

*Завора Т.М.,**к.е.н., доцент,**доцент кафедри фінансів і банківської справи,**Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка**Чумак Ю.М.,**студентка фінансово-економічного факультету,**Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка*

## АНАЛІЗ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

**Анотація.** У статті розкрито теоретичні засади щодо природи та економічної сутності місцевих бюджетів. Проведено аналіз показників дохідної частини бюджету місцевого рівня. Досліджено особливості формування та використання коштів місцевих бюджетів із метою визначення заходів щодо зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів.

**Ключові слова:** місцеві фінанси, доходи місцевих бюджетів, загальний та спеціальний фонди.

**Постановка проблеми.** Місцеві бюджети є основним джерелом, за допомогою якого задовольняються потреби суспільства. Система формування місцевих бюджетів характеризується високим рівнем залежності їх дохідної бази від надання трансфертів із державного бюджету. У сучасних умовах надзвичайно важливого значення набувають обсяг та склад дохідної частини. Збільшення доходів місцевих бюджетів обумовлено тим, що в умовах товарно-грошових відносин органи місцевого самоврядування можуть повноцінно виконувати свої функції лише за умов наявності фінансових ресурсів. Ключову роль у створенні самостійних місцевих бюджетів відіграють їхні доходи, практика та способи формування яких визначають рівень розвитку та стабільність кожного окремого регіону, а отже, і всієї економіки держави. У зв'язку з цим актуальним є визначення напрямів реформування державної політики України, пов'язаних з децентралізаційними процесами, у тому числі і децентралізація фінансів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням, пов'язаним із формуванням та використанням коштів місцевих бюджетів, присвячені праці вітчизняних науковців і практиків: Й. Бескиди, О. Василюк, О. Демків, І. Дьяконової, А. Єпіфанової, В. Зубриліна., М. Карліна, В. Кравченко, Ю. Набатової, І. Сторонянської та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Сучасна наукова думка зводиться до того, що бюджетні кошти в Україні значною мірою централізовано, нормативно-правова база не створює належного підґрунтя для забезпечення місцевих бюджетів достатнім обсягом фінансових ресурсів, що потребує визначення заходів щодо збільшення дохідної частини місцевих бюджетів.

**Мета статті** полягає у розкритті теоретичних засад щодо природи та економічної сутності місцевих бюджетів та визначенні заходів щодо зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ефективна діяльність органів місцевої влади щодо соціально-економічних процесів можлива лише за умови достатнього обсягу фінансових ресурсів. Важливою складовою частиною фінансової сис-

теми України є місцеві фінанси. Як уважає український науковець В. Кравченко, поняття «місцеві фінанси» виникло на протигагу поняттю «державні фінанси», розширило поняття «публічні фінанси» і стало їхньою невід'ємною складовою частиною [4, с. 640]. Однак основною складовою частиною місцевих фінансів є місцеві бюджети, оскільки в них зосереджено понад 80% усіх фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевого самоврядування [3, с. 141].

Поняття «місцевий бюджет» розглядається як економічна категорія та як фінансовий план місцевих органів самоврядування. Місцевий бюджет як економічна категорія – це система економічних (фінансових) відносин, які виникають між органами місцевого самоврядування, з одного боку, юридичними та фізичними особами, з іншого, між місцевими і державними органами влади й управління, а також між місцевими бюджетами різних рівнів із приводу формування та використання централізованого фонду фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в процесі розподілу та перерозподілу ВВП для задоволення різнобічних соціально-культурних, комуніально-побутових, інших потреб членів суспільства й регулювання соціально-економічних і фінансово-правових процесів на певній території.

Місцевий бюджет як фінансовий план – це організаційна форма мобілізації фінансових ресурсів і здійснення витрат органами місцевого самоврядування, тобто це результат діяльності людей, оскільки формування та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів здійснюється на підставі рішень місцевих органів влади. Правомірно зазначити про відсутність аналізу поняття «доходи місцевих бюджетів». Разом із цим М.В. Чечетов, Н.Ф. Чечетова та А.Ю. Бережна вважають, що доходи бюджету як економічна категорія відображають відносини щодо формування бюджетних фондів усіх рівнів та спеціалізованих цільових фондів [8, с. 85].

Згідно із ст. 9 Бюджетного кодексу України, доходи бюджету класифікуються за такими розділами: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій із капіталом та трансферти. Відповідно до Бюджетного кодексу України, доходи місцевих бюджетів розподіляються між загальним та спеціальними фондами. При цьому кошти загального фонду не мають цільової спрямованості та використовуються на фінансування поточних видатків, тоді як доходи спеціального фонду мають конкретне призначення, у тому числі пов'язане із формуванням бюджету розвитку [1]. До них належать податкові, неподаткові та інші надходження. До надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів належать: надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів; власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого

бюджету; субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів.

Податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори [1]. Неподатковими надходженнями визнаються такі: доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, складовими частинами загального фонду бюджету є всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету; всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету; кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів із бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету). Загальний фонд забезпечує фінансування виконання основних функцій і завдань держави, територіальних громад, які певною мірою є узагальненими.

Своєю чергою, створення спеціального фонду сприяє посиленню централізованого регулювання коштів бюджетних установ [1].

Відповідно до Бюджетного кодексу України, складовими частинами спеціального фонду бюджету є: доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування; видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ); кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету); фінансування спеціального фонду бюджету.

Власні надходження бюджетних установ отримуються додатково до коштів загального фонду бюджету і включаються до спеціального фонду бюджету.

З метою визначення основних джерел наповнення місцевих бюджетів та факторів, що на них впливають, необхідно проаналізувати динаміку та структуру надходжень до Зведеного бюджету за 2012–2015 рр. на основі даних Полтавської області.

Аналіз доходів місцевих бюджетів за 2012–2015 рр. виявив достатність фінансових ресурсів для розв'язання завдань соціально-економічного розвитку Полтавського регіону. Так, протягом 2012–2015 рр. доходи місцевих бюджетів зросли на 3 779 535 775,44 грн., або на 51,8%, і становили в 2015 р. 11 077 354 321,35 грн. (з урахуванням міжбюджетних трансфертів).

Найбільшу частку в доходах місцевих бюджетів Полтавської області на 2015 р. становили офіційні трансферти – 6 254,5 млн. грн. (56,46% від загального розміру доходів), що порівняно з 2012 р. більше на 45,26%. Податкові надходження є другою за розміром часткою в доходах місцевих бюджетів, розмір яких становив 4 040,77 млн. грн., що на 668,10 млн. грн. більше, ніж у 2012 р. Водночас правомірно констатувати про зменшення їх частки у структурі доходів місцевих бюджетів Полтавської області до 36,48% у 2015 р. Неподаткові надходження є третьою за величиною часткою в доходах місцевих бюджетів, розмір яких у 2015 р. становив 711,49 млн. грн. У структурі доходів протягом 2012–2015 рр. їх частка коливалася від 7,54% до 6,42%. У результаті аналізу виявлено зростання

доходів місцевих бюджетів від операцій із капіталом у 2015 р. на 0,2% порівняно з 2012 р.

До доходної частини загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2015 р. надійшло 4 207,2 млн. грн., що становить 117,0% від плану, затвердженого радами. У результаті забезпечено повне виконання затверджених планових показників обласного бюджету та бюджетів усіх районів і міст обласного підпорядкування.

За період із 2012 по 2014 р. спостерігається тенденція зростання обсягу доходів як до загального, так і до спеціального фондів.

Разом із тим у 2015 р. спостерігається зменшення надходжень до спеціального фонду на 30%. Водночас відбулося зростання надходжень до загального фонду на 63% (рис. 1).

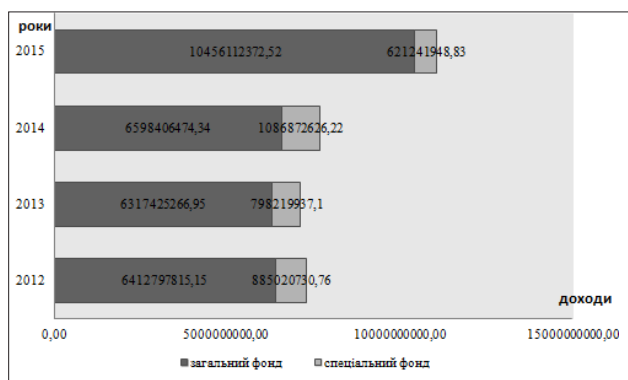


Рис. 1. Динаміка надходжень загального і спеціального фондів місцевих бюджетів Полтавської області

Аналіз доходів загального фонду місцевих бюджетів Полтавської області виявив їх зростання в 2015 р. на 163,05%, що перевищує темпи зростання надходжень до спеціального фонду і в результаті позитивно позначилося на фінансовій автономії територіальної громади і свідчить про ефективне використання наявних ресурсів.

Аналіз доходів місцевих бюджетів передбачає не тільки визначення структури їх доходів, а й встановлення їх якості та стійкості. Якість структури доходів бюджетів характеризується співвідношенням між податковими та неподатковими надходженнями бюджету.

У результаті виконаного аналізу можна зробити висновок про спадну тенденцію податкових надходжень за винятком 2013 р. Якщо в 2012 р. частка податкових надходжень у всій структурі доходів становила 46,21%, то в 2015 р. – лише 36,48%. Проведений аналіз указує на зниження стійкості структури податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів України [4, с. 640].

Провідне місце серед податкових надходжень належить податку з доходів фізичних осіб. Протягом аналізованого періоду спостерігається досить складна тенденція цього виду надходжень. У 2013 р. порівняно з 2012 р. спостерігається зростання величини цього податку на 3,29% за рахунок зростання середньомісячної заробітної плати по країні відповідно до законодавства, погашення заборгованості із заробітної плати на підприємствах та організаціях області, легалізації зайнятості населення та заробітної плати. У 2015 р. спостерігається тенденція до зниження податку з доходів фізичних осіб на 13,42% порівняно з 2014 р.

Наступним видом надходжень є плата за землю. У 2014 р. порівняно з 2013 р. даний вид надходжень зріс на 2,09%.

У 2015 р. даний вид податку не враховувався для визначення загального обсягу податкових надходжень згідно зі змінами до Податкового кодексу України. До чинників, що спричинили зростання надходжень від плати за землю за 2012–2014 рр., правомірно віднести збільшення нормативної грошової оцінки земель по окремих адміністративно-територіальних одиницях області та здійснення заходів щодо повноти обліку землевласників та землекористувачів – фізичних осіб і проведення планової реструктуризації земельних ділянок, що використовуються громадянами, а також дотримання ними норм чинного законодавства у сфері землевикористання.

Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, а також місцеві податки і збори займають незначне місце в податкових надходженнях.

У 2014 р. частка неподаткових надходжень у складі доходів становила 4,94%. Починаючи з 2012 р. неподаткові надходження мали спадну тенденцію від 550 388,523 грн. до 379 277,035 грн. У 2015 р. відбулося зростання таких надходжень майже вдвічі.

Перша група неподаткових надходжень включає в себе доходи від власності та підприємницької діяльності, які впродовж 2012–2015 рр. зменшилися на 1 507 638,3 тис. грн., або на 5,3%. У цілому розмір доходів від власності та підприємницької діяльності характеризуються нестабільністю і не може претендувати на надійне джерело надходжень, хоча вони обумовлені виконанням економічних функцій державою (рис. 2).

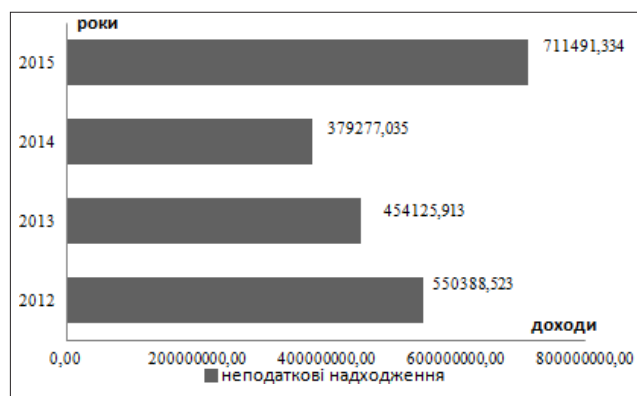


Рис. 2. Динаміка неподаткових надходжень у Полтавській області

Крім того, підприємства будь-яких організаційних форм та видів, банки, у статутному фонді яких є частка державного майна, сплачують із суми прибутку, що залишився після внесення податків і зборів до бюджету, дивіденди або інші відрахування від прибутку на частку державного майна, переданого в їхні статутні фонди, до державного або місцевих бюджетів України залежно від виду власності на майно. Сума дивідендів, що підлягає перерахуванню до державного бюджету, залежить від маси дивіденду та частки державного майна у статутному фонді підприємства. Разом із тим у перспективі питома вага дивідендів у доходах бюджету може скорочуватися у зв'язку зі зменшенням частки держави у статутних фондах суб'єктів господарювання, що негативно відобразиться на динаміці обсягів доходів від власності та підприємницької діяльності [6, с. 135].

Друга група неподаткових надходжень об'єднує адміністративні збори та платежі, некомерційні та побічні доходи, до яких належать: збори, що стягуються Державною автомобільною

інспекцією України; збори, що стягуються інспекціями Державного комітету України з нагляду за охороною праці; плата за пробірування і клеймування виробів та сплавів із дорогоцінних металів; плата за надання послуг службою дозвільної системи органів внутрішніх справ; плата за оренду цілісних майнових комплексів державних підприємств; плата за утримання дітей у школах-інтернатах; плата від осіб, поміщених у медичні витверезники; плата за утримання вихованців спеціальних шкіл та спеціальних профтехучилищ; плата за навчання іноземних громадян у навчальних закладах.

У результаті аналізу другої групи неподаткових надходжень виявлено їх зменшення на 15,43% у 2013 р. порівняно з 2012 р. У 2015 р. спостерігається зростання цього виду надходжень. Найбільшу частку серед неподаткових надходжень становлять власні надходження бюджетних установ, на які необхідно звертати особливу увагу під час пошуку резервів збільшення дохідної частини бюджету. У 2012 р. до зведеного бюджету надійшло 437 828 435,43 грн. таких надходжень. У 2015 р. відбулося збільшення цих надходжень на 15% порівняно з 2014 р. Таким чином, аналіз структури місцевих бюджетів показав, що ці надходження навряд чи можна вважати стабільним і надійним джерелом доходів бюджету. Разом із тим, зважаючи на достатні обсяги таких надходжень, у процесі бюджетного планування та виконання бюджету з боку фінансового апарату держави, фінансових служб бюджетних установ і організацій, необхідно концентрувати зусилля на диверсифікації джерел цього виду доходів, їхній стабілізації та зростанні обсягів, особливо в частині плати за послуги.

Виявлено тенденцію до зменшення розміру доходів від операцій із капіталом у структурі місцевих бюджетів у 2014 р. на 32,8% порівняно з 2015 р.

Аналізуючи структуру і динаміку формування доходів місцевих бюджетів 2016 р., після прийняття низки змін до діючого законодавства, пов'язаних із децентралізацією, за січень-березень поточного року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 30,1 млрд. грн., міжбюджетні трансферти становили 44,6 млрд. грн., що свідчить про скорочення співвідношення між власними доходами місцевих бюджетів та міжбюджетними трансфертами.

Таким чином, актуальним на сьогодні залишається здійснення процесу фінансової децентралізації, який полягає у необхідності посилення самостійності органів місцевого самоврядування та збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів. Отже, необхідне подальше реформування міжбюджетних відносин, що пов'язані з унормуванням подальшого розподілу та збалансування джерел надходжень між державним та місцевими бюджетами, повноваженнями органів влади та ресурсами для їх виконання, формування дієвого механізму контролю використання бюджетних коштів.

Узагальнюючи особливості механізму мобілізації неподаткових надходжень до бюджету, доцільно акцентувати увагу на тому, що основною функцією цих надходжень є збалансування бюджету, заповнення недоотриманої частини доходів за рахунок податків. Функція збалансування за відсутності податкових надходжень цього виду доходів обумовлена неможливістю держави нагромадити необхідний обсяг надходжень у зв'язку з обмеженими розмірами об'єктів оподаткування. Однак подібна ситуація не може бути оцінена як позитивне явище, оскільки є свідченням низької ефективності діяльності податкових органів у процесі мобілізації податків до бюджету та недоліків діючої системи оподаткування. Не одержуючи необхідної суми

податків, виникає потреба у пошуку інших джерел формування доходів, насамперед у формі неподаткових надходжень. Таким чином, характеризуючи тенденцію до зростання ролі неподаткових надходжень у доходах бюджету, не завжди доцільно її характеризувати як позитивне явище, оскільки така динаміка є результатом економічної кризи: рівень виробленого ВВП низький, що не дає змоги забезпечити надходження достатніх доходів до бюджету.

У зв'язку із цим виникає необхідність визначення напрямів посилення ролі неподаткових надходжень у доходах бюджету держави. Основними з них є зміцнення фінансового становища суб'єктів господарювання, у статутному фонді яких є частка державного майна; підвищення ефективності роботи підприємств державної форми власності; збільшення кількості платних послуг, які можуть надаватися державними органами, та пошук нових видів таких послуг, розширення об'єктів справляння державного мита; поліпшення роботи з підбору об'єктів оренди державного і комунального майна та привабливості цих об'єктів; стимулювання роботи бюджетних установ, пов'язаної із диверсифікацією джерел та пошуком резервів зростання обсягів власних надходжень.

**Висновки.** Таким чином, важливим напрямом досягнення фінансової спроможності місцевих бюджетів є децентралізація державних фінансів, яка б повною мірою дала можливість органам самоврядування самостійно визначати шляхи формування та напрями реалізації їх фінансової політики, зокрема фіскальної. Основними напрямками зміцнення доходної бази місцевих бюджетів є: боротьба з тіньовими схемами виплати заробітної плати, що збільшить надходження податку з доходів фізичних осіб, та збільшення переліку місцевих податків і зборів.

#### *Література:*

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456 – VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Зубріліна В.В. Бюджетне фінансування делегованих та власних повноважень місцевих органів влади / В.В. Зубріліна // Формування ринкових відносин в Україні : збірник наукових праць. – К., 2014. – № 7. – С. 118–122.
3. Зубріліна В.В. Наукові підходи до визначення сутності місцевих бюджетів / В.В. Зубріліна // Формування ринкових відносин в Україні : збірник наукових праць. – К., 2015. – № 1. – С. 141–145.
4. Клівіденко Л.М. Основні шляхи вдосконалення функціонування місцевих бюджетів у сучасних умовах / Л.М. Клівіденко, Н.В. Мацедонська // Миколаїв : МНУ, 2016. – С. 640–643.
5. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування в Україні / В.І. Кравченко // Вісн. Укр. акад. держ. управління при Президентові України. – 2011. – № 2. – С. 87–95.
6. Формування доходів місцевих бюджетів / Г. Лопушняк, З. Лободіна, С. Скибиляк // Світ фінансів. – 2014. – № 1. – С. 131–142.
7. Сторонянська І.С. Ефективність використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів: проблемно-орієнтований аналіз / І.С. Сторонянська, Л.Я. Бенюк // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 1. – С. 84 – 90.

8. Чететов М.В. Бюджетний менеджмент : [навч. посіб.] : у 2-х ч. / М.В. Чететов, Н.Ф. Чететова, А.Ю. Бережна. – Харків : ІНЖЕК, 2004. – Ч. 1. – 560 с.

#### **Завора Т.М., Чумак Ю.М. Аналіз доходів місцевих бюджетів (на прикладі Полтавської області)**

**Анотація.** В статті раскрыта сутність доходів місцевих бюджетів. Проанализовані склад і структура місцевих бюджетів. По результатам аналізу пропонуються заходи по зміцненню доходної бази місцевих бюджетів.

**Ключевые слова:** місцеві фінанси, доходи місцевих бюджетів, загальні і спеціальні фонди.

#### **Zavora T.M., Chumak Y.M. Analysis of local budgets (by Poltava region example)**

**Summary.** The article deals with theoretical principles about the nature and economic substance of local budgets. The overall structure of local budgets is researched and their quality and sustainability is established. The theoretical basis of general and special budget funds and their main components is found. The features of general and special funds formation creation is shown. The main sources of local budgets and the factors that affect them is determined. Leading position of tax on personal income among tax revenues is substantiated. The factors influence the growth of the income tax size from personal income is determined. The dynamics of land payments changes and the factors that caused the increase in revenues from this tax is revealed. The place of tax revenue payments for licenses to certain economic activities and local taxes and fees is determined. Share of tax revenues as a part of local budgets is established. The structure of the first and second group of non-tax revenues is shown. Tendencies to changes in tax and non-tax revenues is revealed. The features of the mobilization non-tax revenues mechanism is researched. The instability of financial income from property and business activity in the structure of local budgets is revealed. Downward trend of reducing the income size from operation with capital in the structure of local budgets is established. The ways of strengthening the role of income tax revenues in the budget is determined. The factors that caused the increase of income to the budget is described. The problems of local budgets use and distribution is found and monitored. Method of formation and distribution of local budgets and their classification is disclosed. The analysis of trends and formation regularities of local budgets incomes is done. The features of formation and use of local budgets is revealed. The redistribution expediency of income from the state to local budgets, compliance targeted and efficient spending of local budgets, and the active involvement of investment in intellectual development with the aim to strengthen the local budgets revenue base is proved.

**Keywords:** local finances, incomes of local budgets, general and special funds.