних коштів, оскільки проблема неефективного використання коштів та поліпшення якості надання державних послуг є давно назрілою, особливо в період нестачі бюджетних ресурсів. Тому планування доходів місцевих бюджетів варто здійснювати враховуючи результати економічного розвитку регіону.

При плануванні доходів місцевих бюджетів першочерговим має бути дотримання принципу фіскальної справедливості, згідно якого суб'єктами фінансових відносин виступають не тільки підприємницькі структури і фізичні особи-платники податків, а й населення регіону загалом. Тому при плануванні доходів місцевих бюджетів необхідно

враховувати особливості фіскальної політики в межах певної адміністративно-територіальної одиниці за умов необхідності забезпечення беззбиткової діяльності суб'єктів господарювання. В результаті отримання населенням відповідного регіону певних соціальних послуг повинно відповідати обсягам податкових надходжень, що мобілізуються у відповідних місцевих бюджетах. Гарантуючи громадянам встановлений рівень соціальних виплат і ефективну систему справляння податків та обов'язкових зборів, держава повинна застосовувати такі методи фінансового вирівнювання, які би враховували особливості формування доходів місцевих бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Узагальнення практики планування доходів місцевих бюджетів дає можливість виділити наступні проблеми, які негативно впливають на ефективність і реальність розрахунків:

- нестабільність процедур бюджетного планування через щорічну зміну в методології формульних розрахунків
- неврахування зовнішніх факторів впливу на макропоказники соціально-економічного розвитку країни та окремих територій (наслідки світової фінансової кризи, міграційні процеси, цінова кон'юнктура, у тому числі ціни на енергоносії, тощо);
- необґрунтоване коригування обсягів доходів за попередні бюджетні періоди;
- відсутність погодженості між плановими обсягами доходів і наявними переплатами та недоїмками за платежами;
- відсутність впливу органів влади на легалізацію доходів і прибутків юридичних та фізичних осіб;
- неврахування комплексу потреб та особливостей функціонування установ та організацій у фінансуванні їхніх видатків обсягу доходів місцевих бюджетів;
- відсутність у структурі видатків інвестиційної складової;
- централізований перерозподіл міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам;
- відсутність у місцевих органів повноважень щодо самостійного розрахунку необхідного їм обсягу міжбюджетних трансфертів на основі наявних у них звітних даних й інформації, що міститься у розрахунках до показників державного бюджету.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, на сучасному етапі розвитку бюджетної та податкової систем України необхідно здійснити — реформування механізму планування доходної частини місцевих бюджетів з метою найбільш повного врахування економічних умов розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць. Саме розвиток місцевого господарства, в якому безпосередньо зацікавлені органи місцевої влади, має визначати шляхи збалансування фінансових ресурсів регіонів. Одним із ефективних важелів впливу на місцеве господарство в контексті наповнення місцевих бюджетів повинно залишатися чітке визначення цілей і пріоритетів бюджетної

політики на місцевому рівні. Прозорість формування місцевих бюджетів забезпечуватиме дієвий контроль за економічною діяльністю суб'єктів-платників податків та підвищуватиме ефективність стимулюючих механізмів розвитку регіону. Тому гласність і прозорість формування місцевих бюджетів дасть змогу спрогнозувати реакцію суб'єктів місцевого господарства на зміни параметрів місцевої фіскальної політики.

#### **Література**

1. Бюджетний кодекс України. Закон України від 21.06. 2001 р. №2542 – III (із змінами та доповненнями) // Нормативні акти. – №18. – С. 3–64.

2. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями на 25 серпня 2010 року: (Відповідає офіц. текстові) – К.: Алерта ; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 110 с.

3. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів” від 8 грудня 2010 р. №1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1149-2010-%EF>.

## **КОНСУЛЬТАЦІЇ**

**Огляд актуальних нововведень податкового законодавства, що наберуть чинності до кінця 2014 р.**

### **➤ Акцизний податок**

Тимчасово, до 1 січня 2015 року, встановлюється ставка акцизного податку на паливо моторне альтернативне (код товару (продукції) згідно з УКТ ЗЕД - 3824 90 97 10) у розмірі 99 євро за 1000 кілограмів. Слід зазначити, що раніше норми ПКУ взагалі не містили такого податку на вищезазначене паливо.

З 01 листопада поточного року набуває чинності доповнений підпункт 14.1.5 пункту 14.1 статті 14 ПКУ, згідно якого до алкогольних напоїв буде також віднесено продукти одержані шляхом спиртового бродіння цукровмісних матеріалів або виготовлені на основі харчових спиртів з вмістом спирту етилового 8,5 відсотка об'ємних одиниць та більше, які зазначені у товарних позиціях 2103 90 30 00, 2106 90 згідно з УКТ ЗЕД.

Змін також зазнає підпункт 215.3.1 ПКУ, зміст якого доповнено ставкою акцизного збору в розмірі **70,53 грн.** за 1 літр 100-відсоткового спирту за товарними позиціями 2103 90 30 00, 2106 90 УКТ ЗЕД - "тільки продукти з вмістом спирту етилового 8,5 відсотка об'ємних одиниць та більше". Які саме продукти та алкогольні напою підпадуть під нововведення ПКУ не уточнює. Зараз аналогічна ставка акцизного податку застосовується до інших збродених напоїв (наприклад, сидр, перрі (грушевий

*(продовження, початок на стор. 6)*

напій), напій медовий); суміші із збродених напоїв та суміші збродених напоїв з безалкогольними напоями, в іншому місці не зазначені (з доданням спирту) товарних позицій 2206 00, а також до спирту етилового, неденатурований, з концентрацією спирту 80 об.% або більше; спирту етилового та інших спиртових дистилатів та спиртних напоїв, одержаних шляхом перегонки, денатуровані, будь-якої концентрації товарної позиції 2207 і спирту етилового, неденатурований з концентрацією спирту менш як 80 об.%; спиртових дистилатів та спиртні напої, одержані шляхом перегонки, лікери та інші напої, що містять спирт товарної позиції 2208.

### **➤ Реєстрація податкових накладних в Єдиному реєстрі**

І на останок, ще одне важливе нововведення, що стосується податку на додану вартість. З 01 січня 2015 року реєстрації в Єдиному реєстрі податкових накладних підлягають всі податкові накладні незалежно від розміру податку на додану вартість в одній податковій накладній.

*Огляд підготував Дмитро Хуторний,  
директор Департаменту аудиту  
ТОВ «Міжнародна аудиторська група»  
[khutornoy@jag.com.ua](mailto:khutornoy@jag.com.ua)*