

Слухай С.В.,

доктор економічних наук,
професор кафедри економічної теорії
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,

Гончаренко О.В.,

заступник начальника відділу фінансів
у галузях енергетики
Міністерства фінансів України

УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблеми формування фінансових ресурсів регіонів в Україні. Проаналізовано процес трансформації дохідних джерел місцевих бюджетів. Обґрунтовано необхідність збільшення власних доходів місцевих бюджетів та встановлення єдиних нормативів відрахувань від регулюючих податків до місцевих бюджетів на довготривалий термін. Запропоновано напрями удосконалення фінансового забезпечення регіонів і універсальну методику визначення прогнозного обсягу доходів місцевих бюджетів.

The article deals with the problems of forming the regions' financial resources in Ukraine. The authors analyze the process of transforming income sources of the local budgets; motivate the necessity of increasing the local budgets' incomes and establishing unified norms of deductions from regulative taxes into the local budgets for a long-term period; and suggest directions aimed at perfecting financial provision of the regions and universal methods of determining predictable volume of incomes for the local budgets.

У сучасних умовах дедалі важливішою стає радикалізація реформ у секторі суспільного управління України. Сьогоднішній стан справ у цій сфері не може задовольняти суспільство. Особливо нагальною справою є створення надійної, самодостатньої дохідної бази місцевих бюджетів.

Нинішній стан економіки України характеризується поступовим збільшенням диференціації рівнів економічного і соціального розвитку регіонів та обсягів податкових і неподаткових доходів, які надходять до їх бюджетів. Для вирішення економічних та пов'язаних з ними соціальних питань необхідні подальші перетворення, а саме реформування міжбюджетних відносин, яке в країні здійснюється значно повільніше, ніж реформування усєї економіки в цілому, що може стати серйозною загрозою для започаткованого економічного зростання. Тому проблеми удосконалення системи організації міжбюджетних відносин у країні, зокрема в частині формування фінансових ресурсів регіонів, залишаються вкрай актуальними.

Різні аспекти реформування місцевих бюджетів, зокрема їхньої дохідної частини, досліджувалися у працях багатьох українських науковців:

О. Василика¹, Т. Єфименко², В. Зайчикової³, О. Кириленко⁴, І. Луніної⁵, К. Павлюк⁶, І. Чугунова⁷ та ін. Однак прискорення реформування економіки країни потребує пошуку нових підходів до розв'язання проблем формування дохідної бази регіонів в Україні.

Метою статті є визначення сучасного стану формування доходів місцевих бюджетів і пошук шляхів їх удосконалення.

Прийняття Бюджетного кодексу України стало першим кроком до реформування бюджетної системи відповідно до стандартів законодавства Європейського Союзу, започаткувало проведення реформ у бюджетній сфері, спрямованих на формування нових, прогресивних, відносин в управлінні бюджетними ресурсами, реалізацію бюджетної політики в напрямі зміцнення фінансової основи самоврядування територіальних громад і держави.

Головною частиною доходів місцевих бюджетів в Україні є державні податки, що зараховуються до бюджету відповідного рівня згідно з нормативами відрахувань або закріплюються за державним та місцевими бюджетами. Податкові надходження зведеного бюджету з 45,4 млрд грн у 2002 році зросли до 98,1 млрд грн у 2005-му, або більш ніж удвічі. Відповідно в державному бюджеті вони зросли з 28,9 до 74,5 млрд грн, а в місцевих — з 16,5 до 23,6 млрд грн⁸. Таким чином, податкові надходження в державному бюджеті зросли у 2,5 разу, а в місцевих бюджетах, які є основою справляння всіх податків, — лише в 1,5 разу⁹.

У таблиці 1 показано зміну нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, що передаються до місцевих бюджетів. З початку проведення бюджетної реформи прибутковий податок із громадян у 2001—2003 роках повністю зараховувався до місцевих бюджетів, а в 2004—2005 роках його частка в місцевих бюджетах зменшилася на 4,8 % у зв'язку з надходженням до державного бюджету податку, який справлявся з грошового забезпечення, грошових винагород та

¹ Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України: Підручник. — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 544 с.

² Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, Т.І. Єфименко та ін. — К.: НДФІ, 2004. — 712 с.

³ Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. — К.: НДФІ, 2007. — 299 с.

⁴ Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.

⁵ Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. — К.: Наукова думка, 2006. — 432 с.

⁶ Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України. — К.: НДФІ, 2006. — 584 с.

⁷ Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. — К.: НДФІ, 2005. — 259 с.

⁸ Бюджет України за 2004 рік: Стат. зб. / М.М. Шаповалова, Л.М. Калініченко, І.А. Жак та ін. — К.: Міністерство фінансів України, 2005. — С. 33, 141, 170.

⁹ Бюджет України за 2005 рік: Стат. зб. / В.О. Парнюк, О.П. Жак, Л.М. Калініченко та ін. — К.: Міністерство фінансів України, 2006. — С. 31, 119, 143.

Таблиця 1. Ефективні нормативи розщеплень окремих податків та платежів до місцевих бюджетів у 2001—2005 роках, %

Роки	Найменування дохідного джерела				
	Прибутковий податок із громадян	Податок на прибуток підприємств та організацій	Податок на додану вартість	Акцизний збір	Плата за землю
2001	100,0	25,6	0	10,2	100,0
2002	100,0	13,2	0	5,1	100,0
2003	100,0	1,1	0	2,0	100,0
2004	95,2	0,8	0	0,7	100,0
2005	95,2	0,8	0	0,8	100,0

Джерело: Бюджет України за 2005 рік: Стат. зб. — К.: Міністерство фінансів України, 2006. — С. 28.

інших виплат, одержаних військовослужбовцями й особами рядового та начальницького складу у зв'язку з виконанням обов'язків несення служби.

Частка податку на прибуток підприємств у місцевих бюджетах зменшилася на 24,8 % (з 25,6 % у 2001 році до 0,8 % у 2005-му), а частка акцизного збору — більш ніж на 9 % (з 10,2 % у 2001 році до 0,8 % у 2005-му). Лише плата за землю у 2001—2005 роках зараховувалася до місцевих бюджетів у повному обсязі, а податок на додану вартість у цей же період повністю надходив до державного бюджету.

Відповідно до Бюджетного кодексу України податок на прибуток підприємств комунальної власності повністю зараховується до місцевих бюджетів і належить до складу доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів¹⁰. Проте якщо в 1996—1999 роках податок на прибуток підприємств становив найбільшу частку в доходах місцевих бюджетів без урахування трансфертів із державного бюджету (в середньому 41,9 %), то вже в 2000 році його питома вага становила 15,0 %, у 2001 му — 11,9 %, 2002-му — 6,4 %, 2003-му — 0,7 %, а у 2004—2005 роках — 0,6 %¹¹.

Аналіз динаміки часток різних статей надходжень місцевих бюджетів свідчить про такі тенденції. Питома вага податкових надходжень протягом 2002—2005 років істотно не змінювалася й у середньому становила 81,3 %, проте змінювалися частки окремих податків. Зокрема, частка прибуткового податку з громадян зменшилася з 55,7 % у 2002 році до 54,4 % у 2005-му, тобто на 1,3 %. Частка податку на прибуток підприємств також зменшилася з 6,4 % у 2002 році до 0,6 % у 2005-му. Разом із тим питома вага неподаткових надходжень, доходів від операцій із капіталом та коштів цільових фондів має тенденцію до збільшення (табл. 2).

¹⁰ Бюджетний кодекс України. — К.: Паливода А.В., 2006. — С. 48.

¹¹ Бюджет України за 2005 рік: Стат. зб. / В.О. Парнюк, О.П. Жак, Л.М. Калініченко та ін. — К.: Міністерство фінансів України, 2006. — С. 20, 27.

**Таблиця 2. Структура доходів місцевих бюджетів у 2002—2005 роках
(без трансфертів із державного бюджету), %**

Статті доходів	Роки			
	2002	2003	2004	2005
Податкові надходження, в тому числі:	84,7	82,4	80,4	77,8
Прибутковий податок із громадян	55,7	59,9	55,2	54,4
Податок на прибуток підприємств	6,4	0,7	0,6	0,6
Податок із власників транспортних засобів	3,0	2,7	2,9	2,7
Плата за землю	9,3	9,0	10,1	9,0
Плата за торговий патент	1,6	1,6	2,2	2,2
Місцеві податки та збори	2,8	2,6	2,4	2,0
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	3,3	4,0	4,6	4,5
Неподаткові надходження, в тому числі:	10,7	10,8	9,6	11,7
Державне мито	1,0	0,9	0,9	0,5
Доходи від операцій із капіталом, у тому числі:	3,2	4,5	7,4	6,9
Надходження від продажу землі та нематеріальних активів	0,7	1,4	2,7	3,2
Цільові фонди, в тому числі:	1,4	2,3	2,6	3,6
Збір за забруднення навколишнього природного середовища	0,6	0,8	1,0	0,9
Разом доходів	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: Бюджет України за 2004 рік: Стат. зб. — К.: Міністерство фінансів України, 2005. — С. 170—171; Бюджет України за 2005 рік: Стат. зб. — К.: Міністерство фінансів України, 2006. — С. 143—144.

Таким чином, трансформація джерел доходів місцевих бюджетів пройшла досить складний шлях. Постійно змінювалися нормативи відрахувань від загальнодержавних податків та зборів і пропорції різних статей доходної частини місцевих бюджетів, що заважало прогнозуванню доходів на тривалий період та не сприяло довготерміновому розвитку місцевих громад.

Після набрання Бюджетним кодексом України чинності у системі формування місцевих бюджетів, унаслідок обмеження податкових повноважень органів місцевого самоврядування і збільшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів, пріоритет надано вирівнюванню середньодушових витрат місцевих бюджетів. Якщо в 1998—1999 роках витрати зведених бюджетів областей із розрахунку на душу населення відрізнялися в 2,1—2,5 разу, то у 2001—2002 роках — у 1,5 разу¹².

В Україні понад 90 % усіх бюджетів дотаційні й лише 8 % — це бюджети, які є донорами в умовах чинної системи бюджетного регулювання, або практично в 1,5 разу менше порівняно з 2002 роком. Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості місцевих бюджетів протягом 2002—2005 років поступово

¹² *Луніна І.О.* Бюджетні відносини між рівнями державного управління та місцевими органами влади // Україна: Формування основи для стабільного зростання. — Меморандум про економічний розвиток. Т. 2. — К.: Світовий банк, 2004. — С. 199.

підвищувалася й у 2004—2005 роках досягла 92 % порівняно із 89 % і 87 % у 2003-му та 2002 роках відповідно¹³.

За відсутності в достатньому обсязі власних доходів видатки місцевих бюджетів забезпечуються за рахунок надання трансфертів із державного бюджету, які відіграють важливу роль у формуванні доходів місцевих бюджетів та частки ВВП, яка перерозподіляється через систему трансфертів. Якщо у 2001 році трансферти місцевим бюджетам становили 3,5 % ВВП, то у 2005-му їхня частка у ВВП збільшилася на 57,1 % і становила 5,5 % ВВП. Питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів має сталу тенденцію до зростання: якщо в 1998 році вони становили 14,3 %, то у 2004-му — 42,5 % і у 2005-му — 43,5 %¹⁴. Таким чином, можна говорити про недостатній рівень автономності місцевих бюджетів у визначенні пріоритетів бюджетних видатків.

Практика надання місцевим бюджетам власних доходів у обсязі, не достатньому для фінансування видатків, успадкована з часів соціалізму, коли вважалося, що обмежений обсяг власних доходів місцевих бюджетів спонукатиме місцеві органи влади до їх збільшення та пошуку додаткових джерел фінансування. Так, у 1975 році питома вага цих доходів по бюджетах областей становила в середньому 30,3 %, мінімальний рівень — у Волинській області (21,0 %), максимальний — у Кримській області та м. Києві (42,4 % та 41,0 % відповідно)¹⁵.

Разом із тим статтею 9 Європейської хартії про місцеве самоврядування визначено такі положення щодо формування та розвитку місцевих фінансів¹⁶:

— органи місцевого та регіонального самоврядування мають право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень;

— обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим Конституцією або законом;

— принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, на встановлення розміру яких вони мають затверджені законом повноваження;

— передача повноважень місцевим та регіональним органам влади повинна супроводжуватися передачею їм фінансових ресурсів, необхідних для виконання цих повноважень.

Реалізація конституційних гарантій самостійності органів місцевого самоврядування залежить від законодавчого закріплення достатніх та стабільних власних джерел доходів місцевих бюджетів, оскільки тільки стосовно власних доходів орга-

¹³ *Огонь Ц.Г.* Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації // *Фінанси України*. — 2006. — № 1. — С. 8.

¹⁴ *Павлюк К.В.* Формування доходів місцевих бюджетів // *Фінанси України*. — 2006. — № 4. — С. 24—37.

¹⁵ *Василик О.Д., Глущенко Н.Я.* Государственный бюджет Украинской ССР. — М.: Финансы, 1978. — 167 с.

¹⁶ *Європейська хартія про місцеве самоврядування*. — Страсбург: Рада Європи, 1990. — 10 с.

ни місцевого самоврядування мають реальні повноваження щодо їх запровадження та збирання. Це дасть змогу значно скоротити кількість дотаційних місцевих бюджетів за рахунок підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування в розвиткові власного податкового потенціалу на території відповідних регіонів.

Частка власних доходів місцевих бюджетів в Україні, обсяги яких залежать від рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування, становила: у 2002 році — 3,9 %; 2003-му — 4,2 %; 2004-му — 4,7 %; 2005-му — 3,7 %. Таким чином, дохідні джерела, які не враховуються при розрахунку обсягів трансфертів, займають у місцевих бюджетах досить малу частку. Невисока питома вага цієї групи доходів свідчить про високий рівень перерозподілу доходів у рамках бюджетної системи України¹⁷.

Роль доходів місцевих бюджетів до певної міри визначається величиною валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через них. Слід зазначити, що доходи місцевих бюджетів як частка ВВП мають тенденцію до зменшення питомої ваги у ВВП. Цей процес відбувався внаслідок стабілізації переліку дохідних джерел, що в основному складаються із прямих податків, а також зростання реального та номінального ВВП значно швидшими темпами, ніж зростання доходів місцевих бюджетів.

У 1996 році через місцеві бюджети (без урахування трансфертів) перерозподілялося 13,4 % ВВП, у 1997-му — 13,0 %; у наступні роки ця частка мала сталу тенденцію до зниження: у 1998 році — 12,9 %; 1999-му — 10,1 %; 2000-му — 8,4 %; 2001-му — 8,7 %; 2002-му — 8,6 %; 2003-му — 8,4 %; 2004-му — 6,6 %; 2005 році — 7,1 %. Лише у 2001-му та 2005 роках рівень перерозподілу ВВП де-що підвищився — на 0,3 % та 0,5 % відповідно¹⁸.

З метою надання місцевим бюджетам достатніх податкових надходжень, що більше відповідатимуть обсягу покладених на них функцій, варто розглянути можливість передачі в розпорядження місцевих органів влади частини надходжень від загальнодержавних податків та зборів, рівень мобілізації яких залежить від податкових зусиль місцевих органів влади (ПДВ і податок на прибуток державних підприємств). Доцільність цієї пропозиції підтверджується й міжнародним досвідом. Так, у Німеччині 44 % ПДВ та 50 % податку на прибуток корпорацій надходять до бюджетів земель та общин. У США основними дохідними джерелами бюджетів штатів і муніципалітетів є податок із продажу, податок на нерухомість та податок на доходи фізичних осіб. У Росії в 2000 році 15 % ПДВ і податкова надбавка до податку на прибуток підприємств надходили до місцевих бюджетів¹⁹.

¹⁷ Гончаренко О.В. Механізм організації міжбюджетних відносин в Україні // Актуальні проблеми економіки. — 2007. — № 4 (70). — С. 82.

¹⁸ Бюджет України за 2005 рік: Стат. зб. / В.О. Парнюк, О.П. Жак, Л.М. Калініченко та ін. — К.: Міністерство фінансів України, 2006. — С. 19–20.

¹⁹ Вахненко Т.П. Реформування системи міжбюджетних відносин в Україні // Економіка. Фінанси. Право. — 2003. — № 9. — С. 7.

Застосування податкових розщеплень як інструмента фінансової підтримки місцевих бюджетів варте уваги, виходячи з таких критеріїв, як простота, прозорість, доступність для розуміння, стабільність, стимулювання органів влади та органів місцевого самоврядування до нарощування надходження податків і розширення податкової бази. З другого боку, застосування нормативів податкових розщеплень на довготривалий термін дасть змогу місцевим органам влади самостійно затверджувати бюджети до початку фінансового року, розпочинати новий бюджетний рік із затвердженими видатками й на їх основі проводити фінансову діяльність. Крім того, місцева влада матиме можливість планувати бюджет розвитку на середньо- та довготермінову перспективу.

На наш погляд, заміна розщеплених із фіксованими нормативами податків дотаціями вирівнювання та іншими трансфертами є нераціональною, оскільки посилює залежність економічного розвитку регіонів від центральної влади. Треба змістити акценти з вирівнювання умов життя населення різних регіонів шляхом перерозподілу коштів через державний бюджет на механізми, котрі підвищують інтерес регіонів до генерації власних доходів.

Основу власних доходів місцевих бюджетів повинні становити місцеві податки та збори. Принципово важливе значення має закріплення за місцевими бюджетами таких податків, які гарантуватимуть органам місцевого самоврядування стабільні надходження доходів та їх рівномірний горизонтальний розподіл. Для розширення фінансової бази місцевого самоврядування необхідно законодавчо забезпечити статус місцевої та регіональної власності, врегулювати орендні відносини і проведення процедури відчуження.

На нашу думку, в Україні до місцевих податків можна було б віднести податок на майно; плату за землю; надбавку на податок із доходів фізичних осіб та податки на бізнес (плату за ліцензії і плату за патент). Зазначені податки відповідають критеріям рівня адміністративних видатків, високої прибутковості та стабільності надходжень і можливості індексації податкових надходжень, що має забезпечити достатню фінансову самостійність місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні один-два вагомих місцевих податки, ставки та базу яких вони зможуть регулювати самостійно. Ухвалення Закону України “Про податок на нерухомість” у чинній редакції також є потенційним джерелом істотного зміцнення місцевих фінансів, за попередніми розрахунками, в розмірі близько 2 млрд грн щорічних надходжень²⁰.

Як нам здається, єдиний податок для суб’єктів малого підприємництва варто віднести до податків, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджет-

²⁰ *Барецький В.І.* Проблеми фінансового забезпечення розвитку адміністративно-територіальних утворень у контексті Європейської хартії місцевого самоврядування // Наукові праці НДФІ. — 2005. — № 1 (30). — С. 94.

них трансфертів, оскільки місцеві органи влади можуть встановлювати розміри ставок єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва у визначених межах (від 20-ти до 200 гривень)²¹, а доходи зараховуються до місцевого бюджету. Для зміцнення власних доходів місцевих бюджетів потрібно також вирішити питання щодо скасування пільг із плати за землю та переглянути Декрет Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” в частині встановлення ставок місцевих податків і зборів від рівня мінімальної заробітної плати.

Важливим напрямом розв'язання проблем фінансового забезпечення місцевих бюджетів є посилення зв'язку між соціально-економічним і бюджетним плануванням адміністративно-територіальних одиниць. На розрахунок доходів місцевих бюджетів практично не впливає соціально-економічна ситуація на території місцевого самоврядування та виконання програм розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Для підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходження доходів до місцевого бюджету, розвитку місцевої економічної бази потрібно виділяти їм кошти пропорційно значенню показника, що відображав би внесок територіальних об'єднань у досягнення встановлених державою цілей. У ролі такого показника повинен використовуватися або обсяг додатково зібраних доходів із територій конкретних територіальних громад, або порівняльні темпи економічного зростання. Слід зазначити, що той самий ефект дає закріплення за місцевими бюджетами єдиних нормативів відрахувань від регулюючих податків на довготривалий термін.

Планування доходів бюджетів на основі індексу податкоспроможності не стимулює місцеві органи влади докладати більших зусиль зі збору податків, тому що в разі підвищення збирання податків на певній території в нинішньому році в майбутньому її індекс податкоспроможності зростатиме. На наш погляд, показник податкоспроможності регіону повинен враховувати потенційні можливості надходження доходів на певній території, а не фактичні значення податкових надходжень.

Реформування бюджетної системи треба проводити на принципах її децентралізації — для максимального використання місцевою владою наявного податкового потенціалу своїх територій. Процес формування податкового потенціалу складається з таких блоків:

- нормативний — набір головних параметрів податкового законодавства, які відображають формування податкової бази та ставок податків;
- економічний — відображає показники податкового навантаження, акумулює параметри економічного сектору економіки, що формує податкову базу;

²¹ Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва: Указ Президента України від 3 липня 1998 року № 727/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 27. — С. 975.

— бюджетний — об'єднує показники зарахування податків до різних рівнів бюджетної системи.

Основою розрахунку податкового потенціалу є показники податкової бази та ставок податків відповідно до чинного законодавства або проектів щодо його зміни; показники рівня сплати податків та зборів; індекси споживчих цін; показники прогнозу соціально-економічного розвитку території; показники обсягу недоїмок податків та зборів.

Для здійснення реальної оцінки рівня податкового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці доцільно розробити податковий паспорт, котрий повинен складатися з таких розділів:

1. Загальна характеристика адміністративно-територіальної одиниці.
2. Склад і структура податкової бази місцевого бюджету.
3. Склад і структура надходжень, пільг та недоїмок за податками та зборами до місцевого бюджету.
4. Дані щодо адміністративно-територіальної одиниці для розрахунку податкового потенціалу.
5. Розрахунок податкового потенціалу місцевого бюджету.

На нашу думку, застосування місцевими органами влади податкових паспортів та показника податкового потенціалу дасть змогу підвищити ефективність бюджетно-податкового планування, виявити резерви зростання податкового потенціалу і сприятиме поліпшенню фінансового становища місцевих бюджетів. Збільшення податкового потенціалу має стати одним із головних елементів бюджетного процесу на всіх його етапах. Розрахунок податкового потенціалу повинні проводити регіональні управління Державного казначейства, які не тільки мають найдостовірнішу інформацію, а й можуть забезпечити запровадження єдиної методики розрахунку певного показника на всій території країни.

У Бюджетному кодексі України не передбачено методику розрахунку прогнозних розмірів податкових та неподаткових доходів. Тому на практиці кожний фінансовий орган розраховує майбутні доходи самостійно, за своєю власною методикою. Вищий орган влади має на меті не тільки зменшити дохідну частину свого бюджету, а й завищити дохідну частину залежних від нього нижчестоящих бюджетів, для того щоб віддати менше трансфертів. Виходячи з принципу єдності бюджетної системи України, необхідно розробити єдиний порядок розрахунку прогнозних показників доходів, який би забезпечив реальність проведених розрахунків.

Для забезпечення планування податкових надходжень за принципом єдності бюджетної системи України пропонується універсальна методика розрахунку доходів. Планування здійснюється у три етапи:

1. Місцеві органи влади самостійно прогнозують надходження від податків і зборів, які надходять від місцевих платників податків.

2. Фінансові органи облдержадміністрацій отримують розраховані містами та районами показники й розраховують податкову базу регіону в цілому та її структуру за окремими податками та зборами.

3. Міністерство фінансів отримує регіональні дані й визначає загальну податкову базу країни та її структуру за окремими податками та зборами.

Отже, кожний рівень влади, володіючи інформацією про суму податку, яка повинна надійти в бюджети всіх рівнів із конкретної території, й застосувавши законодавчо встановлену ставку відрахувань, отримає реальну оцінку надходження до свого бюджету за кожним із податків та зборів.

Таким чином, реалізація конституційних гарантій самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення залежить від закріплення в чинному законодавстві механізмів забезпечення стабільних джерел доходів до місцевих бюджетів. Основою самостійності місцевих бюджетів повинні стати місцеві податки та збори й податки, на формування яких мають вплив органи місцевого самоврядування.

Для збільшення в місцевих бюджетах частки власних доходів, зменшення залежності від фінансової допомоги, досягнення збалансованості бюджетів, підвищення ефективності управління місцевими фінансами необхідно:

- чітке законодавче закріплення бюджетних повноважень і відповідальності влади різних рівнів при формуванні доходів;
- наділення органів місцевого самоврядування одним-двома вагомими місцевими податками, ставки та базу яких вони зможуть регулювати самостійно;
- формування дохідної частини місцевих бюджетів на основі об'єктивної оцінки їхнього податкового потенціалу й визначення видаткових зобов'язань регіональної влади;
- застосування стабільних базових нормативів відрахувань від державних податків до місцевих бюджетів;
- посилення контролю за повнотою надходження доходів до місцевих бюджетів;
- забезпечення правових гарантій для безумовного виконання фінансових зобов'язань учасниками міжбюджетних відносин.