

## **ВПЛИВ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ НА ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ**

В статті досліджено вплив фіскальної політики України на формування доходів місцевих бюджетів. Виявлено проблеми пов'язані з фіскальною децентралізацією та пошуком шляхів збільшення доходів місцевих бюджетів й підвищенням фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Встановлено, що недоліки в сфері оподаткування, призводять до зменшення податкових надходжень місцевих бюджетів і до зниження дієвості фіскальної політики. Серед основних напрямів збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок податкових надходжень та підвищення фінансової автономії місцевого самоврядування зазначено: збільшення частки податків і зборів, які формують власну податкову базу місцевих бюджетів за рахунок зарахування частини загальнодержавних податків і зборів; вдосконалення механізму справляння податку на майно в розрізі податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки, транспортного податку, плати за землю; врахування податкової специфіки кожного регіону при здійсненні реформування податкової системи на місцях; мотивації населення до підвищення податкової культури шляхом проведення комплексу заходів з реалізації освітніх проектів; розробки стимулюючого механізму легалізації доходів підприємців і зниження тінізації економіки; підвищення рівня контрольно-аналітичної роботи фіскальних органів для формування інформаційної бази, необхідної для прийняття оперативних управлінських рішень; сприяння підвищенню ділової активності в регіонах з метою створення нових робочих місць. Проведене дослідження впливу фіскальної політики на доходи місцевих бюджетів дозволило, наряду з названими заходами, акцентувати увагу на доцільності створення умов і надання можливостей застосування ринкових механізмів залучення додаткових коштів для соціально-економічного розвитку підвідомчих органам місцевого самоврядування територій, а також розробці механізму мотивації областей (які є дотаційними) до збільшення податкових надходжень від загальнодержавних податків і зборів та стимулювання органів місцевої влади до більш сумлінної мобілізації фінансових ресурсів і нарощування податкової бази.

**Ключові слова:** фіскальна політика, місцеві бюджети, доходи бюджету, податки.

*Слатвинская Марина  
к.е.н., доцент кафедры финансов ОНЭУ*

## **ВЛИЯНИЕ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА ФОРМИРОВАНИЕ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ УКРАИНЫ**

В статье исследовано влияние фискальной политики Украины на формирование доходов местных бюджетов. Выявлены проблемы, связанные с фискальной децентрализацией и поиском путей увеличения доходов местных бюджетов, повышением финансовой автономии органов местного самоуправления. Установлено, что недостатки в сфере налогообложения, приводят к уменьшению налоговых поступлений местных бюджетов и к снижению действенности фискальной политики. Среди основных направлений увеличения доходов местных бюджетов за счет налоговых поступлений и повышения финансовой автономии местного самоуправления указано: увеличение доли налогов и сборов, формирующих собственную налоговую базу местных бюджетов за счет зачисления части общегосударственных налогов и сборов; совершенствование механизма взимания налога на имущество в разрезе налога на недвижимое имущество отличное от земельного участка, транспортного налога, платы за землю; учет налоговой специфики каждого региона при осуществлении реформирования налоговой системы на местах; мотивация населения к повышению налоговой культуры путем проведения комплекса мероприятий по реализации образовательных проектов; разработка стимулирующего механизма легализации доходов предпринимателей и снижение тенизации экономики; повышение уровня контрольно-аналитической работы фискальных органов для формирования информационной базы, необходимой для принятия оперативных управленческих решений; содействие повышению деловой активности в регионах с целью создания новых рабочих мест. Проведенное исследование влияния фискальной политики на доходы местных

бюджетов позволило, наряду с названными мерами, акцентировать внимание на целесообразности создания условий и предоставления возможностей применения рыночных механизмов привлечения дополнительных средств для социально-экономического развития подведомственных органам местного самоуправления территорий, а также разработке механизма мотивации областей (которые являются дотационными) к увеличению налоговых поступлений от общегосударственных налогов и сборов, и стимулирования органов местной власти к более добросовестной мобилизации финансовых ресурсов и наращиванию налоговой базы.

**Ключевые слова:** фискальная политика, местные бюджеты, доходы бюджета, налоги.

*Slatvinska Maryna*

*PhD in economics Assistant Professor Department of Finances ONEU*

## **INFLUENCE OF FISCAL POLICY ON FORMATION OF INCOMES OF LOCAL BUDGETS OF UKRAINE**

The article analyzes the influence of fiscal policy of Ukraine on the formation of local budget revenues. The problems associated with fiscal decentralization and the search for ways to increase local budget revenues and increase the financial autonomy of local self-government bodies are revealed. It is established that tax flaws lead to a decrease in tax revenues of local budgets and a reduction in the effectiveness of fiscal policy. Among the main directions of increase of local budget revenues due to tax revenues and increase of financial autonomy of local self-government is stated: an increase in the share of taxes and fees that form their own tax base of local budgets through the enrollment of a part of national taxes and fees; improvement of the mechanism for collecting the property tax in the context of a tax on immovable property different from the land plot, transport tax, payment for land; taking into account the tax specifics of each region when implementing the tax system reform on the ground; motivating the population to increase tax culture by carrying out a complex of measures for the implementation of educational projects; developing a stimulating mechanism for the legalization of incomes of entrepreneurs and reducing the shadowing of the economy; increase the level of control and analytical work of the fiscal authorities for the formation of the information base necessary for the adoption of operational management decisions; promoting the increase of business activity in the regions in order to create new jobs. The study of the impact of fiscal policy on local budget revenues allowed, along with the mentioned measures, to focus on the feasibility of creating conditions and providing opportunities for using market mechanisms for attracting additional funds for socio-economic development of subordinate organs of local self-government territories, as well as developing a mechanism for motivating areas (which are subsidized) to increase tax revenues from nationwide taxes and fees and encourage local authorities to more sums Inna mobilization of financial resources and increase the tax base.

**Keywords:** fiscal policy, local budgets, budget revenues, taxes.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та зв'язок із найважливішими науковими чи практичними завданнями.** В умовах нового етапу глобалізації фискальна політика України суттєво оновлюється. У зв'язку з цим розширюються її завдання та ускладнюється механізм реалізації. В свою чергу, адаптація фискальної політики до новостворених умов впливає на економічні результати відтворювальних процесів господарюючих суб'єктів і на соціальну складову. Водночас забезпечення соціально-економічного розвитку регіону та підвищення добробуту населення можливе за умови формування достатньої фінансової бази для реалізації поставлених цілей і завдань. Адже, лише дієздатне громадянське суспільство здатне взяти на себе вирішення багатьох економічних проблем, а також відстоювати свої бюджетні інтереси перед владою. Формування такого суспільства можливе при забезпеченні фінансової підтримки з боку держави і регіонів. При цьому слід виходити з того, що конкурентна і соціально орієнтована ринкова економіка залишається основою прискороного зростання добробуту громадян. В цьому аспекті фискальна політика має бути зорієнтована на доведену практикою ринково розвинених країн світу тезу, у відповідності з якою головною рушійною силою, здатною реалізувати поставлені цілі в Україні, є середній клас, економічну активність якого в даний час визначають заходи та інструменти фискальної політики. Від виваженого і вчасного їх впровадження залежить не лише збалансованість бюджету та

економічна активність суб'єктів господарювання, а й рівень життя населення та конкурентоздатність економіки країни.

В цьому контексті доцільно зазначити, що орієнтир України на інтеграцію до Європейської спільноти актуалізує необхідність вдосконалення бюджетного та податкового законодавства і виносить на передній план проблеми пов'язані з фіскальною децентралізацією та пошуком шляхів збільшення доходів місцевих бюджетів й підвищенням фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що фінансовий потенціал місцевих бюджетів нині залишається нереалізованим і це тягне за собою недостатній рівень фінансування та викликає низку соціально-економічних проблем. Безпосередньо мова йде про зростання безробіття, низький рівень доходів населення, різке соціальне розшарування, критичне становище житлово-комунального сектора та інші. Наразі, місцеве самоврядування може вплинути на покращення ситуації і створити умови для збалансованого розвитку регіону, втім для цього необхідне проведення ефективної фіскальної політики, створення законодавчих гарантій розвитку економічно повноцінного самоврядування. Отже, на місцях, заходами фіскальної політики, мають бути закладені передумови для загального підйому економіки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання поданої проблеми.** Формування доходів місцевих бюджетів, останнім часом, відбувається під впливом внутрішніх і зовнішніх «шоків», політичної та економічної нестабільності. Ситуація ускладнюється тим, що матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування не дозволяє в повній мірі реалізовувати переваги децентралізації. До того ж, перманентний характер бюджетно-податкових реформ не сприяє укріпленню доходної бази місцевих бюджетів. Як наслідок, практична реалізація принципу їх самостійності унеможливується, а процеси саморозвитку і самореалізації громад гальмуються. Окреслені проблеми спонукають до пошуку шляхів збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок розширення власних податкових джерел та впровадження дієвих заходів дискреційної фіскальної політики наряду із дією «вмонтованих стабілізаторів».

Дослідженню проблем щодо впливу податкової та бюджетної політики на формування доходів місцевих бюджетів приділяли увагу Васютинська Л. А., Жмурко І. В., Кириленко О.П., Пальчук В., Письменний В. В., Ставнича М. М., Ткачук А.Ф., Федоришина Л. І. та інші. Віддаючи належне вагомому науковому доробку українських науковців, залишається актуальним і заслуговує на окрему увагу виявлення впливу заходів фіскальної політики на формування доходної бази місцевих бюджетів.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Фіскальна політика є складовою економічної політики держави, яка за допомогою регулювання способів та обсягів фінансового наповнення бюджету вирішує загальнонаціональні завдання на макро-, мезо - і на мікрорівні. На даному етапі, з огляду на перманентний характер змін в бюджетній, податковій, соціальній сферах, невирішеним залишається питання щодо впливу фіскальної політики на формування доходів місцевих бюджетів та розробка пропозицій з усунення виявлених недоліків. Поки що пропозиції з удосконалення фіскальної політики в Україні досить часто суперечать вимогам економічної політики та не враховують фінансові можливості окремих регіонів країни.

**Мета** статті полягає в дослідженні впливу фіскальної політики на формування доходів місцевих бюджетів України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Фіскальну політику доцільно розглядати як таку, що зможе надати імпульс розвитку всієї економіки України. Адже, без активної і раціональної фіскальної політики неможливе створення ефективного місцевого самоврядування. Місцевій громаді дуже важливо дати відчутти фіскальні переваги, які їй надає інститут місцевого самоврядування. Тоді як очевидним залишається той факт, що на місцевому рівні краще збираються податки, активніше залучаються інвестиції, суворіше контролюється витрачання бюджетних коштів та організуються більш об'єктивні конкурси на розміщення замовлень. В цьому аспекті проведення бюджетної децентралізації сприяє збільшенню доходів місцевих бюджетів.

Втім, не варто залишати поза увагою, що в умовах децентралізації влади нелегальне підприємництво, ухилення від сплати податків та отримання «тіньового» доходу є неприпустимі для ідеї самостійності територіальних громад. За різними оцінками рівень тіньової економіки України знаходиться в межах 40% -50% від ВВП. Тому кожен голова територіальної одиниці повинен бути безпосередньо зацікавлений у належній податковій дисципліні платників, котрі живуть і працюють на його території та у забезпеченні достатності власних фінансових ресурсів.

Збільшення доходів місцевого бюджету можна досягти шляхом посилення боротьби з ухиленням від сплати податків та мінімізацією оподаткування і при цьому не підвищувати податковий тиск. В цьому напрямку у нашої держави є значний резерв, що знаходиться в тіні.

На думку Письменного В. В., муніципальні утворення в розвинутих країнах світу, які опираються на власні фінансові ресурси є стабілізатором суспільно-політичного ладу. Отже, достатнє забезпечення ними територіальних громад – найбільш прагматичний крок на шляху до матеріалізації конституційних гарантій суверенітету та побудови гнучкої демократичної системи влади на місцевому рівні [1]

Погоджуючись з думкою науковця, варто зазначити, що основою матеріальної бази органів місцевого самоврядування України є доходи місцевого бюджету, структура останніх включає податкові, неподаткові доходи, операції з капіталом та офіційні трансферти. Найвагоміша частка в структурі доходів місцевого бюджету - трансферти. Стійка тенденція їх зростання спостерігається впродовж багатьох років. У 2014 році їх питома вага у доходах місцевих бюджетів складала 56,4%.

Впродовж 2014 року понад 90% бюджетів територіальних громад отримували державні дотації, з них майже 5,5 тис. були дотаційними на рівні понад 70%, а близько 500 утримувались за рахунок коштів державного бюджету на 90% і більше [2].

У 2014 році, після схвалення Кабінетом Міністрів України (КМУ) Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і затвердження Плану заходів з її реалізації, - почалося запровадження реформ. Однак, за два роки, не зважаючи на заявлену урядом децентралізацію, питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів кардинально не змінилася і у 2015 році навіть збільшилась до 59%, а у 2016 складала 53,4%. Великий обсяг трансфертів в доходах місцевих бюджетів свідчить про фінансову недієздатність самоврядування вирішувати питання розвитку громад. Крім того, таке положення дестимулює місцеву владу щодо пошуку власних джерел наповнення доходів місцевих бюджетів.

На перших етапах реалізації реформ у напрямку децентралізації, вони не мали відчутних результатів. У підтвердження висунутої тези є сенс звернути увагу на той факт, що частка доходів місцевих бюджетів, які спрямовувалися на виконання делегованих повноважень зросла в порівнянні з попереднім роком на 1,3 %.

З січня 2015 р., в рамках проведення фіскальної політики, вступили в силу зміни внесені до Податкового та Бюджетного кодексів стосовно формування доходної частини місцевих бюджетів за рахунок податкових надходжень [3;4]. З метою забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів та підвищення їх бюджетної автономії було передбачено нові підходи до формування доходів місцевих бюджетів. До бюджетів місцевого самоврядування, окрім місцевих податків і зборів, що є власними джерелами надходжень, було включено державне мито, плату за надання окремих адміністративних послуг, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (до обласних бюджетів та бюджету м. Києва), акцизний податок з роздрібною торгівлі, екологічний податок та рентну плату. Стосовно податку на доходи фізичних осіб затверджено такі пропорції відрахувань: для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 60%, обласних бюджетів – 15%, бюджету м. Києва – 40%. Також необхідно сплачувати від 2% до 5% акцизного податку з реалізації через роздрібну торговельну мережу підакцизних товарів до бюджетів місцевого самоврядування. Внесено зміни щодо розподілу надходжень екологічного податку, а саме – до загального фонду місцевих бюджетів 80%, у тому числі до обласних бюджетів – 55%, бюджетів територіальних громад сіл, селищ, міст, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 25% та бюджету міста Києва – 80% [4].

Значну вагу у структурі доходів місцевих бюджетів після внесених змін мають: податок на доходи фізичних осіб (передається місцевим бюджетам але є загальнодержавним), місцеві податки і збори, податок на прибуток приватних підприємств, рентна плата та акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизними товарами. Вони формують майже 96% податкових надходжень місцевих бюджетів. Решта податків і зборів мають недостатній фіскальний потенціал і виконують скоріше регулюючу аніж фіскальну функцію.

Слід відмітити, що місцевими податками і зборами у відповідності до змін податкового законодавства [3] стали орендна плата, земельний податок, транспортний податок, які входять нині до податку на майно (податок на майно відмінне від земельної ділянки і раніше був місцевим), а також в 4 групу єдиного податку віднесено фіксований сільськогосподарський податок, що значно укріпило власні доходи місцевих бюджетів.

У 2015 році до місцевих бюджетів надійшло 98,2 млрд. грн податкових надходжень, що на 10,9 млрд. грн, або на 12,5 %, більше, ніж у минулому році. Їхня частка в загальній структурі доходів

місцевих бюджетів значно скоротилася через перерозподіл з початку 2015 року доходів між державним і місцевими бюджетами, зокрема через часткове зарахування надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету, а також запровадження місцевих акцизів.

Дослідження структури доходів місцевих бюджетів, дає підстави для твердження, що неподаткові доходи можна вважати резервом збільшення дохідної бази місцевих бюджетів, але з огляду на їх структурні складові є сенс стверджувати про обмеженість цього потенціалу. Тому вважається за доцільне зосередити увагу на дослідженні більш продуктивної складової доходів місцевих бюджетів – податкових надходженнях. Враховуючи те, що податкові надходження є найвагомішим джерелом формування доходів місцевих бюджетів України, вирішення завдань щодо утворення самодостатніх та самоврядних громад бажано починати саме у сфері оподаткування.

Частка місцевих податків та зборів за останні 6 років, хоча і мала тенденцію до зростання в доходах місцевих бюджетів з 2% до 11% та у ВВП з 0,2% до 24,8%, однак вони ще не стали провідним джерелом формування доходів органів місцевого самоврядування та не дають змоги реально впливати на фінансовий стан територіальних громад. (Рис.1)

Зовсім інша динаміка притаманна країнам з розвинутою економікою, де частка місцевих податків і зборів складає від 30% до 72% [5;6;7].

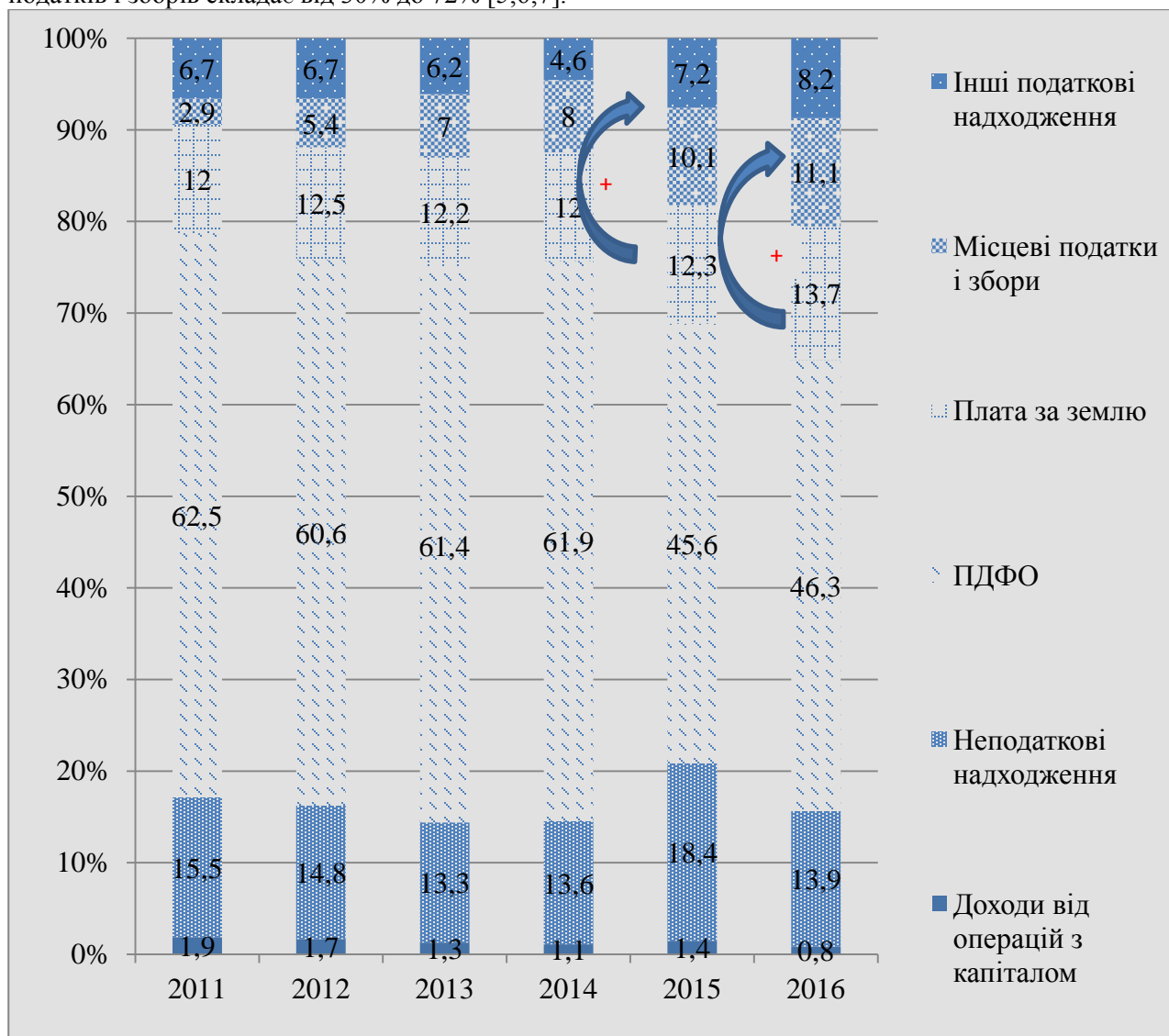


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів у 2011-2016 роках(без урахування міжбюджетних трансфертів), % [8;9;10]

За час з 2011 по 2016 роки структура доходів місцевих бюджетів зазнала певних змін, насамперед через збільшення частки податкових надходжень, що зумовлене зростанням таких видів доходів, як податок на доходи фізичних осіб, місцеві податки і збори, акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів та інші податкові надходження.

Відповідно скоротилася частка неподаткових надходжень – на 4,5 в. п., до 13,9 %

Вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів за аналізований період є саме податок на доходи фізичних осіб. Хоча прослідковується тенденція щодо скорочення його фіскального значення. Саме з цим пов'язане суттєве зменшення частки податку — на 15,5 в. п., з 61,8 % до 46,3% у 2016 році. Такі тенденції є негативним явищем.

У 2016 році до місцевих бюджетів надійшло 146,9 млрд грн податкових надходжень, що на 48,7 млрд грн, або на 49,6 %, більше, ніж у попередньому році. Рівень виконання податкових надходжень становив 111,4 % річного плану. Перевиконання відбулося за всіма основними податковими джерелами наповнення місцевих бюджетів: податком на доходи фізичних осіб (108,5 %), акцизним податком на роздрібний продаж підакцизних товарів (110,9 %), рентною платою та платою за використання інших природних ресурсів (112,0 %), податком на прибуток підприємств (125,3 %), орендною платою за землю, що сплачується юридичними особами (109,0 %), єдиним податком (115,9 %) тощо.[8;9]

Рівень виконання податкових надходжень становив 111,5 % від річного плану. Податок на доходи фізичних осіб, попри переспрямування його значної частки до державного бюджету, продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини місцевих бюджетів — 45,6 %. Плата за землю також зберігає позицію одного з основних джерел формування податкових надходжень. Динаміка цих податків є достатньо стабільною.

Скоротилася частка податкових надходжень на 4,8 в. п., до 81,6 %. Інші зміни, які вплинули на структуру дохідної частини включали зарахування до місцевих бюджетів 10,0 % податку на прибуток підприємств та запровадження справляння акцизів на місцевому рівні ( рис. 2.).

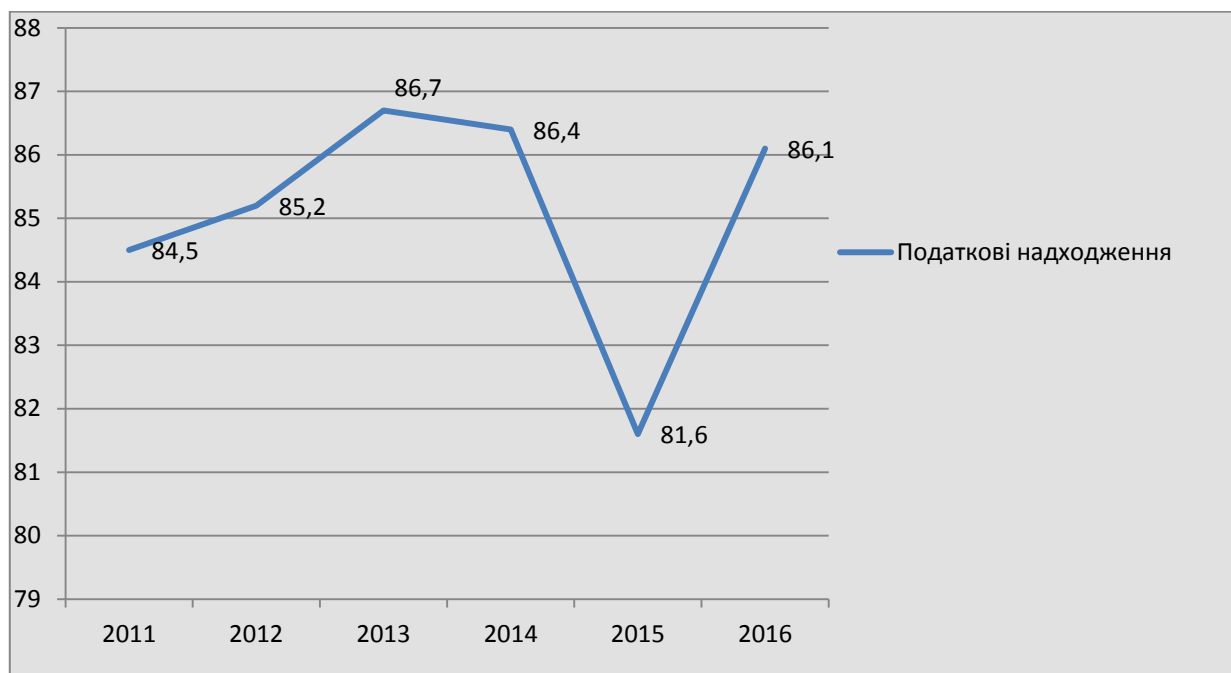


Рис. 2. Динаміка зміни частки податкових надходжень в структурі доходів місцевих бюджетів протягом 2011 – 2016 рр., % [8;9]

Недоліки місцевого оподаткування в Україні відбиваються на формуванні податкового потенціалу регіонів, провокують виникнення фіскальних дисбалансів, обмежують матеріально-фінансову базу органів місцевого самоврядування і призводять до гальмування соціально-економічного розвитку територій.

Аналізуючи новації податкового законодавства слід зазначити, що на кінець 2016 року частка місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів України значно зросла і склала 24,8% [10]. В основному таке збільшення відбулося за рахунок надходжень від податку на майно (податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки, земельного податку та орендної плати, транспортного податку), а також єдиного податку.

Втім, аналіз структури місцевих податків і зборів показує, що найбільшу частку займають єдиний податок, орендна плата та земельний податок. (рис.3)

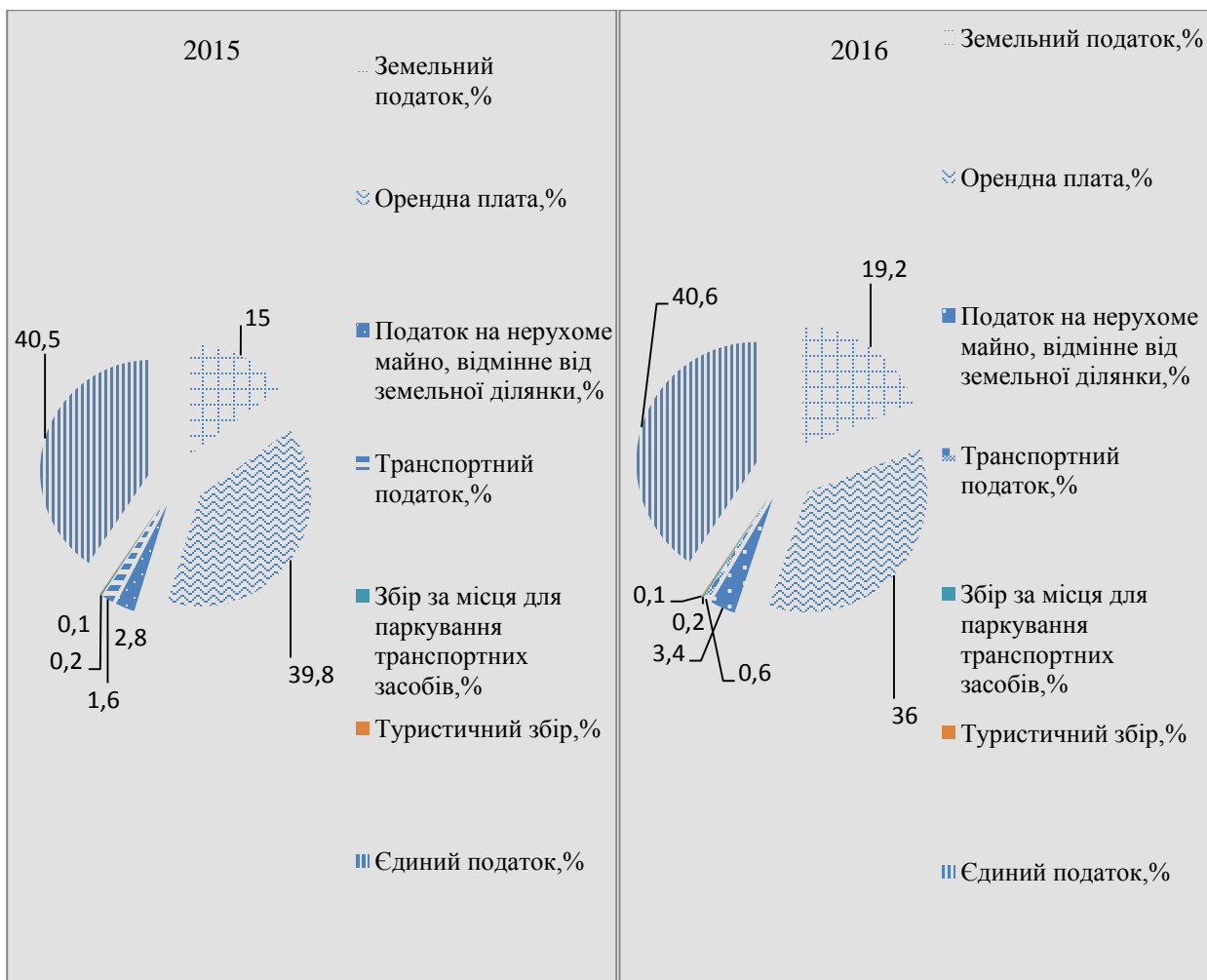


Рис.3. Структура місцевих податків і зборів України у 2015 та 2016 роках, % [9;10]

В контексті забезпечення органів місцевого самоврядування джерелами фінансових ресурсів, варто звернути увагу на недоліки, які знижують ефект від впровадження нововведень та можливості органів місцевого самоврядування до збільшення бюджетних доходів. Зокрема, мова йде про проблеми формування доходів місцевого бюджету, що пов'язані з недосконалістю податкового законодавства (Рис.4).

Доцільно відмітити, що резервами надходжень земельного податку можуть бути наявність заборгованості, неправильне визначення площі земельної ділянки, неефективне використання земель тощо. Виявлення цих резервів дозволить скоригувати місцеву політику стосовно управління земельними ресурсами і порахувати перспективні обсяги надходжень.

Крім того, на необхідності запровадження нових механізмів та заходів контролю над формуванням бюджетних ресурсів органами місцевого самоврядування; стимулюванні органів місцевої влади до кращої мобілізації фінансових ресурсів і нарощування податкової бази; створенні можливостей для використання ринкових механізмів залучення додаткових коштів для соціально-економічного розвитку підвідомчих органам місцевої влади територій, акцентують увагу Федоришина Л.І. і Жмурко І.В.[13]

Важливо розуміти, що сам по собі показник бюджетних доходів громад не є миттєвим індикатором відновлення економічного зростання. Втім, доцільно зазначити, що у 2016 році крім недоліків у податковій сфері на доходи місцевих бюджетів впливали також інфляція, зростання номінальної заробітної плати, трансферти.

Щодо інфляції, то її рівень був – 12,4%. У загальному розумінні, це та величина, на яку збільшилась база оподаткування по тих податках, які залежать від кінцевої ціни для споживача. Для місцевих бюджетів це безпосередньо означає більші надходження 5-відсоткового акцизного податку, єдиного податку з обороту. А також опосередковано – через зростання надходжень

загальнодержавних податків і зборів і відповідну можливість збільшення обсягів дотацій і субвенцій з державного бюджету та через поступове підвищення заробітної плати у зв'язку зі зростанням цін.

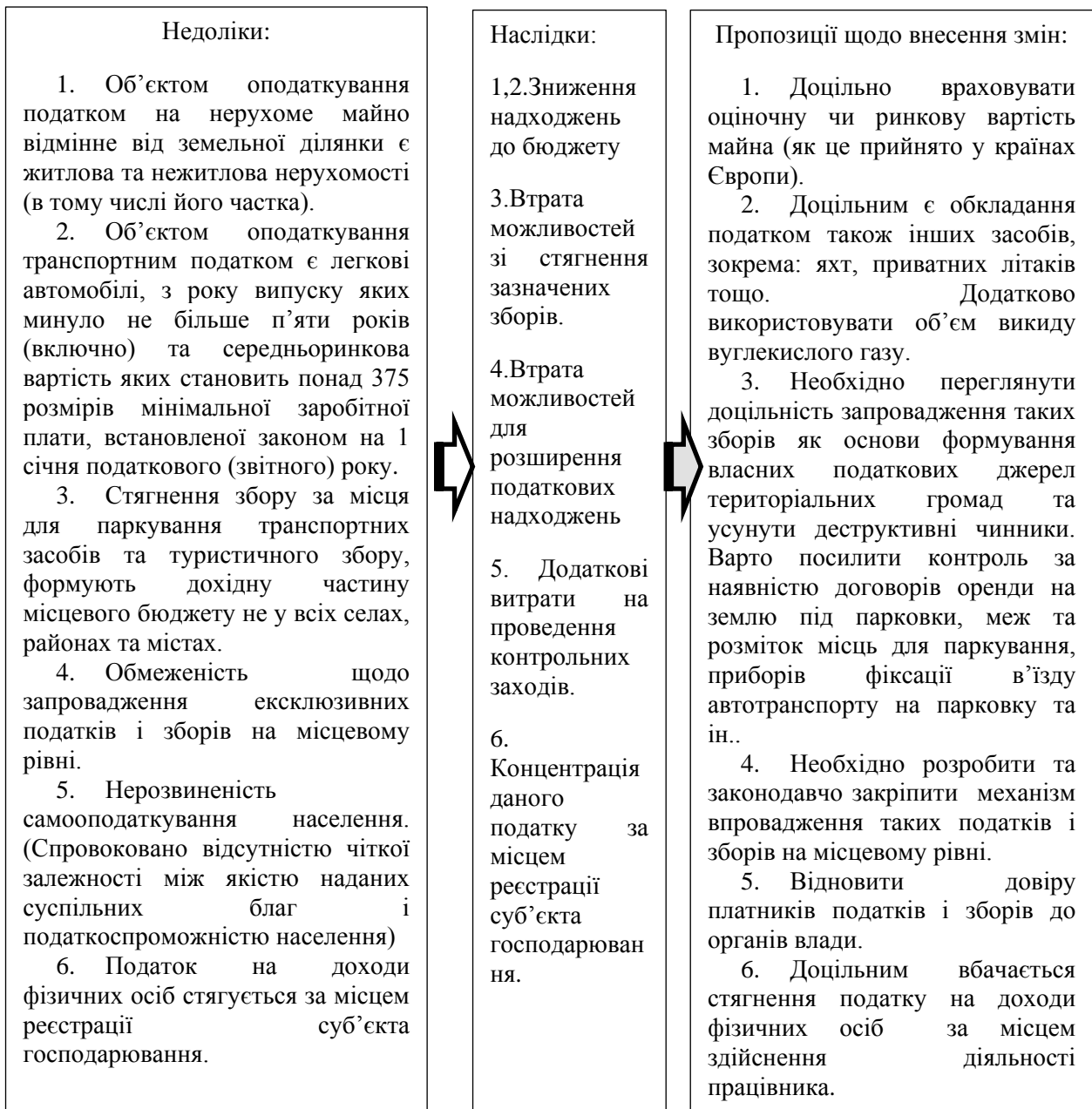


Рис.4. Недоліки податкового законодавства, їх наслідки та пропозиції щодо внесення змін [11,с.291; 12,с.36].

Зростання номінальної заробітної плати – на 22,5%, привела до збільшення бази оподаткування податком на доходи фізичних осіб. У підсумку ПДФО сформував у 2016 р. 46,3% доходів місцевих бюджетів. Оскільки сума податку склала загалом 139 млрд грн (з них 79 млрд грн залишились у розпорядженні місцевих бюджетів), то зростання заробітної плати майже на чверть – дуже вагомий (і основний) чинник.

Завдяки прямій державній підтримці регіони, райони і громади отримали 195,4 млрд грн дотацій і субвенцій, що на 21 млрд грн більше, ніж у 2015 р. ( на 2017 рік Уряд запланував ще плюс 55 млрд грн трансфертів). Як наслідок, хоча власні доходи місцевих бюджетів і зростають, в середньому громади 53 копійки з кожної витраченої у минулому році гривні отримали від держави.

В результаті проведених заходів з початку 2017 р. власні доходи 366 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), які мали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, зросли у два рази. Ті громади, які створилися у минулому році, а таких 207, лише в 2017 році отримали 60 % надходжень від податку на доходи фізичних осіб до свої місцевих бюджетів.



Фінансовий аналіз показує, що їхні власні ресурси за чотири місяці 2017 року, порівняно з аналогічним періодом минулого року, зросли втричі або більш ніж на 900 млн грн. А власні доходи 159 громад, які вже у минулому році отримували зарахування 60 % ПДФО до своїх бюджетів, зросли на 45 %, або на 383 млн грн. Такі показники доводять, що темп зростання власних доходів місцевих бюджетів України загалом становить 35 %. Підсумовуючи надходження власних ресурсів усіх 366 ОТГ за січень – квітень 2017 р. порівняно з аналогічним періодом 2016 р. у профільному міністерстві наводять такі цифри: усього – 2,6 млрд грн (зростання у два рази, або на 1,3 млрд грн), зокрема[14]: податку на доходи фізичних осіб надійшло 1,4 млрд грн (зростання на 53 %, або на 0,5 млрд грн); плати за землю – 389 млн грн (зростання на 20 %, або на 65 млн грн); єдиного податку – 415 млн грн (зростання на 63 %, або на 160 млн грн); акцизного податку – 255 млн грн (зростання на 41 %, або на 75 млн грн); податку на нерухоме майно – 43 млн грн (зростання на 62 %, або на 16 млн грн).

Надходження власних ресурсів місцевих бюджетів 159 ОТГ (громади, які створені у 2015 р.) за січень – квітень 2017 р. порівняно з аналогічним періодом 2016 р.: усього – 1233 млн грн (зростання на 45 %, або на 383 млн грн), зокрема: податку на доходи фізичних осіб зростання на 48 %; плати за землю зростання на 20 %; акцизного податку зростання на 38 %; єдиного податку зростання на 68 %; податку на нерухоме майно зростання на 55 %.

Надходження власних ресурсів місцевих бюджетів 207 ОТГ (громади, які створені у 2016 р.) за січень – квітень 2017 р. порівняно з аналогічним періодом 2016 р.: усього – 1349 млн грн (зростання в три рази, або на 906 млн грн), зокрема[14]: податку на доходи фізичних осіб надійшло 725 млн грн; плати за землю зростання на 21 %; акцизного податку зростання на 45 %; єдиного податку на 60 %; податку на нерухоме майно зростання на 68 %.

У відповідності до проведеної фіскальної децентралізації було розширено фінансові права місцевих органів влади і надано їм право самостійно обирати установу, яка буде обслуговувати їх власні кошти у частині бюджету розвитку та власних надходжень (рахунки Казначейства чи державний банк). Це зменшило залежність місцевих органів влади від Казначейства і надало можливість органам місцевого самоврядування заробляти на процентах по вкладах, а також додало стимулів місцевим громадам щодо оптимізації витрат. Крім того, у 2016 році в порівнянні з 2015 роком підвищилася платоспроможність місцевих бюджетів, про що свідчить зменшення кількості наданих позик майже у 10 разів.

На сьогодні ОТГ отримали ще одне джерело надходжень – це конфісковані кошти. Як відомо, Кабінет Міністрів України затвердив порядок розподілу у 2017 р. між відомствами конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного і пов'язаного з корупцією правопорушення. Кошти, що надходять до спецфонду держбюджету від конфіскації щотижня, розподіляються казначейством пропорційно: Міністерству аграрної політики і продовольства – 22,273 % за програмою «Фінансова підтримка сільгоспвиробників»; Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства 21,59 % за програмою «Державний фонд регіонального розвитку», 8,636 % – «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад».[14]

Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на 1 жителя відповідної території. У середньому показник по всіх ОТГ у 2016 році збільшився майже на 800 грн (з 596 грн до 1385 грн).[15] Тоді як у 2017 він зріс до 2345 грн.

На думку експерта Інституту політичної освіти О. Солонтай, найбільшим позитивом фінансової децентралізації є передача до місцевих бюджетів акцизного податку, а також податку на нерухомість, які надали можливість збільшити надходження місцевих бюджетів. При цьому фахівці радять вкладати кошти в економіку громад. Тоді як голова Держказачейства Т. Слюз, зазначає, що уже третій рік поспіль на рахунках місцевих бюджетів обліковується багато коштів, які не використовуються. Сьогодні на казначейських рахунках сільських, селищних, міських, районних, обласних, рад та об'єднаних територіальних громад знаходиться 60 млрд грн. Якщо в минулому році місцеві бюджети за рік розмістили на рахунках у державних банках 15,6 млрд грн, то за три місяці 2017 року – вже близько 11 млрд грн. Таким чином, у місцевих бюджетів наразі є близько 71 млрд грн.[14]

Позитивним моментом проведених заходів є те, що частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни щороку збільшується. Отже, місцеві бюджети наповнюються, зростають, розширюються можливості щодо втілення інфраструктурних проектів, які розвиватимуть території. Разом з тим зростає відповідальність місцевого самоврядування. За таких умов, органи місцевого

самоврядування зобов'язані бути успішними і створювати сприятливі умови для проживання, відпочинку і роботи.

Окремо зупиняючись на питаннях трансфертів і дотаційності місцевих бюджетів слід зазначити, що для багатьох громад залежність від державного бюджету сягає 80 і навіть більше відсотків, і така ситуація навряд чи може бути змінена за нинішніх умов. Причина – історично складений і обумовлений природними чинниками вкрай низький економічний потенціал таких громад – і, відповідно, мізерні податкові можливості. Саме на такі громади і були націлені ініціативи з добровільного об'єднання, хоча варто визнати, що сусідні громади дуже і дуже неохоче об'єднуються з такими «аутсайдерами». В основі політики бюджетної підтримки – принцип соціальної справедливості. Іншими словами, умови життя людини не повинні залежати від місця її народження чи проживання. Принаймні, у частині забезпечення базових потреб, оскільки досягти абсолютної рівності територій не вдалось ще жодному уряду жодної країни.[16]

Реалізуючи заходи фіскальної політики місцеві органи влади можуть сприяти також зміцненню різних видів використання нерухомості (які можуть бути дозволені в даній зоні), включаючи граничні показники. У цьому випадку, власник або інвестор в певних межах можуть зводити споруди і змінювати спосіб їх використання без численних бюрократичних узгоджень, на підставі простого повідомлення органу влади. В результаті це дозволить забезпечити ефективне управління муніципальною інфраструктурою, уможливить оподаткування нерухомості виходячи з її найбільш ефективного використання.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Економічна ефективність фіскальної політики що реалізується місцевими органами полягає в створенні умов для ефективного залучення муніципалітетами значних фінансових ресурсів. Для цього недостатньо гарантувати стабільні надходження до їх бюджетів від місцевих податків і зборів. Великі інвестиційні проекти, які здійснюються органами місцевого самоврядування, вимагають одноразового залучення набагато більшого обсягу фінансових коштів. Самостійність муніципалітетів в питаннях залучення інвестиційних ресурсів є не тільки найважливіша умова розвитку місцевої громади, а й суттєвий фактор соціально-економічного зростання.

В цьому контексті фіскальна політика має бути скоординована таким чином аби її економічний ефект не витискував на другий план соціальні гарантії малозабезпеченим верствам населення. Тобто, не варто ризикувати соціальним благополуччям населення заради прискореного досягнення навіть важливих економічних цілей. А у механізмі її здійснення повинні бути закладені реальні механізми стимулювання місцевих органів самоврядування до активної її реалізації. Крім того, слід враховувати, що на її реалізацію необхідні істотні фінансові ресурси і час. Для ефективної реалізації її заходів необхідна також чітка і детально розроблена муніципальна програма дохідних джерел фінансування процесу модернізації місцевої економіки, підкріплена фінансовими ресурсами, що передбачає гнучкі механізми стимулювання місцевої влади. Водночас фіскальна політика на місцевому рівні повинна бути зорієнтована на розвиток місцевого ринку праці, розвиток ринку нерухомості; на демонополізацію в сфері виробництва комунальних послуг; підтримку всіх форм ринкової організації виробництва; стимулювання іпотечного кредитування.

Доцільно зазначити, що для місцевих органів влади, які проводять активну фіскальну політику має бути передбачена спеціальна допомога державних органів влади. Безпосередньо мова йде про створення доступної для всіх місцевих органів інформаційної бази, яка б містила всі нормативні акти і методичні матеріали, котрі мають відношення до місцевої реформи, зарубіжний досвід. Також необхідне надання допомоги на закріплення успіхів (наприклад через цільові бюджетні позички).

Крім того, економічну основу фіскальної політики яка реалізується місцевими органами влади становить демонополізація в області власності на землю, розвиток ринку земельних ділянок та іншої нерухомості; демонополізацію у всіх секторах і сферах виробництва, розвиток ринку нерухомості (гарантія прав власності на нерухомість, зниження витрат при угодах з нерухомістю, іпотека).

Серед основних напрямів збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок податкових надходжень та підвищення фінансової автономії місцевого самоврядування доцільно виокремити необхідність:

- збільшення частки податків і зборів, які формують власну податкову базу місцевих бюджетів за рахунок зарахування частини загальнодержавних податків і зборів;
- вдосконалення механізму справляння податку на майно в розрізі податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки, транспортного податку, плати за землю;

- врахування податкову специфіку кожного регіону при здійсненні реформування податкової системи на місцях;
- мотивації населення до підвищення податкової культури шляхом проведення комплексу заходів з реалізації освітніх проектів;
- розробки стимулюючого механізму легалізації доходів підприємців і зниження тінізації економіки;
- підвищення рівня контрольно-аналітичної роботи фіскальних органів для формування інформаційної бази, необхідної для прийняття оперативних управлінських рішень;
- сприяння підвищенню ділової активності в регіонах з метою створення нових робочих місць як результат - збільшення податкових надходжень.

Проведене дослідження реалізації фіскальної політики дало змогу, наряду із зазначеними заходами, акцентувати увагу на доцільності створення умов і надання можливостей застосування ринкових механізмів залучення додаткових коштів для соціально-економічного розвитку підвідомчих органам місцевого самоврядування територій, а також розробці механізму мотивації областей (які є дотаційними) до збільшення податкових надходжень від загальнодержавних податків і зборів та стимулювання органів місцевої влади до більш сумлінної мобілізації фінансових ресурсів і нарощування податкової бази.

З метою ефективної реалізації поставлених завдань та сприяння соціально-економічному розвитку заходи фіскальної політики мають бути скоординовані між центром та регіонами.

### Література

1. Письменний В. В. Місцеве оподаткування в умовах реформування податкової системи України: монографія – Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр «Економічна думка», 2011. – 196 с. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://library.tneu.edu.ua/images/stories/praci\\_vukladachiv/Факултет%20Фінансів/Каф%20Фінансів/Письменний%20В.В./Pysmennyi%20%20Local%20Taxation%20-%202011.pdf](http://library.tneu.edu.ua/images/stories/praci_vukladachiv/Факултет%20Фінансів/Каф%20Фінансів/Письменний%20В.В./Pysmennyi%20%20Local%20Taxation%20-%202011.pdf) (2017, жовтень, 15)
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_book/POSLANNYA2015\\_giper\\_new.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_book/POSLANNYA2015_giper_new.pdf) (2017, вересень, 10)
3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (2017, вересень, 10)
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (2017, вересень, 10)
5. Місцеві фінанси: Підручник / [О.Р. Квасовський, А.В. Лучка, Б.С. Малиняк та інші] / За ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/12095/1/Miscevi\\_finansuPD\\_2\\_B5%D0%9A%D0%B8%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9E.%D0%9F.pdf](http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/12095/1/Miscevi_finansuPD_2_B5%D0%9A%D0%B8%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9E.%D0%9F.pdf) (2017, листопад, 18)
6. Молодченко Т. Г. Сталий розвиток місцевого самоврядування в контексті податкової реформи в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/4/02.pdf> (2017, вересень, 10)
7. Ставнича М. М. Тенденції формування дохідної частини місцевих бюджетів України в умовах подолання кризових явищ / М. М. Ставнича, Ю. С. Собецька. [Електронний ресурс]. Режим доступу: Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/med\\_2014\\_1\(1\)\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/med_2014_1(1)_18). (2017, жовтень, 20)
8. Бюджетний моніторинг [Електронний ресурс] / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. – Режим доступу до матер.: <http://www.ibser.org.ua/news/556/> (2017, листопад, 18)
9. Виконання бюджетів [Електронний ресурс] / Державна казначейська служба України. – Режим доступу до матер.: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list> (2017, листопад, 18)
10. Державна казначейська служба України. Місячний звіт про виконання Державного бюджету України за січень-грудень 2016 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=305190> (2017, грудень, 5)
11. Slatvinskaya M.A. Theoretical bases of tax potential // Vasyutinskaya L.A., Slatvinskaya M.A. // Promising problems of economics and management: Collection of scientific articles.- Publishing house «BREEZE», Montreal, Canada, 2015.- С. 289-292.

12. Слатвінська М. О. Податкові домінанти збільшення доходної бази місцевих бюджетів в Україні// Слатвінська М. О., Васютинська Л. А. /Економіка. Фінанси. Право. № 2\1. – 2016 р. С.33-37
13. Федоришина Л.І. Соціальна і фіскальна політика держави: вплив на регіональному рівні [Електронний ресурс] / Федоришина Л.І. Жмурко І.В. // Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. – Режим доступу: <http://global-national.in.ua/archive/12-2016/98.pdf> (2017, листопад, 18)
14. Пальчук В. Бюджети об'єднаних територіальних громад у 2017 році (за результатами І кварталу) [Електронний ресурс] / В. Пальчук // Україна: події, факти, коментарі. – 2017. – № 17. – С. 40–50. – Режим доступу:<http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr17.pdf>. – Назва з екрану. (2017, листопад, 18)
15. Ткачук А.Ф. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад / Анатолій Ткачук, Ніна Наталенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 76 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/BudgetOTG-PRN.pdf> (2017, листопад, 18)
16. Місцеві бюджети: підсумки 2016 року та перспективи [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://iser.org.ua/analitika/analiz-derzhavnoyi-politiki/mistsevi-biudzheti-pidsumki-2016-roku-ta-perspektivi> (2017, листопад, 18)

### *Література*

1. Py`s`menny`j V. V. Misceve opodatkovannya v umovax reformuvannya podatkovoyi sy`stemy` Ukrayiny`: monografiya – Ternopil` : Vy`davny`cho-poligrafichny`j centr «Ekonomichna dumka», 2011. – 196 s. [Elektronny`j resurs]. Rezhy`m dostupu: [http://library.tneu.edu.ua/images/stories/praci\\_vukladachiv/Fakultet%20Finansiv/Kaf%20finansiv/Py`s`menny`j%20V.V/Pysmennyi%20%20Local%20Taxation%20-%202011.pdf](http://library.tneu.edu.ua/images/stories/praci_vukladachiv/Fakultet%20Finansiv/Kaf%20finansiv/Py`s`menny`j%20V.V/Pysmennyi%20%20Local%20Taxation%20-%202011.pdf) (2017, zhovten`, 15)
2. Anality`chna dopovid` do Shhorichnogo Poslannya Prezy`denta Ukrayiny` do Verhovnoyi Rady` Ukrayiny` «Pro vnutrishnye ta zovnishnye stanovy`shhe Ukrayiny` v 2015 roci». – [Elektronny`j resurs]. Rezhy`m dostupu: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_book/POSLANNYA2015\\_giper\\_new.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_book/POSLANNYA2015_giper_new.pdf) (2017, veresen`, 10)
3. Podatkovy`j kodeks Ukrayiny` vid 02.12.2010 r. # 2755-VI [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (2017, veresen`, 10)
4. Byudzhetny`j kodeks Ukrayiny` vid 08.07.2010 # 2456-VI [Elektronny`j resurs]. Rezhy`m dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (2017, veresen`, 10)
5. Miscevi finansy`: Pidruchny`k / [O.R. Kvasovs`ky`j, A.V. Luchka, B.S. Maly`nyak ta inshi] / Za red. O.P. Ky`ry`lenko. — K.: Znannya, 2006. — 677 s. [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu: [http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/12095/1/Miscevi\\_finansuPD\\_2\\_B5%20%D0%9A%D0%B8%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9E.%D0%9F..pdf](http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/12095/1/Miscevi_finansuPD_2_B5%20%D0%9A%D0%B8%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9E.%D0%9F..pdf) (2017, ly`stopad, 18)
6. Molodchenko T. G. Staly`j rozvy`tok misceвого samovryaduvannya v konteksti podatkovoyi reformy` v Ukrayini [Elektronny`j resurs]. Rezhy`m dostupu: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/4/02.pdf> (2017, veresen`, 10)
7. Stavny`cha M. M. Tendenciyi formuvannya doxidnoyi chasty`ny` miscevy`x byudzhetiv Ukrayiny` v umovax podolannya kry`zovy`x yavy`shh / M. M. Stavny`cha, Yu. S. Sobecz`ka. [Elektronny`j resurs]. Rezhy`m dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/med\\_2014\\_1\(1\)\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/med_2014_1(1)_18). (2017, zhovten`, 20)
8. Byudzhetny`j monitory`ng [Elektronny`j resurs] / Insty`tut byudzhetu ta social`no-ekonomichny`x doslidzhen`. – Rezhy`m dostupu do mater.: <http://www.ibser.org.ua/news/556/> (2017, ly`stopad, 18)
9. Vy`konannya byudzhetiv [Elektronny`j resurs] / Derzhavna kaznachejs`ka sluzhba Ukrayiny`. – Rezhy`m dostupu do mater.: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list> (2017, ly`stopad, 18)
10. Derzhavna kaznachejs`ka sluzhba Ukrayiny`. Misyachny`j zvit pro vy`konannya Derzhavnogo byudzhetu Ukrayiny` za sichen`-gruden` 2016 roku. [Elektronny`j resurs]. – Rezhy`m dostupu: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=305190> (2017, gruden`, 5)

11. Slatvinskaya M.A. Theoretical bases of tax potential // Vasyutinskaya L.A., Slatvinskaya M.A. // Promising problems of economics and management: Collection of scientific articles.- Publishing house «BREEZE», Montreal, Canada, 2015.- S. 289-292.
12. Slatvins`ka M. O. Podatkovi dominanty` zbil`shennya dohodnoyi bazy` miscevy`x byudzhetiv v Ukrayini// Slatvins`ka M. O., Vasyuty`ns`ka L. A. /Ekonomika. Finansy`. Pravo. # 2\1. – 2016 r. S.33-37
13. Fedory`shy`na L.I. Social`na i fiskal`na polity`ka derzhavy`: vplyv na regional`nomu rivni [Elektronny`j resurs] / Fedory`shy`na L.I. Zhmurko I.V. // My`kolayivs`ky`j nacional`ny`j univerty`tet imeni V.O. Suxomly`ns`kogo. – Rezhy`m dostupu: <http://global-national.in.ua/archive/12-2016/98.pdf> (2017, ly`stopad, 18)
14. Pal`chuk V. Byudzhet` ob'yednany`x tery`torial`ny`x gromad u 2017 roci (za rezul`tatamy` I kvartalu) [Elektronny`j resurs] / V. Pal`chuk // Ukrayina: podiyi, fakty`, komentari. – 2017. – # 17. – S. 40–50. – Rezhy`m dostupu:<http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr17.pdf>. – Nazva z ekranu. (2017, ly`stopad, 18)
15. Tkachuk A.F. Pro byudzhet i ne til`ky`. Special`no dlya ob'yednany`x tery`torial`ny`x gromad / Anatolij Tkachuk, Nina Natalenko. – K. : IKCz «Legal`ny`j status», 2016. – 76 s. [Elektronny`j resurs] – Rezhy`m dostupu: <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/BudgetOTG-PRN.pdf> (2017, ly`stopad, 18)
16. Miscevi byudzhety`: pidsumky` 2016 roku ta perspekty`vy` [Elektronny`j resurs] – Rezhy`m dostupu: <http://iser.org.ua/analitika/analiz-derzhavnoyi-politiki/mistsevi-biudzheti-pidsumki-2016-roku-ta-perspektivi> (2017, ly`stopad, 18)

**Рецензент:** Волохова І. С., д.е.н., доцент, ОНУ