

УДК 336.26

Дем'янчук О.І.*кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів, обліку і аудиту
Національного університету «Острозька академія»*

ВПЛИВ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ НА ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

У статті досліджено питання впливу бюджетно-податкового потенціалу на формування доходів місцевих бюджетів України. Розглянуто особливості у зміні складу та структури доходів місцевих бюджетів унаслідок бюджетних та податкових змін. Досліджено, як податковий потенціал впливає на зміну фіскального ефекту місцевих бюджетів України, а бюджетний – на розширення доходів загального фонду. Результатом дослідження є обґрунтування залежності бюджетно-податкового потенціалу регіону від законодавчих змін та його безпосереднього впливу на зміну доходів місцевих бюджетів.

Ключові слова: бюджетно-податковий потенціал регіону, доходи місцевих бюджетів, фіскальний ефект місцевих бюджетів, розширення доходів загального фонду.

Демьянчук О.И. ВЛИЯНИЕ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНА НА ФОРМИРОВАНИЕ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ УКРАИНЫ

В статье исследован вопрос влияния бюджетно-налогового потенциала на формирование доходов местных бюджетов Украины. Рассмотрены особенности в изменении состава и структуры доходов местных бюджетов в результате бюджетных и налоговых изменений. Исследовано, как налоговый потенциал влияет на смену фискального эффекта местных бюджетов Украины, а бюджетный – на расширение доходов общего фонда. Результатом исследования является обоснование зависимости бюджетно-налогового потенциала региона от законодательных изменений и его непосредственного влияния на смену доходов местных бюджетов.

Ключевые слова: бюджетно-налоговый потенциал региона, доходы местных бюджетов, фискальный эффект местных бюджетов, расширение доходов общего фонда.

Demianchuk O.I. THE INFLUENCE OF FISCAL POTENTIAL OF THE REGION ON FORMATION OF LOCAL BUDGET REVENUES IN UKRAINE

The article investigates the influence of fiscal potential on formation of local budget revenues in Ukraine. The author examines peculiarities in the changes to composition and structure of local budget revenues due to budget and tax changes. It is investigated how tax potential impacts the change of the fiscal effect of local budgets in Ukraine, whereas budget potential impacts expansion of general fund revenues. The result of the research is the grounding of the regional fiscal potential dependency on legislative change and its direct impact on alteration of local budgets.

Keywords: fiscal potential of the region, local budget revenues, fiscal effect of local budgets, expansion of general fund revenues.

Постановка проблеми. Питання впливу бюджетно-податкового потенціалу регіону на формування доходів місцевих бюджетів України в умовах постійних законодавчих змін у бюджетній та податковій сферах викликає науковий інтерес. Залежність зміни складу, структури та обсягів доходів місцевих бюджетів від сформованого в регіонах бюджетного та податкового потенціалу є важливою проблематикою реалізації основних управлінських та організаційних функцій органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науковій літературі є значна кількість праць, присвячених дослідженню зміни складу та структури доходів місцевих бюджетів під впливом бюджетно-податкових реформ, зокрема: Буряченка А.Є. [2], Камінської І.М. [8], Новикової М.М. [9], Мельничук Н.Ю. [10], Макогон В.Д. [11] та ін. Проте це питання набуває ще більшої актуальності в контексті постійних змін у бюджетному та податковому законодавстві, а саме у визначенні впливу бюджетно-податкового потенціалу у формуванні доходів місцевих бюджетів України.

Мета статті полягає у визначенні особливостей впливу бюджетно-податкового потенціалу на формування доходів місцевих бюджетів України.

Виклад основного матеріалу дослідження. У межах постійних бюджетно-податкових змін, які відбуваються в бюджетному та податковому законодавстві протягом останніх 15 років, постійно змінювались склад та структура доходів місцевих бюджетів, змінювався механізм розрахунку та формування доходів загального та спеціального фондів місце-

вих бюджетів, механізм розрахунку міжбюджетних трансфертів.

Зміни у бюджетному та податковому законодавстві, які відбулися впродовж 2010–2011 рр., призвели до суттєвої зміни бюджетного та податкового потенціалу регіонів, що вплинуло на модифікацію принципів формування доходів та надходжень місцевих бюджетів. А саме внаслідок реформування переліку місцевих податків та зборів у 2011 р. відбулося зменшення фіскального потенціалу місцевих податків та зборів, а також спостерігалась відсутність росту фіскального ефекту від розширення дохідних джерел другого кошика місцевих бюджетів. Першою причиною такої ситуації стало те, що в процесі реформування місцевих податків і зборів у бюджетах місцевого самоврядування було забрано досить вагоме джерело надходжень – ринковий збір, що складав більше 60% у структурі місцевих податків та зборів. Податкові зміни найбільше вразили бюджети міст, де функціонували великі оптові ринки. У перший рік упровадження податкової реформи втрати бюджетів цих міст сягали від 10 до 60 млн. грн., які переважно використовувались на розвиток інфраструктури міста.

Хоча можна погодитись, що із двох податків та 12 зборів було виключено економічно недоцільні і замінено їх. Проте за умови передачі загальнодержавного податку – єдиного податку, який до реформи зараховувався до загального фонду місцевих бюджетів (до суми другого кошика), не спостерігалось відчутного фіскального ефекту, тобто загальна сума доходів від місцевих податків та збо-

рів у 2011 р. склала 2549,8 млн. грн. та у структурі доходів місцевих бюджетів становила 2,9%, відображуючи, на перший погляд, зростання надходжень від місцевих податків та зборів у порівнянні з 2010 р. на 1,6%. У 2010 р. сума надходжень від місцевих податків та зборів і обсяг надходжень від єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва до місцевих бюджетів становила 2819,4 млн. грн., що на 269,6 млн. грн. більше наступного 2011 р. [5, с. 87, 90, 93; 6, с. 68, 70, 72]. Тобто на практиці в перший рік бюджетного та податкового реформування спостерігалось зменшення фіскальних надходжень до місцевих бюджетів.

Реально податковий потенціал місцевих податків і зборів змінюється у зв'язку з реформуванням 4 листопада 2011 р. спрощеної системи оподаткування, було прийнято Закон України № 4014-VI «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності», згідно з яким у 2012 р. запроваджено нові правила справляння єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, а саме терміни сплати, та нові ставки оподаткування. Саме тому в 2012 р. надходження від єдиного податку до місцевих бюджетів України склали 4,8 млрд. грн., що майже у 2,5 рази більше за обсягом надходжень 2011 р. Фіскальний ефект єдиного податку характеризувався значним ростом питомої ваги місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, що складав у 2012 р. 5,4%, так як у складі місцевих податків єдиний податок становив 88% [6, с. 52].

Бюджетні зміни, які було впроваджено із набранням 17 листопада 2008 р. чинності Закону України від 24 вересня 2008 р. № 586-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху», відповідно до пункту 3 розділу 1, згідно з яким було внесено зміни до ст.ст. 29 та 64 Бюджетного кодексу України щодо включення 50% адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що накладаються уповноваженими органами (посадовими особами), до складу доходів державного бюджету та 50% цих штрафів – до складу доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування. За період 2009–2010 рр. до бюджетів місцевого самоврядування у складі неподаткових надходжень було акумульовано додаткових 435,9 млн. грн. та 520,8 млн. грн. [3, с. 102; 4, с. 96], які для більшості цих бюджетів забезпечили фіскаль-

ний ефект. Проте у 2011 р. у зв'язку з переведенням надходжень за адміністративні штрафи у сфері порушення правил дорожнього руху з місцевих бюджетів до державного перші відразу недоотримали понад півмільярда гривень.

Другою причиною зміни принципів формування доходів та надходжень місцевих бюджетів була зміна нормативу розмежування податку на доходи фізичних осіб (ПнДФО) між місцевими бюджетами та державним бюджетом протягом 2001–2015 рр. (табл. 1).

Ці зміни суттєво впливали на формування доходів окремих місцевих бюджетів, так як податок на доходи фізичних осіб завжди був домінуючим у сумі закріплених доходів місцевих бюджетів і протягом усього періоду складав не менше 60% від обсягу доходів місцевих бюджетів. Ураховуючи зміни 2015 р., податок на доходи фізичних осіб, незважаючи на переспрямування його значної частки до державного бюджету, продовжував зберігати позицію найважливішого за обсягом джерела дохідної частини місцевих бюджетів – 44,4%. Проте надходження від цього податку у січні-вересні 2015 р. склали на 16,2% менше за відповідний період минулого року. Тобто однозначно можна стверджувати, що проводячи бюджетне реформування та впливаючи на бюджетний потенціал регіонів, виконавчі органи влади ставили за мету зростання децентралізації, при цьому на практиці одержали зворотній фіскальний ефект.

Найбільших змін норматив розмежування ПнДФО зазнав для бюджету м. Київ. Упродовж 2002–2012 рр. та в 2014 р. бюджет столиці був бюджетом із вилученням, тобто з передачею коштів до державного бюджету, лише в 2013 р. бюджет Києва став дотаційним, і станом на 2015–2016 рр. у бюджеті відсутні реверсні дотації, навпаки, бюджет отримує освітню та медичну субвенції з державного бюджету. Тобто ці зміни значно вплинули на бюджетний потенціал столичного бюджету, при цьому характеризуються ознаками підвищення рівня централізації фінансових ресурсів, а не їх децентралізацією.

Найбільшого зиску від змін нормативу розмежування ПнДФО одержали районні бюджети, показник зріс на 10% у порівнянні з попереднім періодом та бюджети об'єднаних територіальних громад, для яких цей норматив склав 60%. На перший погляд, такі бюджетні зміни мали б стимулювати територіальні громади до об'єднання. Проте вплив бюджетного потенціалу на формування доходів місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад не є домінуючим, на першу позицію тут виходить організаційний та

Таблиця 1
Зміна нормативу розмежування ПнДФО між місцевими бюджетами та державним бюджетом України протягом 2001–2015 рр.

Місцевий бюджет	Норматив розмежування ПнДФО, що зараховується до доходів загального фонду відповідного бюджету		
	згідно з БКУ від 21.09.2001 р.	згідно з БКУ від 08.07.2010 р.	згідно змін до БКУ від 10.02.2015 р.
Бюджет м. Київ	100% (ст. 65 БКУ)	50% (ст. 65 БКУ)	40% (ст. 64 БКУ)
Бюджет м. Севастополь	100% (ст. 65 БКУ)	100% (ст. 65 БКУ)	100% (ст. 64 БКУ)
Бюджет АРК	25% (ст. 66 БКУ)	25% (ст. 66 БКУ)	15% (ст. 66 БКУ)
Обласний бюджет	25% (ст. 66 БКУ)	25% (ст. 66 БКУ)	15% (ст. 66 БКУ)
Бюджет міст республіканського значення	75% (ст. 65 БКУ)	75% (ст. 65 БКУ)	60% (ст. 64 БКУ)
Бюджет міст обласного значення	75% (ст. 65 БКУ)	75% (ст. 65 БКУ)	60% (ст. 64 БКУ)
Районний бюджет	50% (ст. 66 БКУ)	50% (ст. 66 БКУ)	60% (ст. 64 БКУ)
Бюджети об'єднаних територіальних громад	-	-	60% (ст. 64 БКУ)
Бюджети сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення	25% (ст. 65 БКУ)	25% (ст. 65 БКУ)	-

Джерело: складено автором на основі [1]

управлінський потенціал. Органи місцевого самоврядування базових територіальних утворень, по-перше, не бажають, а по-друге, не забезпечені ще інституційно приймати на себе відповідальність за управління та фінансування значної кількості закладів соціальної інфраструктури цієї території.

У процесі останніх змін у бюджетному законодавстві (лютий 2015 р.) відбулося зростання бюджетного потенціалу регіонів, як наслідок, було змінено механізм формування доходів та надходжень місцевих бюджетів, що забезпечило на практиці значне підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, через низку заходів:

- *установлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб (табл. 1) та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету (статті 64, 66, 69, 69-1);*

- *відмінено індикативне планування Мінфіном показників місцевих бюджетів та доведення їх до місцевих бюджетів;*

- *передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду (без поділу на I та II кошики);*

- *розширено перелік джерел доходів загального фонду (рис. 1);*

- *замінено систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій.*

З рис. 1 бачимо, що починаючи з 2015 р. джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено за рахунок передачі з державного бюджету на місця цілої низки податків, а також запровадження нових зборів. Зокрема, тепер місцева влада збирає 100% плати за надання адмінпослуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств. Разом з тим у місцеві бюджети надходять збори з роздрібно-го продажу підакцизних товарів (пива, алкоголь-

них напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів) за ставкою 5% вартості реалізованого товару. За січень-вересень 2015 р. надходження від місцевого акцизного податку у структурі доходів місцевих бюджетів становили 6,5% [7, с. 47].

Крім того, унаслідок податкових змін у 2014 р. з 2015 р. до місцевих податків і зборів віднесено податки на майно, зокрема плата за землю, що суттєво вплинуло на зміну структури доходів місцевих бюджетів. Так, за січень-вересень 2015 р. питома вага місцевих податків з урахуванням податку на майно та єдиного податку у доходах місцевих бюджетів склала 22,5%, а обсяг – 19,4 млрд. грн. [7, с. 48].

У бюджетному потенціалі регіонів система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів з лютого 2015 р. замінена принципово новою системою вирівнювання – податкоспроможністю територій (рис. 2).

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р. № 79-VIII починаючи з 2015 р. почала функціонувати нова система міжбюджетних відносин, яка, згідно зі статтями 98, 99, базується на принципово новому механізмі горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, складовими якого є база та реверсна дотація.

Вирівнювання здійснюється лише за двома податками:

- податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10%) – по обласних бюджетах;

- податком на доходи фізичних осіб – по бюджетах міст, районних та обласних бюджетах.

Решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади.

За результатами горизонтального вирівнювання визначається розмір міжбюджетного трансферту

для місцевих бюджетів, що мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, а саме місцеві бюджети з рівнем надходжень:

- нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9), що підвищить рівень їх забезпеченості;

- у межах від 0,9 до 1,1 – вирівнювання не здійснюється;

- вище 1,1 середнього показника по Україні частину надходжень передаватимуть до державного бюджету (реверсна дотація). При цьому кошти вилучатимуться не в повному обсязі, як за діючою системою, а лише 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні [1, с. 92–93].

Згідно з цими бюджетними змінами, механізм горизонтального вирівнювання застосовується лише до обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення і районів та бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Висновки. Можна стверджувати, що у процесі бюджетно-податкового реформування спочатку відбувається зміна бюджетного та податкового потенціалу регіону, під їхнім впливом змінюється фіскальний



Рис. 1. Розширення доходів загального фонду місцевих бюджетів України у процесі бюджетної реформи 2015 р.

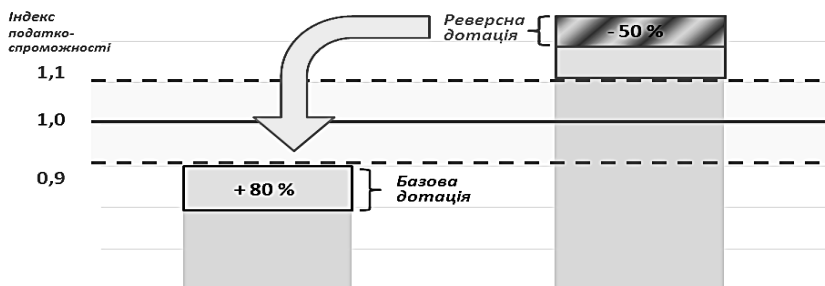


Рис. 2. Нова система вирівнювання податкоспроможності територій в Україні, яка впроваджена з 2015 р.

ефект та відбувається розширення доходів загального фонду місцевих бюджетів. Центральні виконавчі та законодавчі органи влади у контексті реалізації вищевказаних реформ ставили завдання підвищення рівня децентралізації фінансових ресурсів у місцевих бюджетах шляхом ефективного використання сформованого в регіонах бюджетного та податкового потенціалу. Залежність зміни складу, структури та обсягів доходів місцевих бюджетів у подальшому має безпосередній вплив на реалізацію основних управлінських та організаційних функцій органами місцевого самоврядування.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Буряченко А.Є. Фінансовий потенціал регіонального розвитку: [монографія] / А.Є. Буряченко. – К.: КНЕУ, 2013. – 342 с.
3. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік / І.Ф. Щербина [та ін.] // ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2009. – 136 с.
4. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / І.Ф. Щербина [та ін.] // ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 142 с.
5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / І.Ф. Щербина [та ін.] // ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 96 с.
6. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2012 рік / І.Ф. Щербина [та ін.] // ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2013. – 73 с.
7. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень-вересень 2015 року / І.Ф. Щербина, Самчинська І.В., Рудик А.Ю. [та ін.] // ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2013. – 73 с.
8. Новікова М.М. Фінансова основа економічного розвитку регіону / М.М. Новікова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eprints.kname.edu.ua/1614/8/%D0%A2%D0%B5%D0%BC%D0%B0_4.doc.
9. Камінська І.М. Механізми забезпечення фінансової спроможності соціально-економічного розвитку регіону: автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.05 / І.М. Камінська; Луцький національний технічний університет. – Луцьк, 2009. – 22 с.
10. Мельничук Н.Ю. Управління формуванням та використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.08 / Н.Ю. Мельничук; Науково-дослідний фінансовий інститут Академії фінансового управління Міністерства фінансів України. – К., 2009. – 20 с.
11. Макогон В.Д. Формування доходів місцевих бюджетів у системі міжбюджетного регулювання: дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.08. «Гроші, фінанси і кредит» / В.Д. Макогон; Науково-дослідний фінансовий інститут Академії фінансового управління Міністерства фінансів України, Київ, 2009. – 19 с.