

ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

LOCAL BUDGET REVENUES IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION IN UKRAINE

Козинець І.Г.,
старший викладач кафедри трудового права, адміністративного права та процесу
Національного університету «Чернігівська політехніка»

Приходько В.О.,
здобувачка вищої освіти юридичного факультету
Національного університету «Чернігівська політехніка»

У статті аналізуються правові аспекти формування та розвитку доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні. Актуальність теми зумовлена тим, що за останні роки реформування місцевого самоврядування змінилися підходи та показники формування дохідної частини місцевого самоврядування. У зв'язку з цим у статті поставлено за мету проаналізувати порядок формування доходів місцевих бюджетів на сучасному етапі.

За останні роки в загальних місцевих доходах значно збільшилася частка власних доходів, тих, що органи місцевого самоврядування можуть «заробити» самостійно, натомість частка міжбюджетних трансфертів у великих містах поступово зменшується, а в об'єднаних територіальних громадах залишається на високому рівні, адже це дозволяє регулювати і вирівнювати бюджетну спроможність таких бюджетів. Після запровадження реформи децентралізації у формуванні доходів місцевих бюджетів основна увага починає приділятися власним коштам місцевих бюджетів.

У статті акцентовано увагу на аналізі різних видів податкових і неподаткових надходжень, які формують місцевий бюджет. Визначено, що податкові надходження до місцевих бюджетів включають у себе податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств комунальної власності, плату за землю, плату за ліцензії на певні види господарської діяльності, місцеві податки і збори.

Проаналізовано ставки, коло платників та умови сплати податку на майно, єдиного податку, транспортного податку, земельного податку, туристичного збору тощо на прикладі місцевого бюджету м. Чернігова. З моменту запровадження реформи децентралізації у 2015 році Чернігівською міською радою було прийнято/оновлено Положення про єдиний податок, Положення про транспортний податок, Положення про туристичний збір, Положення про плату за землю, Положення про збір за місця паркування транспортних засобів та інші.

Акцентовано на необхідності покращення системи міжбюджетних трансфертів, зокрема через прийняття законопроекту № 3175, який був поданий до Верховної Ради України 05.03.2020 року та передбачає удосконалення системи горизонтального вирівнювання та покращення фінансової спроможності місцевих бюджетів.

Ключові слова: доходи, місцеві бюджети, податкові надходження, податки, місцеві збори, неподаткові надходження, міжбюджетні трансферти.

The article analyzes the legal aspects of the formation and development of local budget revenues in the context of decentralization in Ukraine. The relevance of the topic is due to the fact that in connection with the reform of local self-government, approaches and indicators of the formation of the revenue part of the local budget have changed. The purpose of the article is to study the order of formation of local budget revenues at the present stage.

In recent years, the share of local self-government revenues that local governments can "earn" on their own has increased significantly in the total income of local residents. At the same time, the share of inter-budget transfers in large cities is gradually decreasing, while in united territorial communities it remains at a high level. After the introduction of the decentralization reform, the main focus in the formation of local budget revenues was on the local budget's own funds.

The article focuses on the analysis of various types of tax and non-tax revenues that form the local budget. It is determined that tax revenues to local budgets include tax on personal income, tax on profits of municipal property enterprises, land fees, fees for licenses for certain types of economic activities, local taxes and fees.

The rates, range of payers and conditions of payment of property tax, unified tax, transport tax, land tax, tourist tax, etc. were analyzed on the example of the local budget of the city of Chernihiv. Since the introduction of the decentralization reform in 2015, the Chernihiv city Council has adopted/updated the Regulations on the unified tax, Regulations on transport tax, Regulations on tourist tax, Regulations on payment for land, Regulations on collection for Parking places of vehicles, and others.

Attention was focused on the need to improve the system of inter-budget transfers, in particular through the adoption of bill No. 3175, which was submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine on 05.03.2020 and provides for improving the system of horizontal alignment and improving the financial viability of local budgets.

Key words: revenues, local budgets, tax revenues, taxes, local fees, non-tax revenues, inter-budget transfers.

Постановка проблеми. Демократичний розвиток країни та стабільність інституту місцевого самоврядування в державі передбачає ефективне функціонування територіальних громад, здатних самостійно вирішувати питання власного соціального й економічного розвитку. Це потребує відповідного фінансового забезпечення, стабільної та достатньої дохідної бази місцевих бюджетів. У результаті реформ останніх років в Україні місцеві бюджети набули нового актуального значення. Так, реформа децентралізації суттєво зростила дохідну частину місцевих бюджетів, вони стали більш стабільними й передбачуваними, оскільки зменшилася кількість непрофінансованих повноважень, також фінансування більшої частини видатків, пов'язаних із життям територіальної громади, натеper здійснюється за рахунок саме місцевих бюджетів. У такому випадку особливої актуальності набуває дослідження порядку формування доходів місцевих бюджетів в умовах сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які досліджували доходи місцевих бюджетів, варто виділити таких, як: С. Буковинський, О. Василик, Л. Воронова, О. Кириленко, В. Кравченко, М. Кучерявенко, І. Луніна, О. Романенко, І. Чугунов, Н. Хімичева тощо.

Мета статті – проаналізувати доходи місцевих бюджетів, визначити роль податкових та неподаткових надходжень, міжбюджетних трансфертів у формуванні місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів [1].

Доходи місцевих бюджетів можна умовно поділити на власні (їх органи місцевого самоврядування можуть

«заробити» самостійно) та передані (передаються з державного бюджету місцевим на безповоротній основі – міжбюджетні трансферти). За останні 4 роки значення власних доходів місцевого бюджету дуже зросло та становить приблизно 45–47% від загальних місцевих доходів. Для прикладу, у 2018 році місцеві доходи становили 563,4 млрд грн, з яких 263,5 млрд грн – це власні доходи, а 298,9 млрд грн – ті, які були передані з державного бюджету. З кожним роком у результаті децентралізації доходи місцевих бюджетів збільшуються. Так, у 2019 році власні доходи місцевих бюджетів збільшилися на 15% порівняно з попереднім роком і становили 291 млрд грн [2]. Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» доходи місцевих бюджетів становитимуть 323,3 млрд грн [3], у порівнянні із затвердженим на 2019 рік вони збільшаться на 36,1 млрд грн, або на 12,6%.

Згідно зі звітом Чернігівської міської ради про виконання міського бюджету Чернігова за 2019 рік до бюджету міста загалом надійшло 3224,2 млн грн. Із них власні надходження становили 1934 млн грн, офіційні трансферти – 1290,2 млн грн. [4]. У міському бюджеті на 2020 рік заплановано загальний місцевий дохід на суму 2686 млн грн, серед яких частка трансфертів закладена лише в сумі 427 млн грн. [5]. Це ще раз підкреслює тенденцію зростання фінансової самостійності місцевих бюджетів із кожним роком.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України доходи місцевих бюджетів включають:

- податкові надходження – це обов'язкові платежі, які надходять до бюджету внаслідок виконання платниками податкового законодавства;

- неподаткові надходження – це доходи, що одержує держава від власності, підприємницької діяльності, фінансових санкцій та інших доходів, що не відносяться до обов'язкових податків, зборів та платежів;

- доходи від операцій з капіталом – це доходи бюджету у вигляді надходжень від продажу основного капіталу, дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, державних запасів товарів, землі та нематеріальних активів;

- трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі [6].

Основними джерелами доходів місцевих бюджетів є податкові надходження (загальнодержавні податки, які згідно із законодавством закріплені за місцевими бюджетами, місцеві податки та збори, а також відрахування від загальнодержавних податків), кошти, отримані від власних засобів муніципального утворення, які формуються за рахунок діяльності підприємств та організацій, що знаходяться у власності територіальних громад, та оплата за послуги, які надають органи місцевого самоврядування, а також місцеві позики. Саме ці показники в системі місцевих фінансів визначають, наскільки спроможним і самостійним є той чи інший місцевий бюджет.

Податковими надходженнями є встановлені законодавством України загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі), а також місцеві податки і збори (обов'язкові платежі). Так, загальнодержавними податковими платежами, які формують дохідну частину місцевих бюджетів, є податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, податок на додану вартість, акцизний податок, екологічний податок, рентна плата тощо [7, с. 112].

Податкові надходження до місцевих бюджетів включають у себе податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств комунальної власності, плату за землю, плату за ліцензії на певні види господарської діяльності, місцеві податки і збори.

Після запровадження реформи децентралізації у 2015 році формування доходів місцевих бюджетів харак-

теризується передачею коштів із державного бюджету: 10% податку на прибуток підприємств; 100% державного мита; 100% плати за надання адміністративних послуг; 80% екологічного податку; з нових платежів – 5% акцизного податку, 25% плати за надра; податку на майно; єдиного податку; податку на прибуток комунальних підприємств, місцевих зборів та інших податків [8, с. 225].

Відповідно до Податкового кодексу України (ст. 10) виділяються місцеві податки і місцеві збори. До податків належать податок на майно та єдиний податок, місцеві збори – це збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір [9].

Податок на майно сплачують юридичні та фізичні особи, які є власниками об'єктів житлової і нежитлової нерухомості. Ставка такого податку визначається рішенням відповідних органів місцевого самоврядування в розмірі, який не перевищує 1,5% мінімальної заробітної плати на 1 січня податкового року. Так, рішенням Чернігівської міської ради «Про встановлення мінімальної вартості місячної оренди 1 квадратного метра загальної площі нерухомого майна у місті Чернігові на 2020 рік» мінімальна вартість була встановлена на рівні 11,38 грн. [10].

Ставку єдиного податку для 1, 2, 3 групи платників визначає міська рада в межах положень Податкового кодексу України. Положенням Чернігівської міської ради «Про єдиний податок» встановлено для першої групи платників єдиного податку, до яких відносяться фізичні особи - підприємці, які не використовують працю найманих осіб, здійснюють виключно роздрібний продаж товарів з торговельних місць на ринках та/або провадять господарську діяльність з надання побутових послуг населенню, і обсяг доходу яких протягом календарного року не перевищує 300 000 гривень, ставку єдиного податку в розмірі 10 відсотків розміру прожиткового мінімуму, за виключенням фізичних осіб – підприємців, що займаються роздрібною торгівлею з лотків і на ринках, для яких фіксована ставка єдиного податку – 5 відсотків розміру мінімальної заробітної плати. Друга група платників (фізичні особи - підприємці, які здійснюють господарську діяльність із надання послуг, у тому числі побутових, платникам єдиного податку та/або населенню, виробництво та/або продаж товарів, діяльність у сфері ресторанного господарства, за умови, що протягом календарного року вони не використовують працю найманих осіб або кількість осіб, які перебувають з ними в трудових відносинах, одночасно не перевищує 10 осіб та обсяг доходу не перевищує 1 500 000 гривень) – 18 відсотків розміру мінімальної заробітної плати, за виключенням фізичних осіб – підприємців, що займаються роздрібною торгівлею з лотків і на ринках, для яких фіксована ставка єдиного податку – 10 відсотків розміру мінімальної заробітної плати. Ставка для третьої групи платників – фізичних осіб-підприємців, які не використовують працю найманих осіб або кількість осіб, які перебувають з ними у трудових відносинах, не обмежена, та юридичних осіб – суб'єктів господарювання будь-якої організаційно-правової форми, в яких протягом календарного року обсяг доходу не перевищує 5 000 000 гривень – встановлюється у розмірі 3 відсотки доходу в разі сплати податку на додану вартість або 5 відсотків доходу в разі включення податку на додану вартість до складу єдиного податку [11].

Чернігівською міською радою у 2015 році було прийнято Положення про єдиний податок, який регламентує особливості його сплати на території м. Чернігова, так само у 2015 році прийнято Положення про транспортний податок, Положення про туристичний збір, Положення про плату за землю, Положення про збір за місця паркування транспортних засобів та інші, що було зумовлено зміною оподаткування і доходів у результаті запровадження реформи децентралізації.

Платниками транспортного податку є фізичні та юридичні особи, які мають реєстровані власні автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п'яти років, а середньоринкова вартість яких становить понад 375 розмірів мінімальної заробітної плати на 1 січня податкового року. Ставка податку встановлюється в розрахунку 25 000 грн на календарний рік.

Земельний податок зобов'язані сплачувати власники земельних ділянок, земельних паїв та землекористувачі. До 15 липня звітного року місцеві ради оприлюднюють нормативно-грошову оцінку земельних ділянок на наступний бюджетний рік, на основі якого і здійснюється оподаткування.

Туристичний збір сплачують громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства, які перебувають на території місцевої ради, яка прийняла рішення про встановлення туристичного збору, та отримують послуги з тимчасового проживання (ночівлі). Базою оподаткування є загальна кількість днів тимчасового розміщення в місцях проживання (ночівлі). Ставка встановлена в розмірі до 0,5 відсотка – для внутрішнього туризму та до 5 відсотків – для в'їзного туризму від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року, для однієї особи за одну добу тимчасового розміщення. Конкретний розмір ставки встановлює відповідна рада [9].

Чернігівська міська рада відповідним рішенням зрівняла ставку туристичного збору для громадян України та іноземців, і натепер вона становить 0,5% як для внутрішнього, так і для в'їзного туризму [12].

Неподаткові надходження включають доходи від власності та капіталу, плату за надання адміністративних послуг, надходження від штрафів та фінансових санкцій, позики, обов'язкові та добровільні страхові внески до державних та місцевих фондів, доходи від реалізації цінних паперів, трансферти, гранти й дарунки у вартісному обчисленні та інші неподаткові надходження. До неподаткових надходжень також належать доходи, які формуються внаслідок безоплатної передачі коштів від одного бюджету до іншого (дотації, субвенції), добровільні та благодійні внески, кредитні кошти та страхові добровільні внески.

Відповідно до міського бюджету Чернігова на 2020 рік найбільшим джерелом надходжень є податок на доходи фізичних осіб (63,4%), місцеві податки становлять майже 25% загальних доходів, акцизний податок – 7,8% (див. рис. 1).

Міжбюджетні трансферти відіграють значну роль у формуванні місцевих бюджетів. Натепер часто трапляються випадки, коли дохідна частина бюджету об'єднаної територіальної громади або ж міста не відповідає обсягу запланованих видатків. У цьому разі міжбюджетні трансферти відіграють важливу роль у збереженні та підтримці сталого розвитку місцевого самоврядування.

Міжбюджетні трансферти дозволяють регулювати та вирівнювати бюджетну спроможність місцевих бюджетів та особливо важливі для підтримки розвитку більшості об'єднаних територіальних громад, які не можуть ефективно розвиватися лише за рахунок власних надходжень.

Залежно від індексу податкоспроможності території, який визначається як співвідношення обсягу надходжень відповідного податку (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток) на 1 жителя до середнього значення по Україні, встановлюється механізм розрахунку базової дотації. Якщо зазначений індекс території перевищує значення 1,1, то 50% обсягу перевищення спрямовується до державного бюджету у вигляді реверсної дотації, а 50% залишається в розпорядженні місцевої ради. Якщо даний показник менше 0,9, то базова дотація відповідному місцевому бюджету надається в обсязі 80%, але не до середнього по країні рівня, а лише до 0,9 цього показника. Якщо індекс податкоспроможності території знаходиться в межах 0,9–1,1, то місцевий бюджет не отримує дотації, але з нього і не вилучають кошти до державного бюджету [14, с. 112]. Такий механізм спрямований на стимулювання місцевих громад до нарощування власної доходної бази.

До Верховної Ради України 05.03.2020 року був поданий законопроект № 3175 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення системи горизонтального вирівнювання та покращення фінансової спроможності місцевих бюджетів». Він передбачає зміни стосовно відповідності значення індексу податкоспроможності відповідного бюджету до вирівнювання: якщо

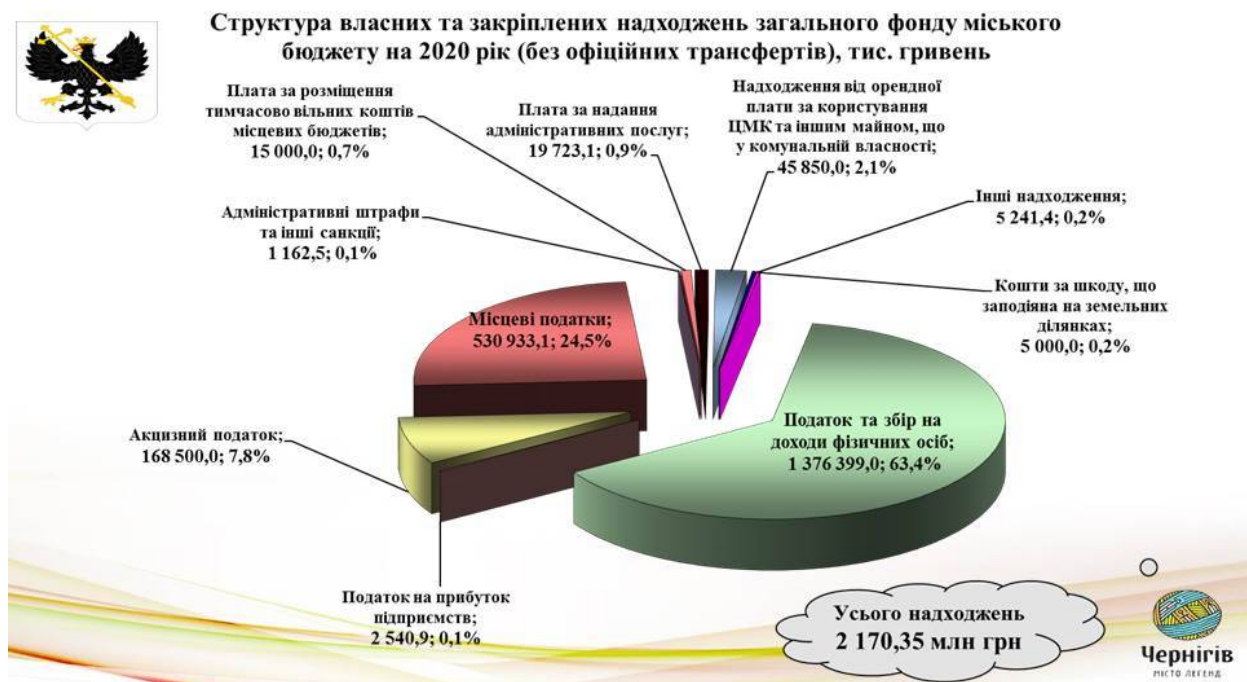


Рис. 1. Місцевий дохід м. Чернігова на 2020 рік [13]

значення індексу в межах 1,0–1,1, то вирівнювання не здійснюється; якщо менше 1,0 – надається базова дотація відповідному бюджету в обсязі 100 відсотків суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 1,0; якщо більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного бюджету в обсязі 20 відсотків суми, що перевищує значення такого індексу 1,1 [15]. На нашу думку, такі зміни могли би дати змогу більшій кількості місцевих громад ефективніше забезпечувати свій сталий розвиток.

У дохідній частині місцевого бюджету Чернігова на 2020 рік, затвердженого Чернігівською міською радою, враховані міжбюджетні трансферти у сумі 427 млн грн: зокрема, освітня субвенція у сумі 370 млн грн і медична субвенція 57 млн. Причому медична субвенція місту доведена тільки на I квартал, тому що очікується, що з 1 квітня 2020 року вторинна ланка медичних закладів уже буде фінансуватися безпосередньо з міністерства охорони здоров'я (гроші мають піти за пацієнтом). Розмір міжбюджетних трансфертів значно зменшився порівняно з 2019 роком, де вони становили 1290,2 млн грн. [5].

Висновки. Міжбюджетні трансферти відіграють важливу роль у стимулюванні розвитку місцевих бюджетів та створенні умов для збільшення доходів органів місцевого самоврядування. Якщо доходи місцевих бюджетів збільшуються, то, відповідно, поповнюється державний бюджет, тому держава як вищий орган управління фінансовими ресурсами повинна забезпечувати місцеві бюджети дохідними джерелами для виконання як власних, так і делегованих повноважень.

Отже, для ефективного виконання функцій місцевого самоврядування, здійснення відповідних повноважень та розвитку територіальної громади регіону необхідні кошти. Доходи місцевих бюджетів включають у себе власні доходи – податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та передані (міжбюджетні трансферти). Натепер, в умовах посилення децентралізації, місцеве самоврядування наділяється більшими повноваженнями та має більше коштів у розпорядженні. За останні роки значно зросли власні доходи місцевих бюджетів. Місцева політика повинна і надалі розвиватися в руслі збільшення власних доходів, зокрема забезпечувати зростання податкових надходжень, оскільки саме вони становлять основу бюджету.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 14.03.2020).
2. Що отримають місцеві бюджети у 2019 році? *Ціна держави* : Інтернет-сайт. URL: http://cost.ua/news/637-local_budgets_2019/ (дата звернення: 15.03.2020).
3. Про Державний бюджет України на 2020 рік : Закон України від 14.11.2019 р. № 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-IX> (дата звернення: 14.03.2020).
4. Звіт про виконання міського бюджету на 2019 рік. *Офіційний веб-портал Чернігівської міської ради*. URL: <https://chernigiv-rada.gov.ua/news/id-41902/> (дата звернення: 15.03.2020).
5. Про міський бюджет м. Чернігова на 2020 рік : Рішення Чернігівської міської ради від 28 листопада 2019 року № 48/VII-25. URL: <https://chernigiv-rada.gov.ua/rishennya-sesii/sid-14/scid-48/id-40217/> (дата звернення: 15.03.2020).
6. Бюджетний кодекс України: Документ від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#top> (дата звернення: 12.03.2020).
7. Козинець І.Г. Фінансова самостійність місцевих бюджетів: проблеми забезпечення. *Молодий вчений*. 2014. № 6 (2). С. 111–114.
8. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації. *Фінансовий простір*. 2015. № 1 (17). С. 221–227.
9. Податковий кодекс України : Документ від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n11999> (дата звернення: 15.03.2020).
10. Про встановлення мінімальної вартості місячної оренди 1 (одного) квадратного метра загальної площі нерухомого майна у місті Чернігові на 2020 рік : Рішення Чернігівської міської ради від 24.12.2019 р. № 49/VII-12. URL: <https://chernigiv-rada.gov.ua/fin-miscevi-podatky/id-41055/> (дата звернення: 28.03.2020).
11. Положення про єдиний податок : затверджено рішенням Чернігівської міської ради від 30.01.2015 р. «Про місцеві податки» (47 сесія 6 скликання) зі змінами і доповненнями (49 сесія, 53 сесія 6 скликання, № 14/VII-20, № 16/VII-2, № 26/VII-14, № 35/VII-19, № 48/VII-22). URL: <https://chernigiv-rada.gov.ua/storage/files/27/03/23/09/1f0700c34966c10138c92c0b0f33928e.pdf> (дата звернення: 30.03.2020).
12. Положення про туристичний збір: затверджено Чернігівською міською радою від 30.01.2015 р. «Про місцеві податки» (47 сесія 6 скликання) зі змінами і доповненнями (49 сесія, 53 сесія 6 скликання, № 3/VII-11, № 13/VII-20, № 14/VII-20, № 16/VII-2, № 19/VII-16, № 25/VII-26, № 26/VII-14, № 28/VII-21, № 29/VII-19, № 35/VII-22, № 36/VII-30). URL: <https://chernigiv-rada.gov.ua/storage/files/24/29/14/12/5b4cc5d90ce5b7e1c2400f19907ffe6d.pdf> (дата звернення 30.03.2020).
13. Проект міського бюджету Чернігова на 2020 рік: основні цифри та тенденції. *Офіційний веб-портал Чернігівської міської ради*. URL: <https://chernigiv-rada.gov.ua/news/id-38688/> (дата звернення: 25.03.2020).
14. Маренич О.М. Система доходів місцевих бюджетів та її розвиток (на прикладі відповідного бюджету). *Економічний простір*. 2019. № 143. С. 109–120.
15. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення системи горизонтального вирівнювання та покращення фінансової спроможності місцевих бюджетів від 05.03.2020 р. № 3175. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_1?id=&pf3511=68314 (дата звернення: 31.03.2020).