

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

МАКОГОН В., ст. наук. співробітник Державної навчально-наукової установи "Академія фінансового управління" (м. Київ)

Фінансово-економічні відносини органів місцевого самоврядування, що виникають у результаті акумулювання коштів до місцевих бюджетів та надання суспільних послуг громадянам, потребують ретельного дослідження з метою забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

Теоретико-методологічні засади у сфері місцевих фінансів висвітлені у наукових працях таких провідних фахівців, як В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко [1–3] та ін. Однак у системі формування доходів місцевих бюджетів є певні теоретично-методологічні неузгодженості, які потребують подальшого дослідження.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики мають право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер, вони повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до виконуваних ними завдань [4].

Органи місцевого самоврядування в Україні виступають самостійними суб'єктами, які наділенні повноваженнями щодо самостійного визначення джерел наповнення та їх автономного залучення до місцевих бюджетів. Систему формування доходів місцевих бюджетів в Україні на даному етапі характеризує низький рівень фіскальної спроможності місцевих податків і зборів; низький рівень їх питомої ваги у валовому внутрішньому продукті й у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів; низький рівень податкових надходжень, пов'язаних із політикою органів місцевого самоврядування (плата за надання певних послуг органами місцевого самоврядування) тощо.

Розподіл та цілеспрямоване використання фінансових ресурсів, які формуються в усіх підрозділах суспільного сектору, є важливим джерелом розширення виробництва, зростання матеріального та культурного рівня життя народу. Від обсягів і заходів, на які спрямовуються фінансові ресурси залежить технічний рівень виробництва, зростання його масштабів.

Суспільний сектор складається з таких секторів: державного, соціального страхування та комунального. До повноважень органів суспільного сектору належить перерозподіл ресурсів і надання послуг. Їхня діяльність включає надання різного роду трансфертів – надання коштів окремим особам, підприємствам, об'єднанням і комунам, а також отримання коштів від них тощо.

Система формування доходів місцевих бюджетів повинна розглядатися у системі міжбюджетного регулювання, оскільки формування дохідної частини місцевих бюджетів обумовлюється не тільки методами і засобами наповнення місцевих бюджетів, а й відносинами між органами різних рівнів влади (міжбюджетні відносини).

На думку К. Лайкама, міжбюджетні відносини охоплюють [5, с. 139]:

- розподіл і законодавче закріплення між різними рівнями органів влади відповідальності за виконання економічних функцій;
- визначення обсягу видатків, які забезпечують виконання повноважень, закріплених за кожним рівнем бюджетної системи;
- встановлення і законодавче закріплення джерел доходів бюджетів усіх рівнів;
- усі форми підтримки регіонів.

Міжбюджетні відносини, зазначає В. Зайчикова, мають розглядатися як відносини між центральним урядом, з боку держави, та місцевими урядами, з боку місцевого самоврядування, з приводу перерозподілу фінансових ресурсів у сфері публічних фінансів [6, с. 104].

Основними складовими моделі системи формування доходів місцевих бюджетів, на думку В. Кравченка, є розподіл і розмежування функцій, компетенцій, сфер відповідальності; видатків між різними рівнями влади; дохідних баз і визначення фіскальних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування [7, с. 16–17].

В Україні найбільш дієвим напрямом розподілу повноважень, обов'язків і сфер відповідальності рівнів державної влади вважають розвиток місцевого самоврядування, в якому найбільш яскраво виражається ідея наближення влади до народу (економічна демократія). Економічна демократія – це система суспільних відносин, яка ґрунтується на безпосередній участі більшості громадян у процесі прийняття та реалізації рішень у галузі економіки, забезпеченні їхніх економічних інтересів. Економічна демократія передбачає розширення економічних повноважень органів представницької влади, зміцнення об'єднань підприємців, підвищення ролі профспілок тощо [8].

Таким чином, ефективним напрямом забезпечення збалансованості бюджетної системи в Україні має стати перетворення місцевих бюджетів у дієвий інструмент соціально-економічного розвитку регіонів. Слід відмітити, що від ефективності регіональної політики прямо пропорційно залежить обсяг бюджетного фінансування регіональних потреб, отже, і життєвий рівень населення регіону.

Сучасний соціально-економічний розвиток регіонів України характеризується зрушеннями у структурних реформах бюджетної системи, спрямованими на підвищення ролі місцевого самоврядування. Жодна країна світу не може претендувати на повноцінний розвиток, якщо життєвий рівень населення буде підтримуватись лише завдяки зусиллям представників державної виконавчої влади.

На сьогодні в розвинених країнах використовуються різні дохідні інструменти, закріплені за місцевими бюджетами. З метою регламентування і впорядкування міжбюджетних відносин, які функціонують у формі розподілу доходів, на практиці застосовуються процентні відрахування. У дослідженнях С. Буковинського доведено, що специфіка застосування методу процентних відрахувань у ході бюджетного процесу залежить від засад функціонування бюджетної системи [9, с. 82]. За умови самостійності державного та місцевих бюджетів передбачається закріплення доходів за кожним із них у повній сумі чи за твердо фіксованими нормативами.

Додержання загальних принципів оподаткування на рівні місцевих бюджетів є необхідною передумовою для створення зваженої системи розподілу податків між ланками бюджетної системи. Критерієм наповнення місцевих бюджетів податковими надходженнями є їх відповідність видатковим повноваженням місцевого самоврядування. В іншому випадку можуть виникнути загрози для інвестиційного фінансування, а також спроби введення додаткових місцевих зборів або підвищення ставок оподаткування.

Слід відзначити, що введення додаткових місцевих зборів та підвищення ставок оподаткування загострюють проблему нерівних можливостей місцевого самоврядування для розвитку соціальної інфраструктури регіонів та розробки середньострокових прогнозів доходів місцевих бюджетів. Отже, невідповідність податкових надход-

жень місцевих бюджетів видатковим повноваженням органів місцевого самоврядування призводить до порушення принципу нейтральності оподаткування стосовно економічних суб'єктів різних регіонів.

Основу економічного принципу оподаткування, спрямованого на забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, становлять ідеї оптимізації величини фінансових ресурсів, які мобілізуються до бюджетів різних рівнів і тих, що залишаються у розпорядженні платників податків, не створюючи при цьому перешкод для економічного зростання та підвищення інвестиційної привабливості регіонів.

Реалізація принципу справедливого оподаткування передбачає однаковий рівень оподаткування за аналогічних або рівних обставин. Застосування зазначеного принципу здійснюється відносно окремих громадян, а також економічних суб'єктів у межах певних регіонів (фіскальна справедливість). На думку Дж. Б'юкенена, фіскальна справедливість повинна базуватись на тому, що регіональні відмінності в забезпеченні суспільними благами і в податковому навантаженні можуть спричинити неефективне переміщення виробничих факторів [10, с. 48].

В Україні фіскальна справедливість, в першу чергу, залежить від методів проведення фіскальної політики, яка може бути дискреційною чи недискреційною. Перша передбачає свідоме використання державного оподаткування і власних витрат для досягнення макроекономічної рівноваги. Друга – автоматичну, об'єктивну зміну параметрів національного виробництва під дією державних заходів.

У зв'язку з тим, що місцеве самоврядування передбачає певний ступінь фінансової автономії, в Україні на нинішньому етапі розвитку виникла необхідність забезпечити справедливий розподіл фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, ураховуючи повноваження органів місцевого самоврядування; гарантувати цим органам фінансування їхніх видатків; переглянути правові й адміністративні норми місцевого оподаткування, посилюючи таким чином вплив системи формування доходів місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток і поліпшення добробуту громадян України.

В. Зайчикова вважає, що забезпечення фіскальної автономії місцевого самоврядування або достатньої власної дохідної бази і права встановлення у визначених межах надбавки до загальнодержавних податків можливе шляхом запровадження місцевих майнових податків та за рахунок диверсифікації джерел фінансування органів місцевого самоврядування України [11, с. 34].

На думку В. Мокрого, реалізація конституційних гарантій самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення залежить від законодавчо закріплених механізмів забезпечення стійких, стабільних джерел поповнення місцевих бюджетів. Основою самостійності повинні виступати місцеві податки та збори [12, с. 9].

Слід зазначити, що фінансова автономія має свою організацію, її складовими є: бюджетна самостійність, податкова самостійність, самостійність щодо встановлення комунальних тарифів і податків.

Під бюджетною самостійністю О. Дроздовська вбачає право органів місцевого самоврядування мати власний місцевий бюджет, самостійно його розглядати і затверджувати; під податковою самостійністю – право на встановлення місцевих податків та їхніх ставок, пільг і визначення податкової бази; самостійність удосконалення комунальних тарифів – право місцевої влади на здійснення власної тарифної політики щодо комунальних платежів [13, с. 24].

Потрібно зауважити, що ефективність системи формування доходів місцевих бюджетів значною мірою залежить від рівня економічного розвитку країни та її регіонів. Серед головних чинників, які безпосередньо визначають обсяги регіональних фінансових ресурсів виділяють галузеву структуру та дохідність регіональних комплексів; відмінності соціально-економічного розвитку регіонів; ефективність використання місцевих ресурсів багатопільового призначення (трудових, земельних тощо); рівень розвитку соціальної та виробничої інфраструктури тощо.

Теоретичні тлумачення економічної сутності фінансових ресурсів, спрямованих до місцевих бюджетів, досить неоднорідні. Під регіональними фінансовими ресурсами розуміється сукупність доходів, створених господарським комплексом регіону, і заощадження громадян, а також кошти, що надійшли в результаті їх територіального розподілу [14, с. 61–67].

За визначенням В. Кравченка, фінансово-кредитні ресурси місцевих органів влади – це кошти, що залучаються місцевою владою за рахунок кредитів, внутрішніх місцевих позик, місцевих грошових лотерей, дивідендів від цінних паперів та інших запозичених ресурсів [2].

Відповідно до бюджетного кодексу України місцеві бюджети це – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування [15].

Місцеві бюджети А. Буряченко характеризує як економічну категорію, що відображує грошові відносини, які виникають між місцевими органами самоврядування та об'єктами розподілу створеної вартості у процесі формування фондів коштів, що використовуються на соціально-економічний розвиток регіонів і поліпшення добробуту населення [16, с. 13–18].

У вітчизняній науковій літературі фінанси традиційно розділяють на публічні та приватні. До публічних фінансів належать: державні та муніципальні фінанси (фінанси місцевих органів влади). Первинним для публічних фінансів є видатки, оскільки фінансуються чітко регламентовані завдання і функції публічного утворення. До приватних фінансів належать: особисті фінанси, сімейні фінанси, фінанси малого

бізнесу, корпоративні фінанси (фінанси підприємств), фінанси банків (банківська справа) та фінанси некомерційних організацій. В. Кравченко до публічних фінансів відносить державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси неприбуткового сектору, а також фінанси міждержавних об'єднань, участь у яких бере Україна [17, с. 5]. Роль публічних фінансів розглядається в двох аспектах. *По-перше*, як важливий інструмент державного управління, здійснення державної влади. *По-друге*, як найголовніший сегмент фінансової системи країни, що визначає вектор розвитку економіки та забезпечує її розширене відтворення.

Місцеве самоврядування в Україні виступає формою автономного здійснення публічної влади відповідно до чинного законодавства. Таким чином, проблематика суспільних фінансів займає визначальне місце для усвідомлення економічної сутності системи формування доходів місцевих бюджетів як складової публічних фінансів.

Визначає елементи які складають систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування В. Зайчикова, а також на підставі теоретичних положень розглядає основні складові системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування. З метою пояснення економічної природи системи формування доходів місцевих бюджетів постає питання про економічну природу благ, які створюються на цьому рівні державного управління [1, с. 37]. Автор підкреслює, що пропозиція суспільних благ державою ще не означає, що ці блага нею і виробляються, виробництво цих благ може здійснюватися приватним сектором, а види та обсяги надання цих благ визначає саме держава. Проте у випадках, коли особливу роль відіграють постійний спеціальний контроль або певні політичні міркування, виробництво й надання суспільних благ і послуг державним сектором є обов'язковим [1, с. 41].

У ХХ ст. отримала поширення теорія соціального обслуговування. Відповідно до цієї теорії акцентується увага на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань та функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення та наданням соціальних послуг [18, с. 9].

Сучасна практика розвитку місцевого самоврядування в різних країнах свідчить, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, зокрема, паралель між повноваженнями органів влади різних рівнів провести досить важко.

У процесі формування доходів місцевих бюджетів реалізується три найважливіших суспільних функції: інституційна, узгоджувальна та організаційна. Інституційна функція у процесі формування доходів місцевих бюджетів здійснюється шляхом підтримки розвитку інституту місцевого самоврядування, зміцнення його фінансових засад тощо. До головних елементів інституційної функції слід віднести встановлені правовими нормами інституції управління, їх взаємну

ієрархію, компетенцію, правила їх діяльності, процедури підготовки і ухвалення рішень. Узгоджувальна функція ґрунтується на природі утворення органів місцевого самоврядування, їх приватноправовому і публічному характері. Організаційна функція системи формування доходів місцевих бюджетів полягає в координації дій її складових, досягненні взаємної відповідності функціонування її частин за допомогою яких оптимізується процес формування доходів місцевих бюджетів. Організаційна функція системи формування доходів місцевих бюджетів реалізується шляхом налагодження процесів кооперації та співробітництва в ході організації виробництва і надання громадянам місцевих суспільних благ [1, с. 30].

Отже, система формування доходів місцевих бюджетів являє собою сукупність форм і засобів мобілізації доходів до місцевих бюджетів, а також відносин, які виникають у процесі організації системи фінансування місцевих бюджетів, між органами управління, суб'єктами підприємницької діяльності та громадянами, що є економічною сутністю системи.

Суб'єктами системи формування доходів місцевих бюджетів виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадяни, асоціації органів місцевого самоврядування, бюджетні установи, громадські некомерційні організації та приватний сектор.

Отже, система формування доходів місцевих бюджетів має такі складові:

по-перше, нормативно-правове забезпечення, що полягає у визначених чинним законодавством організаційно-правових і майново-фінансових положеннях щодо розвитку місцевих фінансів;

по-друге, форми і методи мобілізації доходів для наповнення місцевих бюджетів (самооподаткування, залучення коштів внаслідок їх перерозподілу між бюджетами різних рівнів; кредити, внутрішні місцеві позики тощо);

по-третьє, органи управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету (територіальна громада; селищні, міські, районні ради; виконавчі органи рад; органи самоорганізації населення тощо);

по-четверте, форми організації системи фінансування, тобто місцеві бюджети (бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування);

по-п'яте, функції, компетенції, сфери відповідальності, закріплені за різними рівнями державної влади і місцевого самоврядування;

по-шосте, фінансові інструменти формування доходів;

по-сьоме, види та різновиди послуг, які надаються громадянам, підприємницьким структурам і неприбутковим організаціям;

по-восьме, методичні рекомендації щодо моніторингу фінансової діяльності місцевих органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Зайчикова В. В.* Місцеві фінанси України та Європейських країн / В. В. Зайчикова. — К. : НДФІ, 2007. — 299 с.
2. *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України / В. І. Кравченко. — К. : Знання, 1999. — 487 с.
3. *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України (Історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. — К. : НІОС, 2000. — 384 с.
4. *Європейська хартія місцевого самоврядування* : Міжнародний документ від 15 лип. 1997 р. (Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР) // Відом. Верховної Ради України — 1997. — 29 верес. (№ 38). — Ст. 249.
5. *Лайкам К.* Оптимизация распределения налогов между федеральными и региональными уровнями бюджетной системы / К. Лайкам // Вопросы экономики. — 1998. — № 10. — С. 139–142.
6. *Зайчикова В. В.* Інституційні засади формування Європейської моделі міжбюджетних відносин в Україні / В. В. Зайчикова // Наук. пр. НДФІ. — 2003. — Вип. 2 (21). — С. 103–113.
7. *Кравченко В. І.* Фінанси місцевого самоврядування в Україні: проблеми встановлення (1989–2001) / В. І. Кравченко. — К. : КМ Academia, 2001. — 460 с.
8. *Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні* : зб. наук. ст. за ред. Я. А. Жаліла. — К. : Альтерпрес, 2003.
9. *Буковинський С. А.* Удосконалення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад / С. А. Буковинський // Фінанси. — 1999. — № 5. — С. 80–84.
10. *Бьюкенен Дж.* Политическая экономия государства благосостояния / Дж. Бьюкенен // МЭ и МО. — 1996. — № 5.
11. *Зайчикова В. В.* Фінансова регіональна політика держави / В. В. Зайчикова // Фінанси України. — 2005. — № 6. — С. 29–35.
12. *Мокрый В. С.* Проблемы реформирования межбюджетных отношений как основа местного самоуправления / В. С. Мокрый // Финансы. — 2001. — № 1. — С. 9–11.
13. *Дроздовська О. С.* Теоретичні засади фінансової децентралізації / О. С. Дроздовська // Фінанси України. — 2002. — № 8. — С. 19–25.
14. *Суховірська О. Б.* Фінансові ресурси місцевих органів влади / О. Б. Суховірська // Фінанси України. — 2002. — № 11. — С. 61–67.
15. *Бюджетний кодекс України* : Закон України від 21 черв. 2001 р. № 2542-III // Відом. Верховної Ради України. — 2001. — № 37. — Ст. 189.
16. *Буряченко А. Є.* Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів / А. Є. Буряченко, М. П. Палій // Фінанси України. — 2003. — № 8. — С. 13–18.
17. *Кравченко В. І.* Роль публічних фінансів у забезпеченні економічного зростання в Україні / В. І. Кравченко // Наук. пр. НДФІ. — 2000. — Вип. 10–11. — С. 4–12.
18. *Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування* : навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Є. Мосько та ін. — К., 2000. — 136 с.