

**Т. Г. БОНДАРУК,**  
доктор економічних наук, професор,  
заступник завідувача кафедри фінансів,  
Національна академія статистики, обліку та аудиту

## Економіко-статистичний аналіз формування доходів місцевих бюджетів

*Проведено економіко-статистичний аналіз доходів місцевих бюджетів в Україні. Встановлено, що структура доходів місцевих бюджетів за джерелами їх формування характеризувалася високою питою вагою бюджетних трансфертів, що свідчить про значну фінансову залежність органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що збільшення частки місцевих бюджетів у ВВП створить умови для фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** економіко-статистичний аналіз, доходи місцевих бюджетів, бюджетна політика, міжбюджетні відносини, податкові надходження, трансферти.

**Постановка проблеми.** Фінансовим підґрунтям органів місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів, які забезпечують економічну самостійність місцевих органів влади, сприяють розвитку місцевої інфраструктури. Бюджет як економічна категорія реалізується через бюджетну політику, що є елементом державного регулювання економіки. Бюджетна політика відображає стратегію і тактику державних органів влади та місцевого самоврядування, спрямована на забезпечення стабільності бюджетів, акумуляцію і розподіл фінансових ресурсів з метою ефективного виконання державою своїх функцій. Органи місцевого самоврядування мають безпосередній вплив на встановлення цілей бюджетної політики в частині формування та виконання місцевих бюджетів, бюджетного регулювання та міжбюджетних відносин.

У процесі розроблення бюджетної політики необхідно проаналізувати чинники, що впливають на неї, тобто здійснити економіко-статистичний аналіз, який дасть змогу, з одного боку, дослідити стан зовнішнього середовища, а, з іншого боку, охарактеризувати внутрішній потенціал бюджетної сфери, щоб бюджетна політика, що розробляється, базувалася на реальних потребах громадян, суспільства і держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження питань формування доходів місцевих бюджетів посідає важливе місце у працях вітчизняних вчених, таких як: В. М. Геєць [1], Т. І. Єфименко [2], О. П. Кириленко [3], О. П. Крайник [4], І. О. Луніна [5, 6], К. В. Павлюк [7]. Більшість робіт присвячені аналізу певного кола питань бюджетної практики, міжбюджетних відносин. Проте багато питань, що стосуються економіко-статистичного аналізу формування доходів місцевих бюджетів, залишаються дискусійними і недостатньо повно вивченими.

**Метою дослідження** є визначення особливостей економіко-статистичного аналізу доходів місцевих бюджетів і формування дієвих механізмів підвищення якості управління ними.

**Виклад основного матеріалу.** При трактуванні бюджетної політики в системі регулювання місцевих бюджетів одними із важливих елементів є планування та виконання їх доходної частини. У світовій практиці переважають два альтернативних принципи формування доходів. Перший принцип – це принцип бюджетної еквівалентності, у який закладено ідею податкової справедливості щодо громадян, підприємств і жителів регіонів у цілому. Згідно з цим принципом доходи місцевих бюджетів мають відповідати податковому навантаженню на жителів регіонів, і тому

можливості отримання ними суспільних благ та послуг коштом місцевих бюджетів мають зростати зі збільшенням податків на певній території [6].

Другий принцип ґрунтується на розумінні громадянської солідарності, а також низці економічних аргументів, відповідно до яких держава намагатиметься вирівнювати фінансові можливості регіонів [6]. По-перше, держава гарантує надання громадянам низки соціальних послуг на певному рівні (послуги у сфері освіти, охорони здоров'я). По-друге, держава послаблює неефективність міжрегіональних переміщень фінансових ресурсів, виробничих чинників, яка зумовлює низький рівень розвитку в окремих регіонах транспортної інфраструктури, зв'язку тощо.

Оскільки основними завданнями статистики бюджету є визначення його обсягу та динаміки, а також визначення структури і джерел доходів бюджету [8, с. 206], розглянемо, яка частка доходів належить місцевим бюджетам у зведеному бюджеті України. Рівень перерозподілу доходів через зведений бюджет у роки незалежності України характеризують дані, наведені на рис. 1.

У місцевих бюджетах України зосереджена значна частина бюджетних ресурсів. Проте протягом останніх років спостерігається стійка негативна тенденція до зменшення частки доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету – від 47,6% у 1992 р. до 21,7% у 2011 р., тобто більше ніж удвічі. Більша частина бюджетних ресурсів акумулюється у Державному бюджеті України.

Таким чином, понад 70% бюджетних ресурсів протягом останніх років акумулюється у Державному бюджеті України, що свідчить про високий ступінь централізації бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення залишаються фінансово слабкими, отримуючи незначну частку доходів зведеного бюджету, що зумовлює необхідність здійснення фінансової децентралізації бюджетної системи з одночасним підвищенням відповідальності місцевих органів влади за ухвалені рішення.

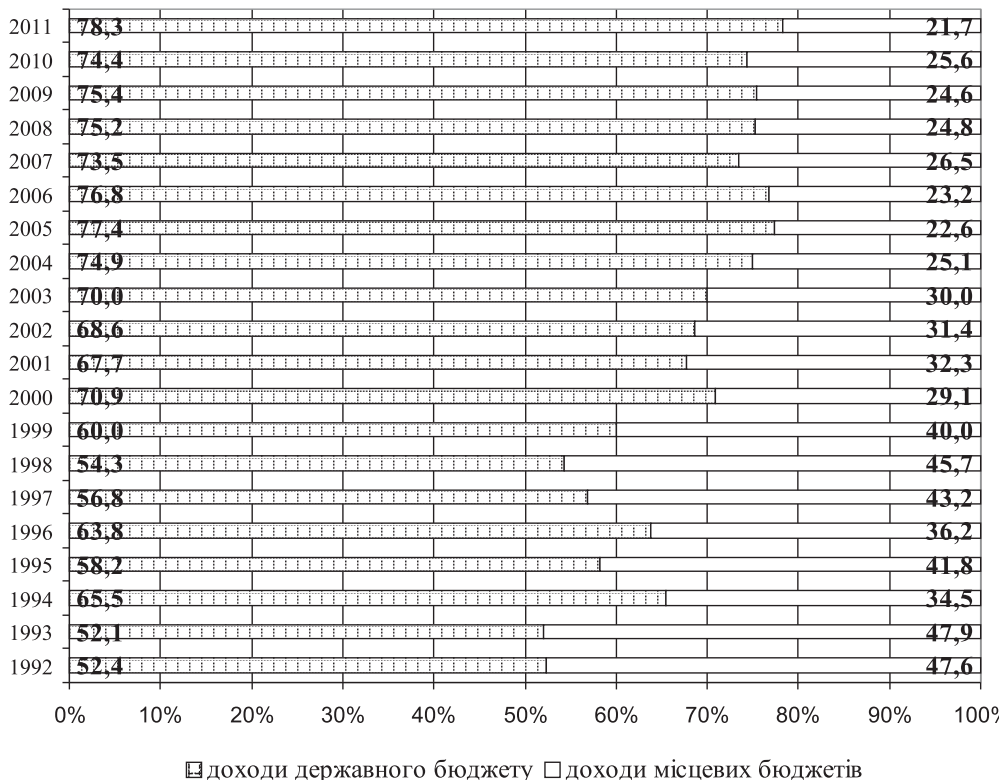


Рис. 1. Динаміка розподілу доходів у зведеному бюджеті України у 1992–2011 рр., %

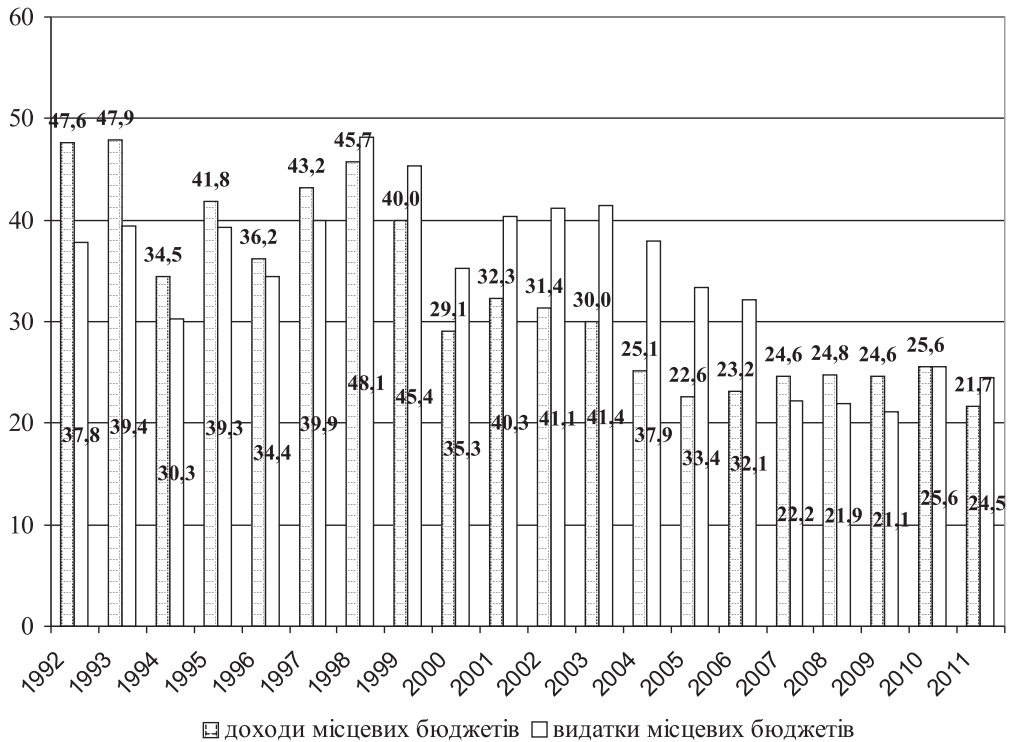
Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України.

Питома вага видатків місцевих бюджетів у 1997–1999 рр. збільшувалась. Так, у зведеному бюджеті України частка видатків місцевих бюджетів зростала з 30,3% у 1994 р. до 48,1% у 1998 р., проте у наступні роки вона значно зменшилася – до 21,1% у 2009 р. Зазначені показники наведено на рис. 2.

Самостійність місцевих бюджетів гарантують власні та закріплені за ними на стабільній основі частки загальнодержавних доходів, право самостійно визначати напрями використання коштів [9]. Проте рівень незалежності органів місцевого самоврядування щодо використання власних надходжень є досить низьким, і тому регіони не можуть забезпечити соціально-економічний розвиток за рахунок власних надходжень.

Згідно з Бюджетним кодексом України доходна частина місцевих бюджетів формується на основі кошика доходів місцевого самоврядування для бюджетів територіальних громад (сіл, селищ, міст та їх об'єднань) [10]. Кошик доходів трактується як сукупність джерел надходжень до місцевих бюджетів, які закріплені на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування, та враховується під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів відповідним бюджетам [10]. Таке трактування майже тотожне визнанню цих джерел такими, що спрямовуються на фінансування видаткових функцій, делегованих державою органам місцевого самоврядування. При цьому в Бюджетному кодексі немає чіткого розподілу доходів на “власні” та “делеговані”.

Відповідно до статей 64–66 та 69 Бюджетного кодексу України за місцевими бюджетами на довгостроковій основі закріплено склад доходів, які враховують під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів. Передбачено і перелік доходних джерел, які не враховують під час визначення міжбюджетних трансфертів [10].



**Рис. 2. Частка доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, 1992–2011 рр., %**

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України.

У ході визначення обсягу трансфертів обчислюють структуру доходів бюджетів місцевого самоврядування, до якої зараховують надходження від податку на доходи фізичних осіб, 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів; 50% збору за спеціальне використання води; 50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення; плату за використання інших природних ресурсів, яку зараховують до міських бюджетів міст Києва та Севастополя [10]. До доходів місцевих бюджетів, які не враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, належать: податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; плата за землю, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування; місцеві податки і збори (крім єдиного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки); фіксований сільськогосподарський податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування; плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів; плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати; плата за державну реєстрацію; адміністративні штрафи, що накладають місцеві органи виконавчої влади [10].

На сьогодні відсутнє чітке обґрунтування економічної сутності показника рівня децентралізації, який має бути в Україні. Рівень децентралізації можна вимірювати таким показником, як частка валового внутрішнього продукту (ВВП), яка перерозподіляється через місцеві бюджети. Слушною є думка К. В. Павлюк про те, що в Україні рівень перерозподілу ВВП через бюджети усіх рівнів не може знижуватися, а, навпаки, має підвищуватися [7, с. 85]. Вважаємо, що передусім це стосується місцевих бюджетів.

Для проведення поглибленого економіко-статистичного аналізу тенденцій формування доходів місцевих бюджетів за окремі роки доцільно використовувати показник частки доходів у загальному обсязі ВВП. Питома вага доходної частини місцевих бюджетів у ВВП є досить вагомим фінансово-економічним показником. Місце і роль місцевих бюджетів у системі перерозподілу ВВП відображені у даних, наведених у табл. 1.

Аналіз доходів місцевих бюджетів України показує, що їх рівень збільшився з 14,9% ВВП у 1996 р. до 15,7% ВВП у 1997 році, проте в наступні роки спостерігається зниження частки доходів місцевих бюджетів України у ВВП аж до 11,0% у 2000 р. З 2005 р. по 2007 р. спостерігається не тільки стійка динаміка номінальних показників доходів, а й найвищі після 2001 р. темпи їх щорічного зростання, які, однак, значно знижуються у 2008–2011 рр. Лише у 2007–2010 рр. питома вага доходів місцевих бюджетів перевищила 14%. Якщо така тенденція зберігатиметься, то можна буде стверджувати, що відбувається посилення ролі місцевих бюджетів у розподілі ВВП. Показником зростання залежності місцевих бюджетів від державного бюджету є збільшення обсягу трансфертів. Так, у структурі доходної частини місцевих бюджетів за вказаний період частка трансфертів з державного бюджету зросла з 1,4% у ВВП в 1996 р. до 7,2% в 2011 р., тобто у п'ять разів.

Це свідчить про те, що в Україні не відбулося істотних змін у пропорціях розподілу ВВП. Аналіз показників питомої ваги ВВП, який розподіляється через державний бюджет та місцеві бюджети, дозволяє зробити висновок про досить вагомий роль бюджету в економіці України.

Однак цікавими також є висновки І. О. Луніної, яка вважає, що порівняно з іншими країнами цей показник в Україні є досить високим і перевищує доходи місцевих бюджетів багатьох унітарних країн ОЕСР [11].

У 1996–2010 рр. доходи місцевих бюджетів України без міжбюджетних трансфертів становили менше 9%, тоді як у 1996–1998 рр. (до вступу у дію положень Бюджетного кодексу України) відповідні види доходів забезпечували майже 13% таких надходжень. Порівняно з 1996 р. обсяг доходів без міжбюджетних трансфертів зменшився із 13,5% ВВП до 6,6% у 2011 р., тобто більше ніж у 2 рази. У 2004 та 2011 рр. було зафіксовано мінімальний рівень доходів місцевих бюджетів України; відповідні види доходів забезпечували майже 13% таких надходжень. Порівняно з 1996 р. обсяг доходів без міжбюджетних трансфертів зменшився із

Таблиця 1

## Частка доходів місцевих бюджетів України у ВВП у 1996–2011 рр.

Роки	ВВП (у фактичних цінах)	Доходи			Зокрема трансферти з державного бюджету		
		млн грн	% від ВВП	% до попереднього року	млн грн	% від ВВП	% до попереднього року
1996	81519	12138,6	14,9	–	1186,2	1,4	–
1997	93365	14615,0	15,7	120,4	2476,8	2,6	208,8
1998	102593	15413,6	15,0	105,5	2202,8	2,1	88,9
1999	130442	16094,8	12,3	104,4	2942,4	2,3	133,6
2000	170070	18689,8	11,0	116,1	4378,0	2,6	148,8
2001	204190	24972,7	12,2	133,6	7237,1	3,5	165,3
2002	225810	28247,4	12,5	113,1	8818,1	3,9	121,8
2003	267344	34306,5	12,8	121,5	11729,1	4,4	133,0
2004	345113	39593,1	11,5	115,4	16819,4	4,9	143,4
2005	441452	53677,3	12,2	135,6	23361,1	5,3	138,9
2006	544153	75895,2	13,9	141,4	34150,3	6,2	146,2
2007	720731	107050,5	14,9	141,1	48701,5	6,8	142,6
2008	948056	137455,3	14,5	128,4	63583,2	6,7	130,6
2009	914720	134552,4	14,7	97,9	63523,7	6,9	99,9
2010	1094607	159397,1	14,6	118,5	78881,3	7,2	124,2
2011	1314000	181600,0	13,8	113,9	94900,0	7,2	120,3

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України.

Таблиця 2

Динаміка та структура доходів місцевих бюджетів України

Показники	Податкові надходження		Неподаткові надходження		Доходи від операцій з капіталом	Цільові фонди	Трансферти	Усього
	тис. грн	%	тис. грн	%				
2002	16457,7		2072		616,7	282,9	8818,1	28247,4
		58,3		7,3	2,2	1,0	31,2	100,0
2003	18595,3		2436,5		1024,9	520,7	11729,1	34306,5
		54,2		7,1	3,0	1,5	34,2	100,0
2004	18308,2		2190,5		683,5	602,7	16808,2	39593,1
		46,2		5,5	4,3	1,5	42,5	100,0
2005	23588,7		3541,7		2078,8	1107	23361,1	53677,3
		43,9		6,6	3,9	2,1	43,5	100,0
2006	30931,6		4795,7		2663,6	1474,7	36029,7	75895,2
		40,8		6,3	3,5	1,9	47,5	100,0
2007	44593,4		6441,4		4603,5	2710,7	48701,5	107050,5
		41,7		6,0	4,3	2,5	45,5	100,0
2008	59281,4		7689,4		4577,1	2324,2	63583,2	137455,3
		43,1		5,6	3,3	1,7	46,3	100,0
2009	59157,6		7752		2593,1	1526	63523,7	134552,4
		44		5,8	1,9	1,1	47,2	100,0
2010	675755,6		87692,4		2562,7	16147	78881,3	159397,1
		42,4		5,5	1,6	1,0	49,5	100,0

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України.

13,5% ВВП до 6,6% у 2011 р., тобто більше ніж у 2 рази. У 2004 та 2011 рр. було зафіксовано мінімальний рівень доходів місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету) – 6,6% ВВП. Вищі показники зафіксовано тільки у Скандинавських країнах (11,3–18,5% ВВП) та Ісландії (9,8% ВВП), але там вищим є й загальний рівень податків та обов'язкових платежів (Україна в 2005 р. – близько 39% ВВП, розвинені країни Європи – близько 41% ВВП, Скандинавські країни та Ісландія – 42–52% ВВП) [11].

Більше того, в країнах ОЕСР спостерігаються значні відмінності в обсягах коштів, які надають у розпорядження місцевих органів влади, – від 31,0% ВВП (у Данії) та 21,1% (у Швеції) до 0,4% ВВП (у Греції, де державні видатки майже повністю фінансуються з центрального бюджету, обсяг якого становить приблизно 37% ВВП) [6]. В Україні навряд чи можливе одночасне вирішення завдань підвищення доходів місцевих бюджетів та зменшення ставок більшості головних податків, як це пропонується у Податковому кодексі.

Відповідно до Бюджетного кодексу України бюджетні доходи поділяються на: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти. Структуру доходів місцевих бюджетів відповідно до бюджетної класифікації наведено в табл. 2.

Загальна кількість податкових доходів місцевих бюджетів у 2010 р. зросла порівняно з 2002 р. більше ніж у 4 рази. В структурі податкових надходжень найбільшу питому вагу має податок на доходи фізичних осіб, причому його частка зросла з 65,8% у 2002 р. до 78,0% у 2007 р. і в наступні роки дещо знизилась (до 75,5% у 2010 р.). Податкові доходи місцевих бюджетів у 2006–2010 рр. більше ніж на 70% формувалися коштом податку на доходи фізичних осіб (див. табл. 2). Якщо у 2002 р. цей податок забезпечував 65,8% податкових надходжень, то у 2008 р. – 77,4%, тобто його внесок збільшився майже на 18 в. п., а у 2010 р. коштом податку на доходи фізичних осіб формувалося 75,5% податкових доходів місцевих бюджетів.

У формуванні загальної суми доходів місцевих бюджетів суттєво підвищилася роль трансфертів з державного бюджету, частка яких у 2010 р. зросла до 49,5%, а в 2011 р. – до 52,3% порівняно із 31,1% у 2002 р., за одночасного зниження частки податкових доходів з 58,3 до 42,4%. Відмітимо, що для забезпечення реальної самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні покладених на них завдань ці органи повинні мати надійні та гнучкі джерела власних доходів.

**Висновки.** Комплексний аналіз формування місцевих бюджетів показав, що питома вага доходів як у ВВП, так і в зведеному бюджеті України є невисокою та має тенденцію до зниження. Це свідчить про те, що в Україні не відбулося істотних змін у пропорціях розподілу доходів, і державний бюджет залишається основним центром концентрації фінансових ресурсів. Структуру доходів місцевих бюджетів за джерелами їх формування характеризувала висока питома вага бюджетних трансфертів, що є свідченням значної фінансової залежності органів місцевого самоврядування. Власні джерела надходжень місцевих бюджетів залишаються незначними. Показником зростання залежності місцевих бюджетів від державного бюджету є зростання обсягу трансфертів. Збільшення частки місцевих бюджетів у ВВП створить умови для фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел

1. Геєць В. Формування доходної частини бюджету: підсумки, проблеми, перспективи / В. Геєць // Економіка і прогнозування. – 2004. – № 1. – С. 9–30.
2. Єфименко Т. І. Динаміка доходів бюджету та валового внутрішнього продукту: методологія і методика порівняльного аналізу / Т. І. Єфименко // Наукові праці НДФІ. – № 1–2 (24–25). – 2004. – С. 11–21.
3. Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування / О. П. Кириленко // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 34–39.
4. Крайник О. П. Місцеві бюджети : навч. посіб. / О. П. Крайник; Львів. регіон.

- ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – 197 с.
5. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.]; за ред. І. О. Луніної; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К. : Ін-т екон. та прогнозув., 2010. – 320 с.
  6. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ / І. Луніна // Економіка України. – 1998. – № 3. – С. 31–41.
  7. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.
  8. Статистика финансов : учебник / Под ред. В. Н. Салина. – М. : Финансы и статистика, 2000. – 816 с.
  9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
  10. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50–51.
  11. Луніна І. О. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні [Електронний ресурс] / І. О. Луніна // Дзеркало тижня. – 2006. – № 21. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/newspaper/articles/46884#article>.

**Т. Г. БОНДАРУК,**

*доктор экономических наук, профессор,  
заместитель заведующего кафедрой финансов,  
Национальная академия статистики, учета и аудита*

### **Экономико-статистический анализ формирования доходов местных бюджетов**

*Проведен экономико-статистический анализ доходов местных бюджетов в Украине. Установлено, что структура доходов местных бюджетов по источникам их формирования характеризовалась высоким удельным весом бюджетных трансфертов, что свидетельствует о значительной финансовой зависимости органов местного самоуправления. Обосновано, что увеличение доли местных бюджетов в ВВП создает условия для финансовой независимости органов местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** *экономико-статистический анализ, доходы местных бюджетов, бюджетная политика, межбюджетные отношения, налоговые поступления, трансферты.*

**Т. Н. BONDARUK,**

*Dr. Sc. (Economics), Prof.,  
Deputy-Head of Finance Department,  
National Academy of Statistics, Accounting and Audit*

### **Economic Analysis of Statistical Data on Structure of Revenues of Local Budgets**

*A budget as an economic category is realized through the budget policy which is subject to regulatory acts. While elaborating an effective budget policy it is necessary to analyze its underlying factors, that is, to make statistical analysis of economic data, enabling to study the external situation, on the one hand, and characterize the internal capacities of the budget, on the other, so as the budget policy would be based on real needs of individuals, community and government.*



*The purpose of the study is to show peculiarities of economic analysis of statistics on local budgets revenues and ways for building up efficient mechanisms to enhance quality of their control.*

*Structural analysis of statistics on local budgets in Ukraine shows rather low and decreasing share of incomes in Gross Domestic Product and in the consolidated budget of Ukraine. The structure of incomes of local budgets by income source is characterized by a high share of budgetary transfers, being an evidence of heavy financial dependence of local public administrations from the central budget. With more than 70 percent of budgetary resources being accumulated in the Central budget of Ukraine in the latest years, the Ukrainian budget system features a high degree of centralization. As a result, local administration bodies, with only a minor share of incomes of consolidated budget under their control, remain financially weak. The evidence-based analysis shows the need for financial decentralization of the Ukrainian budget system, along with enhancing the responsibilities of local administration offices for the decisions they take. Financial autonomy of local public administrations would require the increasing share of local budgets in GDP.*

**Keywords:** *economic analysis of statistical data, incomes of local budgets, budget policy, cross-budget relations, tax revenues, transfers.*

