

УДК 336.1

Палійчук Т.В.

*аспірант відділу державних фінансів
Академії фінансового управління***ВПЛИВ РЕФОРМИ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
НА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ УКРАЇНИ****THE REFORM OF FISCAL DECENTRALIZATION
ON LOCAL BUDGETS UKRAINE****АНОТАЦІЯ**

У статті проаналізовано зміни у формуванні місцевих бюджетів, що запроваджені у контексті реалізації реформи фіскальної децентралізації. Визначено особливості розмежування податкових джерел між різними рівнями влади. Проведено оцінку щодо достатності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для забезпечення розвитку територій. Визначено поточні проблеми та сформульовано рекомендації щодо подальшої реалізації фіскальної децентралізації в Україні.

Ключові слова: бюджет, доходи, видатки, фіскальна децентралізація, місцеве самоврядування, реформа міжбюджетних відносин.

АНОТАЦИЯ

В статье проанализированы изменения в формировании местных бюджетов, введенные в контексте реализации реформы фискальной децентрализации. Определены особенности разграничения налоговых источников между различными уровнями власти. Проведена оценка достаточности финансовых ресурсов органов местного самоуправления для обеспечения развития территорий. Определены текущие проблемы и сформулированы рекомендации по дальнейшей реализации фискальной децентрализации в Украине.

Ключевые слова: бюджет, доходы, расходы, фискальная децентрализация, местное самоуправление, реформа межбюджетных отношений.

ANNOTATION

The article presents a changes in the formation of local budgets implementation in the context of the implementation of the reform of fiscal decentralization, the differentiation of tax sources between different levels of government. Was done Assessed the adequacy of financial resources of local governments to ensure the development of territories. On the study identified the current problems and formulated recommendations for the further implementation of fiscal decentralization in Ukraine.

Keywords: budget, revenues, expenditures, fiscal decentralization, local government, intergovernmental relations reform.

Постановка проблеми. Важливою складовою повноцінного розвитку України є формування фінансово забезпечених органів місцевого самоврядування, оскільки наявність достатніх коштів у місцевих бюджетах дає змогу оперативно вирішувати завдання соціально-економічного характеру на рівні територіальної громади. Зміцнення фінансової основи місцевої влади можливо за допомогою впровадження реформи децентралізації, в комплексі як адміністративно-територіальної, політичної та фіскальної (бюджетної), адже для виконання делегованих, переданих на місця та власних повноважень органів місцевого самоврядування необхідним є наявність стабільних та достатніх джерел наповнення місцевих бюджетів.

Однією із важливих проблем у сфері державних фінансів є накопичення знаних обсягів державних запозичень для фінансування дефіциту бюджетів, що утворився протягом останніх років [1, с. 50], як наслідок, нестача фінансових ресурсів не дає змоги ефективно виконувати соціально-економічні завдання держави.

Починаючи з 2015 р. уряд України працює у напрямку реалізації реформи децентралізації влади та фіскальної децентралізації. Перебудова централізованого укладу наповнення місцевих бюджетів, що функціонувала тривалий час (понад 20 років), потребує досягнення оптимального розмежування податкових надходжень між бюджетами різних рівнів, і вже внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів в щодо фіскальної децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До питання фіскальної децентралізації зверталися вітчизняні вчені, зокрема, В. Андрущенко, Н. Бикадорова, І. Волохова, А. Гавриленко, О. Горун, М. Деркач, О. Длугопольський, О. Дроздовська, О. Заверуха, Н. Ісаєва, С. Колодій, О. Кириленко, Т. Кваша, В. Климова, В. Кудряшов, І. Луніна, О. Майданник, А. Млярчук, А. Монаєнко, О. Музика, Л. Нікітіна, Т. Сало, Р. Степанін, С. Хамініч та ін.

Однак вважаємо необхідним здійснити аналіз сучасного етапу фіскальної децентралізації у контексті змін до податкового та бюджетного законодавства у частині зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування.

Мета статті полягає в оцінці результатів впровадження реформи фіскальної децентралізації за перше півріччя 2015 р., впливу на рівень життя громадян та визначенні перспективних напрямків удосконалення подальшої децентралізації в частині забезпечення фінансової основи місцевого самоврядування та дотримання територіальної цілісності України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Україна вже зробила перші кроки у напрямку зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування, впроваджуючи реформу фіскальної децентралізації.

Верховна Рада України ухвалила Закон «Про Державний бюджет на 2015 рік» [2], яким визначено збільшення фінансової бази місцевого самоврядування, Закон «Про внесення змін

до Бюджетного кодексу України» (щодо реформи міжбюджетних відносин) [3], який передбачає підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів і стимулювання територіальних громад до добровільного об'єднання, та Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законів України» (щодо податкової реформи) [4], також спрямований на розширення фінансової бази місцевого самоврядування.

До прийняття змін до законодавства основним джерелом, що забезпечує мобілізацію доходів місцевих бюджетів, були податкові надходження, які, в свою чергу, включали загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі), перелік окремих із них наведено у таблиці 1.

Фахівці критикують, що вже понад 10 років тривала імітація проведення бюджетної децентралізації в Україні, і для підтвердження цього надають такі відомості, що протягом 2008–2013 рр. рівень централізації не тільки не зменшився, а й збільшився з 75,19 до 76,6%, і, відповідно, рівень децентралізації бюджетних ресурсів зменшився з 24,81 до 23,4% [6, с. 222].

Однак вже у 2015 р. вкотре визначено новий перелік доходів місцевих бюджетів (табл. 2).

Прийняті зміни до законодавства України розширюють права місцевих органів влади в частині самостійності прийняття рішень із формування та використання бюджетних коштів.

Також відбулись значні зміни до підходів у формуванні видаткових повноважень, які делегуються виключно на рівень міста обласного значення, районний рівень та рівень територі-

Таблиця 1

Склад доходів, що закріплювався за бюджетами місцевого самоврядування до запровадження реформи фіскальної децентралізації 2015 р.

Джерело доходу	Розмір
податок на доходи фізичних осіб	50%
збір за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування, що зараховується до міських бюджетів міст Київ та Севастополь	50%
збір за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення), що зараховується до міських бюджетів міст Київ та Севастополь користувачами води за місцем її забору	50%
плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату), що зараховується до міських бюджетів міст Київ та Севастополь	50%
державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам	-
інші доходи (а також місцеві податки та збори, визначені ПКУ)	-

Джерело: побудовано автором на основі [5]

Таблиця 2

**Доходи місцевих бюджетів починаючи з 2015 р.
(відповідно до внесених змін до Податкового та Бюджетного кодексів України)**

Джерело доходу	Розмір
податок на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) на відповідній території (крім території міст Київ та Севастополь)	60 %
рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	50 %
рентна плати за спеціальне використання води	50 %
рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення	25 %
рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення	100%
державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів	100%
акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	5%
податку на прибуток підприємств	10 %
податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності	100%
податок на майно	100%
єдиний податок	100%
збір за місця для паркування транспортних засобів	100%
плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати	100%
екологічний податок (крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк)	80%
екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені)	25%
інші доходи (визначені у ст. 64 ПКУ)	-

Джерело: побудовано автором на основі [3; 4]

Таблиця 3
Результати реформи фіскальної децентралізації за I півріччя 2015 р.

Джерело доходу	Обсяг доходу, млрд. грн.
Податок на доходи фізичних осіб	23,5
Акцизний податок	3,2
Податок на майно	0,27
Плата за землю	6,6
Всього разом	44,6

Джерело: побудовано автором на основі [7]

альних громад, які будуть об'єднані. Починаючи з 2015 р. місцеві бюджети отримують такі нові види трансфертів: освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів та медична субвенція.

Проведемо перші практичні підсумки впровадження реформи фіскальної децентралізації. Як свідчать статистичні дані Міністерства фінансів [7], завдяки змінам до Податкового та Бюджетного кодексів доходи місцевих бюджетів за шість місяців 2015 р. зросли на 37% минулорічних показників (44,6 млрд. грн. у I півріччі 2015 р. у порівнянні із 32,4 млн. грн. аналогічного періоду 2014 р.), і прогнозується, що сталість такої тенденції дасть змогу досягнути фінансової та економічної самодостатності (табл. 3).

За січень-червень поточного року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 44,6 млрд. грн., що складає 60,7% від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами.

Приріст надходжень до загального фонду проти січня – червня минулого року склав 37,7%, або + 12,2 млрд. грн. Темп росту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб до січня-червня 2014 р. становить 116,2%, плати за землю – 125,9% (рис. 1, 2).

У цілому по Україні обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб за січень-червень склав 23 555,1 млн. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, становить 54,3%, надходжень плати за землю – 6 639,4 млн. грн., рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, – 57,4%.

Темпи росту фактичних надходжень плати за землю за січень-червень 2015 р. до січня-червня 2014 р. (%) у більшості регіонах темп росту вище середнього по Україні, і лише у деяких регіонах темп росту нижче

середнього по Україні. Всього обсяг надходжень плати за землю за перше півріччя 2015 р. становить 6 639,4 млн. грн.

Надходження податку на нерухоме майно на 2015 р. затверджені місцевими радами в обсязі 226,2 млн. грн. Фактичні надходження податку за січень-червень поточного року склали 274,7 млн. грн. (рис. 2).

Найбільший обсяг надходження податку на нерухоме майно за січень-червень зібрано у м. Київ (69,453 млн. грн.), в Одеській (24,096 млн. грн.), Харківській

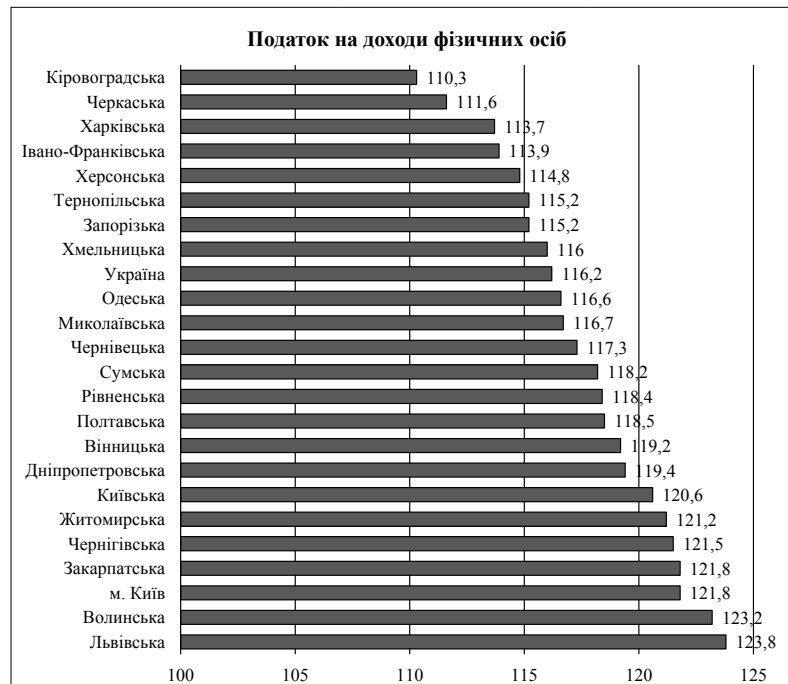


Рис. 1. Темпи росту фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб за січень-червень 2015 р. до січня-червня 2014 р. (%)

Джерело: побудовано автором на основі [7]

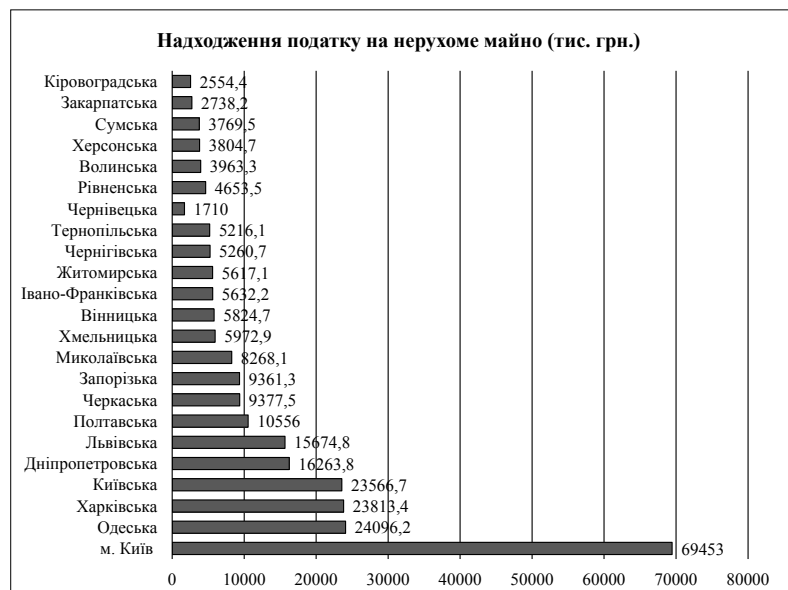


Рис. 2. Обсяг надходжень податку на нерухоме майно за січень-червень 2015 р., тис. грн.

Джерело: побудовано автором на основі [7]

(23,813 млн. грн.), Київській (23,566 млн. грн.), Дніпропетровській (16,263 млн. грн.) та Львівській (15,674 млн. грн.) областях.

Найменше податку на нерухоме майно у порівнянні з іншими регіонами зібрано у Чернівецькій (1,710 млн. грн.), Кіровоградській (25,544 млн. грн.) та Закарпатській (2,738 млн. грн.) областях.

Фактичні надходження акцизного податку склали 3 240,9 млн. грн., що в розрахунку на одного жителя країни в середньому по Україні складає 75,2 грн.

Акцизного податку у розрахунку на одного жителя найбільше зібрано у м. Київ, Київській, Закарпатській областях (рис. 3).

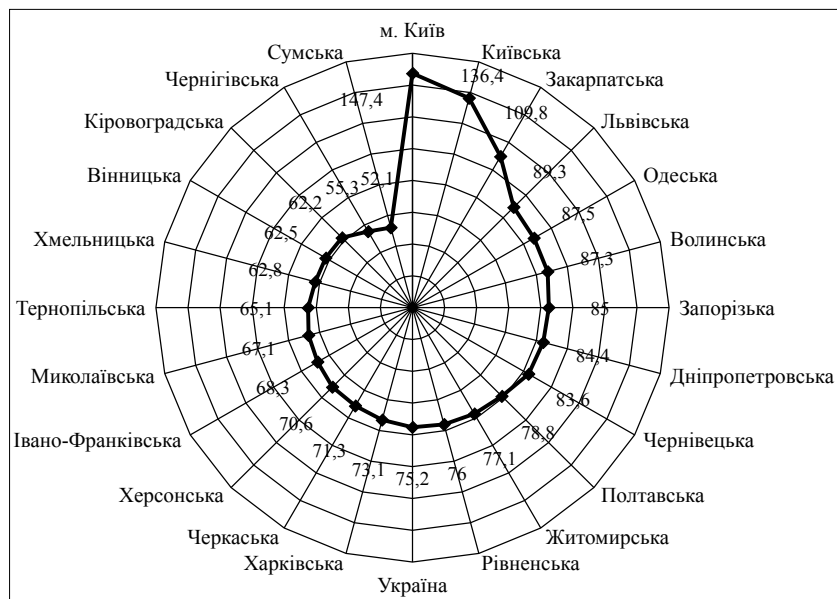


Рис. 3. Обсяг надходжень акцизного податку на одного жителя (грн.) за січень-червень 2015 р.

Джерело: побудовано автором на основі [7]

Для прикладу аналізу змін в окремому бюджеті візьмемо конкретний бюджет міста Ковель Волинської області.

Фінансовий ресурс міського бюджету на 2015 р. був сформований з урахуванням змін, внесених до Податкового і Бюджетного кодексів України [8; 9] та інших законодавчих актів, що стосуються місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, основних положень проекту Основних напрямів бюджетної політики, схвалених Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2014 р. № 385-р [10], завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, схваленою Постановою Верховної Ради України від 11 грудня

2014 р. № 26-VIII [11], та Рекомендацій місії Міжнародного валютного фонду за результатами технічних консультацій з її експертами.

Незважаючи на зменшення нормативу відрахувань до бюджету міста з 75 до 60%, податок на доходи фізичних осіб залишається домінуючою складовою доходів бюджету міста – 45,6% від прогнозного показника надходжень загального фонду.

Прогнозувалось, що за перше півріччя до бюджету буде зібрано 22 292,4 тис. грн., однак зібрано 23 844,7 тис. грн., що на 1552,3 тис. грн. більше, ніж планувалось.

Загалом спостерігаємо перевиконання планових (прогнозованих) показників обсягу податкових надходжень до бюджетів, окрім транспортного податку з

Таблиця 4

Податкові надходження бюджету м. Ковель, зібрані за I півріччя 2015 р.

Надходження	План надходжень на січень-червень 2015 р., тис. грн.	Фактично надійшло за січень-червень 2015 р., тис. грн.	Рівень виконання до плану на січень-червень (%)
Податок на доходи фізичних осіб	22292,4	23844,7	107,0
Податок на прибуток підприємств	810,7	2760,7	340,5
Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів	9459,7	12355,2	130,6
Місцеві податки і збори	11208,8	13574,8	121,1
Податок на майно	6025,7	6951,3	115,4
Земельний податок з юридичних осіб	2038,8	2497,4	122,5
Орендна плата з юридичних осіб	2816,9	3019,5	107,2
Земельний податок з фізичних осіб	249,0	302,7	121,5
Орендна плата з фізичних осіб	706,4	769,8	109,0
Транспортний податок з фізичних осіб	75,0	5,0	6,7
Транспортний податок з юридичних осіб	25,0	18,8	75,0
Збір за місця для паркування транспортних засобів	169,9	231,0	136,0
Туристичний збір	8,8	8,7	99,4
Інші податки та збори	34,4	47,6	138,4

Джерело: побудовано на основі [12]

фізичних та юридичних осіб і туристичного збору.

Щодо неподаткових надходжень до міського бюджету Ковеля, то план перевиконано по всім джерелам, і не лише піврічний, а вже зібрано прогнозовані річні обсяги надходжень (табл. 5).

Завдяки реформі фіскальної децентралізації за підсумками першого півріччя бюджет м. Ковель додатково отримав майже 13 млн. грн. За півроку приріст доходів міського бюджету до відповідного періоду 2014-го перевищив 28 млн. грн. До загального фонду міського бюджету за шість місяців цього року надійшло понад 62 млн. грн.

Найбільше бюджетних надходжень від сплати податку на доходи фізичних осіб надійшло від місцевих підприємств залізниці, ВКФ «Ковель», хлібокомбінату, ТОВ «Волинькальвіс» та комунальних підприємств Ковеля. Суттєво поповнився міський бюджет і від роздрібного продажу підакцизних товарів.

Більше 13 млн. грн. міська казна отримала від сплати місцевих податків і зборів. За новими бюджетними правилами місто отримало фінансові ресурси і за надані адміністративні послуги. Це теж значна сума коштів: за шість місяців – 5,5 млн. грн. Також з нового року до місцевих бюджетів стовідсотково почали зараховувати держмити (майже 1 млн. грн.).

Місцева влада вже визначилась із напрямками використання додаткових надходжень до бюджету. За пріоритети міська влада визначила соціальну сферу та розвиток міської інфраструктури. Зокрема, планується придбання апарату штучного дихання для пологового будинку у відділення новонароджених – це десь 800 тис. грн., там же відремонтувати покрівлю та придбати ліки для хворих на рідкісні захворювання. Додатковий фінансовий ресурс також дозволить владі перекрити дахи у школах та провести ремонти дошкільних установ та відремонтувати частину доріг.

Важливо відмітити, що в м. Ковель контролерами влади в бюджетних питаннях хочуть бути громадські активісти: впродовж місяця ГО «Центр правової допомоги» реалізує ініціативу «Можливості громади Ковеля в бюджетній сфері: моніторинг, оцінка, рекомендації». Мета цієї ініціативи – підвищити зацікавленість людей до бюджетної сфери, до формування самого бюджету. Адже у вересні формується попередній проект бюджету, і саме у вересні потрібно подавати пропозиції щодо фінансування.

Незважаючи на позитивні показники наслідків впровадження реформи фіскальної децентралізації (зібрання органами місцевого самоврядування додаткових надходжень до бюджетів, перевиконання планових показників), рівень добробуту громадян суттєво не підвищився. Це вкотре свідчить про те, що реформування має бути комплексним, стосуватися як власне удосконалення функціонування державних органів, так і покращення результатів реальної економіки.

Висновки. Основу фіскальної децентралізації закладено у результаті прийняття змін до Податкового та Бюджетного кодексів. Серед основних інструментів фіскальної децентралізації ресурсів варто відзначити: норматив податку на доходи фізичних осіб (60, 15, 40, 0%); 10% податку на прибуток підприємств приватного сектора; екологічний податок (80%); збір з роздрібного продажу підакцизних товарів (від 2 до 5% від реалізації); місцеві податки (нерухоме майно, в т. ч. комерційна нерухомість, плата за землю, транспортний податок); нові види трансфертів; місцеві гарантії та запозичення (спрощення процедури); вирівнювання бюджету за доходами, а не видатками та пов'язані із цим можливості участі та впливу громади на прогнозні показники бюджету.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження, можемо зробити висновок про те, що

Таблиця 5

Неподаткові надходження бюджету м. Ковель, зібрані за I півріччя 2015 р.

Надходження	План надходжень на січень-травень 2015 р.	Фактично надійшло за січень-травень 2015 р.	Рівень виконання до плану на січень-травень (%)
Доходи від власності та підприємницької діяльності	55,7	220,3	395,5
Частина чистого прибутку комунальних підприємств	50,3	212,7	422,8
Адміністративні штрафи та інші санкції	5,4	7,6	140,5
Адміністративні збори та платежі	3525,7	7461,4	211,6
Плата за надання адміністративних послуг	2504,7	5544,0	221,3
Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності	649,0	925,7	142,6
Державне мито	372,0	991,6	266,6
Інші неподаткові надходження	2444	2464,8	100,9
ВСЬОГО	6025,4	10146,5	168,4

Джерело: побудовано на основі [12]

вже є відчутні позитивні наслідки від реалізації реформи фіскальної децентралізації, про що свідчать як загальнодержавні показники, так і регіональні та місцеві.

Для того щоб подолати проблеми, оптимальне розмежування видаткових та податкових обов'язків має ґрунтуватися на таких критеріях, як економія масштабу, вторинні вигоди, витрати на адміністрування податків, податкова ефективність та справедливість. А також фіскальна децентралізація повинна бути узгоджена із адміністративною, але і бути відносно незалежною від політичної та економічної децентралізації.

Однак, на жаль, результати реформування фінансового забезпечення місцевого самоврядування нівелюються за рахунок інших негативних явищ в економіці України. Як наслідок, перспективами подальших досліджень є виявлення ризиків реформи фіскальної децентралізації, її взаємодії з іншими реформами в країні.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Кудряшов В.П. Державні фінанси в період проведення реформ / В.П. Кудряшов // Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 41–57.
2. Про Державний бюджет на 2015 рік : Закон України від 28.12.2014 р. № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
4. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.
5. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
6. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н.В. Проць // Фінансовий простір. – 2015. – № 1(17). – С. 221–227.
7. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
8. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456- VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
9. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/>.
10. Основні напрями бюджетної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.04. 2014 р. № 385-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D1%80>.
11. Програма діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>.
12. Офіційний сайт Ковельської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kovelrada.gov.ua>.