

УДК 336.25:352

НЕПОДАТКОВІ ДЖЕРЕЛА ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

Віталій ПИСЬМЕННИЙ

Резюме. Досліджено теоретичні та практичні аспекти формування доходів місцевих бюджетів України за рахунок неподаткових надходжень. Встановлено їх другорядну роль у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування, пов'язану з вузьким переліком платників, нерегулярністю сплати до бюджетів, добровільними й обов'язковими методами мобілізації. Запропоновано заходи з оптимізації дохідної частини місцевих бюджетів у частині збільшення частки неподаткових джерел доходів, диверсифікації та розширення джерел. Визначено напрями удосконалення механізму справляння власних надходжень бюджетних установ за рахунок розширення переліку та збільшення вартості послуг, підвищення рентабельності підприємств від здійснення додаткової діяльності, інтенсифікації роботи органів місцевого самоврядування з підбору об'єктів комунальної власності, створення системи оцінки майна бюджетних установ і забезпечення їх продажу за ринковими цінами.

Ключові слова: доходи місцевих бюджетів, неподаткові надходження, доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори і доходи від некомерційного продажу, власні надходження бюджетних установ.

NON-TAX SOURCES OF FORMATION OF LOCAL BUDGET REVENUES IN UKRAINE

Vitaliy PYSMENNYI

Summary. The article presents theoretical and practical aspects of formation of non-tax sources of local budgets revenues in Ukraine. The secondary role of non-tax revenue in the financial providing of local government, associated with a much smaller list of payers, irregular payments to budgets, voluntary and mandatory methods of mobilization, are defined. The high dependency local budgets in Ukraine from tax revenues, that are actually not related to own activities of local governments, are determined. The specific signs of tax and non-tax sources of local budgets revenues are analyzed. The numbers of significant advantages of non-tax revenues, which local governments can use in solving the problems of financing, are established. The incomes from property and entrepreneurship, administrative fees and incomes from non-commercial sales, own revenues of budget entities to local budgets in Ukraine are analyzed. The measures to improve the revenues of local budgets in increasing the share of non-tax revenue sources, diversifying and extending sources are proposed. The directions of improvement of the collection of own revenues budget entities by expanding list and cost of budget entities services, increasing the profitability of enterprises from implementation of additional activities, improvement of local government selection of communal property and increase their appeal, creation a system of property valuation budget entities and providing of their sales at market prices, are determined. In further researches draw attention to the experience of developed countries, where municipalities with no high tax burden to a greater extent on non-tax sources of formation of local budget revenues, are proposed.

Key words: local budget revenues, non-tax revenues, incomes from property and entrepreneurship, administrative fees and incomes from non-commercial sales, own revenues of budget entities.

Постановка проблеми. Проголосивши курс на деконцентрацію державної влади та фінансову децентралізацію, Україна взяла на себе зобов'язання будувати фінансово сильне і незалежне місцеве самоврядування. Однак незначний обсяг доходів, що мобілізується до місцевих бюджетів, їх надмірна залежність від трансфертної політики уряду призвели до відсутності реальних стимулів забезпечувати належний рівень економічного та соціального розвитку територій. Зважаючи на те, що податковий метод формування дохідної частини місцевих бюджетів практично вичерпав себе, особливу увагу необхідно звернути на неподаткові доходи – платежі еквівалентного або штрафного характеру, а також кошти, залучені на добровільних засадах.

На відміну від податків, неподаткові доходи мають ряд суттєвих переваг, якими органи місцевого самоврядування можуть скористатися при розв'язанні проблем їх фінансового забезпечення. Адже впровадження нових податків, збільшення розмірів податкових ставок, розширення бази оподаткування чинять й без того надмірне податкове навантаження на юридичних та фізичних осіб, що підвищує ймовірність ухилення від оподаткування і

переводить діяльність платників податків в «тіньовий» сектор економіки. Не дивлячись на багатогранну роль податків у формуванні доходів місцевих бюджетів, використання неподаткових джерел їх наповнення дасть змогу дещо нівелювати негативний вплив податкових регуляторів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми формування доходів місцевих бюджетів набули великого теоретичного та практичного значення в наш час. Зокрема, серед вітчизняних вчених-економістів необхідно відзначити праці В. Андрущенка, О. Василика, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченка, М. Кульчицького, І. Луніної, К. Павлюк, Ю. Пасічника, С. Слухая, В. Федосова, С. Юрія й інших. Втім більшість питань присвячені податковому методу формування доходної частини місцевих бюджетів та його впливу на економічний і соціальний розвиток територій. Разом з тим для поліпшення фінансового забезпечення місцевого самоврядування варто звернути увагу на інститут неподаткових доходів, який має стати стабільною основою бюджетних надходжень.

Мета статті полягає в дослідженні теоретичних і практичних аспектів формування доходів місцевих бюджетів за рахунок неподаткових надходжень, а також виявленні на цій основі напрямів вдосконалення фінансового забезпечення місцевого самоврядування у частині збільшення їх частки, диверсифікації та розширення джерел, удосконалення механізму справляння.

Виклад основного матеріалу. Різноманітність бюджетних надходжень дозволяє класифікувати методи їх формування за різними ознаками (табл. 1). Так, податковий метод полягає в мобілізації податків, базою оподаткування яких може бути дохід, збільшення ринкової вартості, майно тощо. Неподатковий метод використовується щодо доходів від власності та підприємницької діяльності, надходження від орендної плати за користування майном комунальної власності, адміністративних зборів тощо. Вони мають цільове призначення, відплатний характер, частково зараховуються до доходів тих органів влади, які їх збирають [1, с. 278]. Справляння неподаткових доходів на місцевому рівні забезпечує рівність та справедливість надання суспільних благ і послуг.

Таблиця 1

Ознаки податкових і неподаткових джерел доходів місцевих бюджетів
The Signs of Tax and Non-tax Sources of Local Budgets Revenues

Податкові доходи	Неподаткові доходи
Можуть закріплюватися за певними бюджетами або розподілятися між ними	Зараховуються до доходів бюджетів тих органів влади, які їх збирають
Встановлення податків має односторонній, безповоротний, безвідплатний характер	Мають здебільшого цільовий, відплатний або компенсаційний характер
Базою оподаткування може бути дохід, власність, майно, товари, послуги тощо	Не залежать від доходу (прибутку) платника
Державою забезпечується обов'язковість податкового вилучення	Методи мобілізації можуть бути як обов'язковими, так і добровільними
Мобілізуються до бюджету у визначених розмірах і заздалегідь встановлені строки	Сплачуються не регулярно та не постійно

Реальний стан фінансування видатків місцевих бюджетів України є складним, а нинішній стан їх наповнення не можна вважати досконалим. Аналіз статистичних даних підтверджує високу залежність від податкових надходжень, які фактично не пов'язані з власною діяльністю територіальних громад (у відносних цифрах вони становили 44,5% в 2009 році, 42,8% у 2010 році, 40,5% в 2011 році). Фіскальна політика, де основний акцент робиться на податковому методі формування доходної частини місцевих бюджетів, має негативний характер. Адже інститут податкових надходжень використовується тільки для фінансування поточних видатків, що в деякій мірі дестимулює органи місцевого самоврядування до пошуку власних джерел доходів.

Незважаючи на значне збільшення обсягу податкових надходжень місцевих бюджетів з 59,2 млрд. грн. в 2009 році до 73,1 млрд. грн. у 2011 році, органи місцевого самоврядування не володіли достатніми фінансовими ресурсами для виконання покладених на них функцій і завдань у межах власної компетенції та реалізації доручених центральною владою повноважень

(табл. 2). Різноманіття податків з неоднорідною базою оподаткування призвело до організації складного механізму їх справляння та невмотивованого зростання адміністративних витрат. Тобто окремі їх різновиди були збитковими і недоцільними, що створило додаткові ризики при мобілізації до місцевих бюджетів.

Таблиця 2

Структура доходів місцевих бюджетів України за 2009–2011 роки
The Structure of Local Budgets Revenues in Ukraine in 2009-2011

Доходи	2009		2010		2011	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Податкові надходження	59,2	44,5	67,6	42,8	73,1	40,5
Неподаткові надходження	7,8	5,9	8,8	5,6	10,9	6,0
Доходи від операцій з капіталом	2,6	2,0	2,6	1,6	1,8	1,0
Міжбюджетні трансферти	63,5	47,7	78,9	50	94,9	52,5
Всього	133,1	100	157,9	100	180,7	100

Примітка. Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

Традиційно основними джерелами наповнення місцевих бюджетів були податок на доходи фізичних осіб (у 2011 році його обсяг становив 54,4 млрд. грн., або 30,0%) та податок на землю (10,7 млрд. грн., або 5,9%). В той же час було мобілізовано 2,5 млрд. грн. місцевих податків і зборів, або 1,4% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів. Дані цифри підтвердили критичний стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування, що позначився на виконанні конституційно закріплених повноважень та наданні суспільних благ та послугах. У зв'язку з цим великої ваги набувають питання активізації нефіскальних джерел наповнення місцевих бюджетів, а також посилення їх значення в довгостроковій перспективі.

Упродовж досліджуваного періоду неподаткові надходження мали незначну частку в структурі доходів місцевих бюджетів (табл. 3). Їх збільшення із 7,7 млрд. грн. у 2007 році до 10,9 млрд. грн. в 2011 році продиктоване зростанням обсягу адміністративних зборів і доходів від некомерційного продажу на 0,8 млрд. грн., або 72,7%, власних надходжень бюджетних установ – на 2,8 млрд. грн., або в півтора рази. При цьому доходи від власності та підприємницької діяльності, що включають частину чистого прибутку комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, адміністративні штрафи й інші санкції, зменшилися на 0,5 млрд. грн., або 55,6%.

Таблиця 3

Структура неподаткових надходжень до місцевих бюджетів України за 2007–2011 роки
The Structure of Non-tax Local Budgets Revenues in Ukraine in 2009-2011

Неподаткові надходження	2009		2010		2011	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Доходи від власності та підприємницької діяльності	0,9	11,7	0,9	10,3	0,4	3,7
Адміністративні збори і доходи від некомерційного продажу	1,1	14,3	1,0	11,5	1,9	17,4
Інші неподаткові надходження	0,2	2,6	0,2	2,3	0,3	2,8
Власні надходження бюджетних установ	5,5	71,4	6,6	75,9	8,3	76,1
Всього	7,7	100	8,7	100	10,9	100

Примітка. Побудовано на основі даних Державної казначейської служби України.

У 2011 році за рахунок власних надходжень бюджетних установ було мобілізовано 8,3 млрд. грн., або 76,2% від загального обсягу неподаткових надходжень. Вони є сукупністю коштів, отриманих бюджетними установами як плата за надання послуг і виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, кошти від реалізації продукції або іншої діяльності. В структурі власних надходжень бюджетних установ надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, становили 3,7 млрд. грн., або 44,6%, а інші джерела

власних надходжень бюджетних установ – 4,5 млрд. грн., або 55,4%. Зважаючи на їх позитивну динаміку за 2009–2011 роки, ці доходи потребують диверсифікації джерел.

Так, відповідно до бюджетної класифікації власні надходження бюджетних установ поділяються на надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, й інші джерела власних надходжень бюджетних установ (табл. 4). Перші включають плату за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з основною діяльністю, надходження від додаткової діяльності, плату за оренду майна бюджетних установ, надходження від реалізації майна. До інших джерел належать: благодійні внески, гранти і дарунки; кошти, що отримують бюджетні установи для виконання цільових заходів; кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах бюджетних коштів.

Таблиця 4

Перелік власних надходжень бюджетних установ
The List of Own Revenues of Budget Entities

Надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами	Інші джерела власних надходжень бюджетних установ
<i>Відповідно до бюджетної класифікації:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; – надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; – плата за оренду майна бюджетних установ; – надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна) 	<ul style="list-style-type: none"> – Благодійні внески, гранти та дарунки; – кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, фізичних осіб й інших бюджетних установ для виконання цільових заходів; – кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг
<i>Відповідно до запропонованих змін:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> – Плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; – кошти, що отримують бюджетні установи від юридичних і фізичних осіб для виконання цільових заходів; – плата за оренду нерухомості та землі бюджетних установ 	<ul style="list-style-type: none"> – Благодійні внески, гранти та дарунки; – надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; – надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна)

Надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, мають постійний характер. До них відноситься плата за послуги, надання яких пов'язане з виконанням їх функцій, плата за послуги зі створення умов для початку реалізації інфраструктурних проектів. Розширення переліку цих послуг та підвищення їх вартості дасть змогу не тільки поліпшити фінансове забезпечення місцевого самоврядування, а й частково зменшити корупцію у бюджетних установах. Крім того, з метою приведення до однотипності джерел власних надходжень бюджетних установ слід включити до першої групи надходжень кошти, що отримують ці установи від юридичних і фізичних осіб для виконання цільових заходів.

Зважаючи на малий обсяг надходжень, не використовується в повному обсязі потенціал доходів бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності. До цієї підгрупи належать: кошти, які отримують бюджетні установи від господарсько-виробничої діяльності допоміжних підприємств, господарств, майстерень; квартирна плата і плата за гуртожиток; від працевикористання засуджених; відрахування від заробітку або іншого доходу спецконтингенту за харчування, речове майно, комунально-побутові послуги. Разом з підвищенням рентабельності підприємств, у складі надходжень від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, потрібно залишити перші два джерела, натомість решта доходів – виключити.

При пошуку резервів збільшення дохідної частини місцевих бюджетів особливу увагу слід звернути на плату за оренду майна бюджетних установ і надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна. З одного боку, необхідно поліпшити роботу органів місцевого самоврядування з підбору об'єктів комунальної власності, збільшити привабливість цих об'єктів, створити професійну систему оцінки майна та забезпечити їх здачу в оренду не нижче ринкових цін. З іншого боку, потребує посилення контроль за рухом коштів,

які отримують бюджетні установи від реалізації необоротних активів й інших матеріальних цінностей, за здані як брухт і відходи металу.

Благодійні внески, гранти, дарунки можуть бути залишені в переліку інших джерел власних надходжень бюджетних установ за умови забезпечення громадського контролю, який реалізується на основі суспільних інститутів і законів, що зобов'язують органи влади надавати інформацію зацікавленим особам. Адже більшість суспільних благ та послуг надаються в межах територіальних громад, відтак їх мешканці повинні бути проінформовані про обсяг перерозподілених ресурсів. Зважаючи на те, що питання формування місцевих бюджетів за рахунок цих джерел пов'язані з корупцією, участь населення в їх вирішенні є вершиною демократії, за якої кожен мешканець зможе впливати на організацію фінансових відносин.

Висновки. Дослідження теоретичних і практичних аспектів формування доходів місцевих бюджетів України за рахунок неподаткових надходжень дало змогу визначити наступне:

1) Упродовж 2007–2011 років співвідношення між податковими та неподатковим надходженнями до місцевих бюджетів становило 1:7. Цим самим держава фактично дестимулювала роботу з розширення неподаткових джерел на місцевому рівні й пошуку резервів їх збільшення. Віднесення до складу місцевих бюджетів рентної плати за нафту і природний газ, що видобувається в Україні, відрахування коштів, отриманих від проведення державних грошових лотерей, коштів від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду, збору за видачу спеціальних дозволів на користування надрами, не тільки розширить їх дохідну частину, а й підвищить інтерес органів місцевого самоврядування до зростання нефіскального потенціалу території.

2) Не дивлячись на малу частку неподаткових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів, необхідно зазначити про зростання їх обсягу із 7,7 млрд. грн. у 2007 році до 10,9 млрд. грн. в 2011 році. Ця тенденція продиктована збільшенням надходження адміністративних зборів і доходів від некомерційного продажу на 72,7%, власних надходжень бюджетних установ й інших неподаткових надходжень – у півтора рази. При цьому потрібно зважати на другорядну (порівняно з податками) роль неподаткових надходжень у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування, пов'язану зі значно вужчим переліком платників, нерегулярністю сплати до бюджетів, добровільними й обов'язковими методами мобілізації.

3) Особливий інтерес до власних надходжень бюджетних установ пояснюється тим, що це найбільше джерело неподаткових доходів місцевих бюджетів. Зокрема, в 2009 році їх частка становила 71,4%, у 2010 році – 75,9%, в 2011 році – 76,1%. Удосконалення механізму справляння цього джерела доходів потребує: збільшення переліку та вартості послуг, що надаються бюджетними установами; підвищення рентабельності підприємств від здійснення додаткової діяльності; поліпшення роботи органів місцевого самоврядування з підбору об'єктів комунальної власності та збільшення їх привабливості; створення системи оцінки майна бюджетних установ і забезпечення їх продажу за ринковими цінами.

Отож, діюча в Україні система формування доходів місцевих бюджетів за рахунок неподаткових доходів потребує вдосконалення, що можна здійснити шляхом структурного реформування системи місцевих фінансів. Відтак у подальших дослідженнях слід звернути увагу на досвід розвинутих країн світу, де муніципальні утворення, які мають високе податкове навантаження й у більшій мірі опираються на неподаткові джерела доходів, є стабілізатором суспільно-політичного ладу в державі. Адже достатнє фінансове забезпечення місцевого самоврядування є найбільш прагматичним кроком на шляху до матеріалізації конституційних гарантій суверенітету та побудови гнучкої демократичної системи влади на місцевому рівні.

Conclusions. The current system of formation of non-tax sources of local budgets in Ukraine needs improvement that can be achieved through structural reformation of local finance. In further research should pay attention to the experience of developed countries, where municipalities with high tax burdens and a greater extent on non-tax source of income is the stabilizer of the socio-political system in the country. Because a sufficient financial provision local government is the most pragmatic step towards materializing the constitutional guarantees of sovereignty and building a flexible system of democratic local government.

Список використаної літератури:

1. Дем'янишин В. Г. Неподаткові надходження: проблеми та роль у доходах бюджету держави / В. Г. Дем'янишин, О. С. Шаманська // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики : зб. наук. праць. – 2011. – № 2. – С. 278–284.

2. Левкович В. Поняття і правова природа неподаткових доходів / В. Левкович [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=20&d=196>.