

Макогон В. Д.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту

Міністерства фінансів України,

старший науковий співробітник

відділу перспективного прогнозування міжбюджетних відносин

Науково-дослідного фінансового інституту

Міністерства фінансів України

ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

В умовах формування нових відносин між різними рівнями влади, розширення повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку з проведенням економічних реформ, необхідних для вступу до Європейського Союзу, особливої актуальності набувають дослідження систем фінансового забезпечення місцевих бюджетів європейських країн.

Серед вагомих наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених з питань функціонування системи формування доходів місцевих бюджетів можна назвати праці: В. Кравченка, І. Луніної, В. Зайчикової, Г. Веттерберга, Е. Ровенського, К. Валлих, Дж. Литвака, К. Лайкама, І. Озерова, Дж. Б'юкенена, Ш. Бланкарта та ін. Цінність їхніх робіт полягає у визначенні та узагальненні теоретичних основ системи формування доходів місцевих бюджетів у контексті теорії місцевих фінансів та міжбюджетних відносин. Водночас не повною мірою дослідженими й узагальненими залишаються питання щодо складових системи формування доходів місцевих бюджетів.

До основних програмних документів урядів зарубіжних країн щодо формування доходів місцевих бюджетів належать Європейська Хартія місцевого самоврядування, Всесвітня декларація місцевого самоврядування, Європейська Хартія міст, Європейська декларація прав міст та Декларація про принципи місцевого самоврядування у державах – учасницях Співдружності Незалежних Держав.

Визначення основних принципів системи формування доходів місцевих бюджетів відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування є важливим з погляду механізму функціонування її складових. Зокрема:

- органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень;
- відповідність обсягу фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування їхнім функціям, передбаченим конституцією або законом;
- частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких встановлюється законодавчо;
- фінансові системи мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер та повинні забезпечувати можливість проводити наявні ресурси відповідно до реального зростання вартості виконання завдань органами місцевого самоврядування;

- запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій або запровадження аналогічних заходів;
- органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів;
- надання дотації не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування на здійснення політики в межах власної компетенції;
- органи місцевого самоврядування законодавчо наділені повноваженнями щодо доступу до національного ринку капіталу.

Відповідно до ст. 8 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування визначено принципи системи формування доходів місцевих бюджетів, а саме:

- органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної політики на адекватні власні фінансові ресурси, якими можуть вільно розпоряджатися відповідно до своїх повноважень;
- розподіл ресурсів між органами різних рівнів влади має здійснюватися в пропорціях відповідно до покладених на них завдань, а також з огляду на їх природу для надання суспільних послуг і адекватного планування фінансів. Збільшення повноважень повинно супроводжуватися наданням ресурсів, необхідних для їх виконання;
- оптимальна пропорція фінансових ресурсів, спрямованих на органи місцевого самоврядування, має виходити з обсягу місцевих податків та зборів, які ними встановлюються;
- з метою забезпечення наданих повноважень оптимальним обсягом ресурсів механізм стягнення податків та зборів органів місцевого самоврядування має бути досить гнучким;
- для зменшення диференціації обсягу надходжень між регіонами різного рівня розвитку повинна застосовуватися система фінансового вирівнювання;
- права органів місцевого самоврядування щодо встановлення норм та обсягу податків і зборів, спрямованих на місцеві бюджети, мають бути чітко визначені законодавчо;
- при наданні міжбюджетних трансфертів з державного бюджету на фінансування певних регіональних проектів права органів місцевого самоврядування в жодному разі не повинні обмежуватися чи порушуватися.

Відповідно до Європейської Хартії міст визначається, що на органи місцевого самоврядування покладаються обов'язки щодо забезпечення економічного розвитку регіонів; місто в економічному і соціальному розумінні визначається частиною свого регіону і навколишньої території; при розробці планів органи місцевого самоврядування мають враховувати взаємовідносини міста з усім регіоном; економічне зростання і розвиток залежать від інфраструктури, достатньої для організації, підтримки і розвитку такого зростання; співробітництво між приватним і державним секторами є важливим чинником у міському економічному зростанні і розвитку.

Європейська декларація прав міст проголошує, що громадяни міст наділені правами щодо фінансових механізмів і структур, які дають змогу органам місцевого самоврядування здійснювати пошук фінансових ресурсів, необхідних для здійснення прав, визначених зазначеною декларацією.

Відповідно до ст. 4 Декларації про принципи місцевого самоврядування у державах – учасницях Співдружності Незалежних Держав визначаються права органів місцевого самоврядування на матеріально-фінансові ресурси, які мають відповідати їх повноваженням, зокрема бути достатніми для забезпечення державних соціальних стандартів для населення. Держава повинна забезпечити відповідність ресурсів повноваженням органів місцевого самоврядування, встановлених законодавчо.

Значну роль при визначенні головних чинників, які впливають на розвиток системи формування доходів місцевих бюджетів, тобто сукупність організаційних та інституційних умов, що забезпечують функціонування місцевих фінансів в європейських країнах, відіграє політика фіскальної децентралізації.

Метою фінансової децентралізації є створення такої системи управління фінансами, яка побудована на раціональному розподілі функцій та їх фінансовому забезпеченні у сфері надання громадських і державних послуг, а також на наданні послуг громадянам найближчими до них органами державної влади та місцевого самоврядування.

У розвинених країнах фіскальна децентралізація застосовується для реорганізації уряду з метою надання суспільних послуг у найефективніший спосіб.

Загальне поняття фіскальної децентралізації включає політичні, економічні та інституціональні аспекти організації міжбюджетних відносин і охоплює широкі сфери діяльності – від ефективності функціонування державних інститутів та розвитку стабільної фінансової інфраструктури до вдосконалення механізмів фіскальних трансфертів та підтримки соціального страхування.

До найбільших держав, в яких склалася децентралізована система управління, належать Росія, Індія, Бразилія, Китай. Серед промислово розвинених країн можна виокремити США, Канаду, Німеччину, Францію.

У Франції децентралізація встановлює чіткий баланс рівноваги між державною центральною владою в особі президента Франції і представниками місцевих органів влади (префект). Префект регіону керує галузевими департаментами. Функції префекта полягають у здійсненні державної політики, забезпеченні соціально-економічного розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці і здійсненні контролю за законністю прийнятих рішень органами місцевого самоврядування. У результаті визнання префектом рішення органу місцевого самоврядування не відповідним законодавству він надає пропозиції про його відхилення. За відмови питання

щодо відхилення розглядається в адміністративному суді, який приймає остаточне рішення¹.

У Сполучених Штатах Америки органи муніципального управління наділені правами щодо вирішення місцевих питань без втручання штатів, а також вони можуть розробляти, вносити та приймати поправки до Хартії місцевого самоврядування².

Особливий інтерес організації місцевого самоврядування для України в контексті децентралізації системи управління, на наш погляд, являє собою досвід Баварії. Раду й адміністративний апарат місцевого самоврядування Баварії очолює обраний на прямих виборах перший бургомістр, а сама виборча система максимально наближена до інтересів громадян. Ідея однорідності влади виражена конституційно і потребує відповідності з принципами республіканської, демократичної і соціально-правової держави. Зазначені принципи поширюються до рівня району й общин. Уряд регіонів утворюється шляхом прямих виборів на основі таємного голосування. Конституція визначає право общин регулювати в рамках закону на свою відповідальність усі справи органів місцевого самоврядування. Уряди общин, як і регіонів, наділені правами самоуправління³.

Проте, незважаючи на значні кроки децентралізації системи управління, головну роль в європейських країнах відіграють центральні органи виконавчої влади. За ознаками централізації системи управління можна виокремити два типи систем формування доходів місцевих бюджетів, характерних для різних країн.

В одних країнах управління регіональною політикою (як розробка, так і реалізація) практично повністю монополізоване відповідними міністерствами (Великобританія), а в інших — уся повнота повноважень щодо розробки регіональної політики зосереджена на місцевому рівні (Фінляндія). У Великобританії основна відповідальність за розробку законодавства у сфері регіональної політики покладена на міністерства торгівлі, промисловості, транспорту, навколишнього середовища і регіонів, здійснення регіональної політики — на регіональні представництва уряду, до складу яких входять співробітники зазначених міністерств. У Фінляндії повноваження щодо розробки та реалізації регіональної політики покладені на міністерства внутрішніх справ. Міністерство торгівлі і промисловості відповідає за розробку та реалізацію регіональної політики через регіональні представництва.

Серед європейських країн, для яких характерний досить високий рівень централізації у сфері регіональної політики, можна виокремити Італію та Португалію.

Територія Італії поділена на 20 областей (regione), п'ять з яких мають особливий статус. Області розподілені на 109 провінцій (provincia), сім з яких засновані в 2002–2004 рр. До складу провінцій входять комуни

¹Симоненко В. К. Регіони України / В. К. Симоненко. — К. : Наук. думка, 1997. — 263 с. — С. 205.

²Там само. — С. 206.

³Там само. — С. 207.

(*comuna*). Залежно від статусу регіонів визначаються відмінності у розпорядженні ресурсами. Органи місцевого самоврядування регіонів зі спеціальним статусом наділені більшими повноваженнями щодо самостійного розподілу фінансових ресурсів, отриманих від органів державної влади.

За конституцією Португалія є унітарною державою. Адміністративний устрій Португалії передбачає поділ на автономні області: Азорські Острови та Архіпелаг Мадейра; 22 округи (*distrito*), які поділяються на райони (*concelho*), а ті в свою чергу – на парафії (*freguesia*). Райони Лісабона і Порту поділяються на квартали (*bairro*), квартали – на парафії. Крім того, континентальна Португалія поділяється на 11 історичних провінцій. Організація і функціонування місцевого самоврядування ґрунтуються за принципами субсидіарності, автономії органів місцевого самоврядування, демократичної децентралізації державного управління та принципами автономності островів (Азорські Острови та Архіпелаг Мадейра).

Оскільки зарубіжний досвід має застосовуватися з урахуванням певних умов, у цьому науковому дослідженні ґрунтовніше розглядатимуться особливості системи формування доходів місцевих бюджетів в країнах, які ратифікували Європейську Хартію місцевого самоврядування.

Системи формування доходів місцевих бюджетів розвинених європейських країн, які ратифікували Європейську Хартію, для України можуть стати взірцем щодо довгострокових орієнтирів, здебільшого досвід цих країн повністю відповідає потребам реформування місцевих бюджетів в Україні.

Формування й реалізація регіональної політики відповідно до принципів регіональної політики європейських держав стануть важливим кроком на шляху входження національної економіки в європейський економічний простір та інтеграції України в Європейське співтовариство⁴.

Враховуючи те, що цей напрям є досить об'ємним для аналізу, зазначимо лише ключові орієнтири, які можуть бути використанні в Україні в системі формування доходів місцевих бюджетів.

У більшості унітарних країн Європейського Союзу прийнято законодавство, згідно з яким здійснюється розподіл податків на державні і місцеві. До загальнодержавних належать податки на операції з готовою продукцією. Наприклад, у Норвегії основним загальнодержавним податком є податок на додану вартість і податок на прибуток корпорацій⁵. У Великобританії головними загальнодержавними податками є податок на додану вартість, акцизний збір та прибутковий податок з громадян⁶.

Питома вага податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів окремих європейських країн характеризується даними, наведеними в табл. 1.

⁴Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення: [зб. офіц. док. / наук. ред. З. Варналій та ін.] – К. : НІСД, 2004. – 521 с. – С. 12.

⁵Налоговые системы зарубежных стран: [науч. ред. Князева В. и др.]. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 191 с. – С. 109–114.

⁶Там само. – С. 38–42.

Таблиця 1

Питома вага податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів окремих європейських країн, %

Країна	2004	2005	2006
Данія	51,2	51,5	50,9
Австрія	55,6	54,2	55,3
Бельгія	32,9	32,3	33,1
Італія	44,1	43,6	44,4
Латвія	54,9	54,4	55,6
Литва	40,3	34,7	35,3
Люксембург	33,8	33,4	31,4
Німеччина	39,3	39,6	42,0
Польща	32,7	32,7	32,4
Словенія	33,5	33,8	34,1
Фінляндія	48,1	47,3	47,1
Чехія	43,3	50,3	48,2

Джерело: Основні соціально-економічні та фінансово-бюджетні показники країн світу : [статистичний збірник / наук. ред. В. Парнюк та ін.]. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 123 с.

Відповідно до законодавства європейських країн основними місцевими податками та зборами є⁷:

- збори за надання послуг місцевими органами влади (сплачується за водопостачання, вивіз сміття, користування громадським транспортом тощо);
- доходи від місцевої комунальної власності (утворюються за рахунок надходжень від продажу чи оренди комунального майна);
- податки та внески до соціальних фондів (сплачуються юридичними і фізичними особами та виступають джерелами фінансування усіх видатків).

Слід зауважити, що лише у восьми країнах – членах Ради Європи зазначені надходження дорівнюють або перевищують 50 % доходів місцевих бюджетів.

Питома вага податків на доходи у структурі доходів місцевих бюджетів окремих європейських країн характеризується даними, наведеними в табл. 2.

Однією з перших десяти держав, які ратифікували Європейську Хартію місцевого самоврядування, була Франція.

Франція є однією з найцентралізованіших демократичних країн Європи. Відповідно до ст. 72 Конституції Франції місцевими колективами Республі-

⁷Local Finance in the Twenty Five Countries of the European Union // Dexia Editions. – 2004.

Питома вага податків на доходи у структурі доходів місцевих бюджетів окремих європейських країн, %

Країна	2004	2005	2006
Данія	47,6	48,0	47,5
Австрія	21,2	17,7	18,2
Бельгія	11,3	11,2	11,7
Італія	9,5	8,8	8,7
Латвія	45,8	46,1	48,4
Литва	33,2	29,3	30,3
Люксембург	30,8	30,5	28,6
Німеччина	31,1	31,6	34,1
Польща	17,5	18,4	19,1
Словенія	23,4	23,6	24,0
Фінляндія	45,7	44,9	44,6
Чехія	24,4	28,7	26,6

Джерело: Основні соціально-економічні та фінансово-бюджетні показники країн світу: [статистичний збірник / наук. ред. В. Парнюк та ін.]. – К.: Міністерство фінансів України, 2007. – 123 с.

ки є комуни, департаменти, заморські території. Усі інші місцеві колективи утворюються законом⁸.

Відповідно до ст. 34 французької Конституції визначаються основні принципи вільного управління місцевих адміністративних одиниць, а також їх компетенція та розмір податків⁹.

На сьогодні в країні створено 22 регіони, 96 департаментів і близько 36 тис. комун. Адміністративно-територіальний устрій також включає п'ять заморських департаментів – Гваделупа, Мартиніка, Гвіана, Сен-П'єр і Мікелон та Реюньон; чотири заморські території – Нова Каледонія, Полінезія, Уолліс і Фуртуна, Південноантарктичні території¹⁰.

У відповідності з програмами та заходами, які здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів місцевими органами влади у Франції, визначаються¹¹:

- районні органи влади (рівень комун (общин) – базовий рівень самоврядування);

⁸ *Ткачук А.* Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К.: Заповіт, 1997. – 186 с. – С. 15.

⁹ Там само. – С. 61.

¹⁰ *Пасічник Ю. В.* Бюджетна система України та зарубіжних країн / Ю. В. Пасічник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 523 с. – С. 457.

¹¹ *Le dénombrement des collectivités locales. publications: «les collectivités locales en chiffres 2006».* Direction générale des collectivités locales/desl. mise en ligne. – 2006.

- органи влади департаментів (рівень департаменту: на цьому рівні діють органи місцевого самоврядування – Генеральна рада із власним виконавчим органом і префектури);
- регіональні органи влади (рівень округу: діють органи самоврядування та префектури, але повноваження органів місцевого самоврядування досить обмежені).

Місцева податкова система Франції протягом 1999–2003 рр. зазнала значних змін. Були проведені численні реформи, а саме¹²:

- у 1999 р. відмінено (на п'ять років) оподаткування професійним митом; у 2003 р. органи місцевого самоврядування отримали повну компенсацію коштів внаслідок цих змін у сумі 8966 млн євро;
- у 1999 р. відмінено (в окремих випадках скорочено) податки на зміну права власності; у 2003 р. внаслідок цих змін департаменти отримали компенсацію у сумі 1374 млн євро, а регіони – 862 млн євро;
- у 2000 р. на регіональному рівні відмінено податок на житло;
- у 2001 р. відмінено автомобільні картки для приватних осіб (сума компенсації у 2003 р. становила 2,17 млрд євро).

У 2004 р. у зв'язку з ухваленням парламентом Закону “Про госпрозрахунок місцевих органів влади” від 29 липня 2004 р. та Закону “Про права і відповідальність місцевих органів влади відповідно до зайнятих посад” від 13 серпня 2004 р. розпочався новий етап розвитку фінансів органів місцевого самоврядування. У 2005 р. посилюються і розширюються повноваження органів місцевого самоврядування департаментів (щодо суспільної діяльності) і регіонів (щодо безперервної професійної підготовки). Аби компенсувати витрати, пов'язані з наданими повноваженнями і зберегти власні ресурси, регіони і департаменти наділяються новими повноваженнями щодо місцевого оподаткування.

З 1 січня 2004 р. за департаментами закріплюються податкові надходження від мита за споживання нафтопродуктів (TIPP – Taxe Intérieure de consommation sur les Produits Pétroliers).

Частка податкових надходжень від мита за споживання нафтопродуктів визначається за допомогою процентних ставок відповідно до законодавства. Органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо отримання частини TIPP у таких розмірах¹³:

- 45 % – для районів, які належать до міського співтовариства (CU);
- 26 % – для районів, які належать до спільності районів (CC);
- 23 % – для районів, які належать до профспілки нової агломерації (SAN);
- 22 % – для районів, які належать до міського співтовариства єдиного професійного податку (CU і TPU);
- 16 % – для районів, які належать до профспілки.

¹² Rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2005. – 2005. – 192 p. – P. 22.

¹³ Ibid. – P. 115.

У 2005 р. для регіонів і департаментів спостерігалася тенденція до зростання непрямих податкових зборів у структурі доходів місцевих бюджетів при підвищенні рівня інвестування органами місцевого самоврядування. У 2003 р. ця сума становила близько 10 млрд євро, у 2004 р. – близько 52,5 млрд євро.

У 2006 р. згідно з новими законодавчими проектами передбачається зростання повноважень регіонів і департаментів. Слід зазначити, що фінансове становище органів місцевого самоврядування при цьому не порушується, а залишається міцним, підкріпленим необхідними фінансовими ресурсами, необхідними для виконання їхніх повноважень.

Загалом у податковій системі Франції існує чотири основні місцеві податки: земельний податок на забудовані ділянки; земельний податок на незабудовані ділянки; податок на житло; професійний податок. Їхня частка в державних доходах у 1990 р. складала приблизно 22 %, у 2002 р. – 32,7, а у 2003 р. – 34,6 %¹⁴.

У цілому місцеві податки становлять у загальній сумі місцевих бюджетів близько 48 %. Частка податків на майно у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів складає близько 40 %.

Земельний податок на забудовані ділянки фактично накладається на все нерухоме майно, а також ділянки промислового чи комерційного використання. Земельний податок на незабудовані ділянки стосується ріллі, пасовищ, лісів, боліт тощо. Податок на житло стягується з власників житлових приміщень і орендарів житла за винятком малозабезпечених верств населення. Професійний податок сплачується громадянами, які займаються професійною діяльністю, що не передбачає винагороди у вигляді заробітної плати.

До місцевих бюджетів надходить також частина загальнодержавного податку на додану вартість, який збирається централізовано. Крім того, деякі місцеві податки є факультативними, тобто встановлюються лише в тих випадках, коли місцеві органи влади не можуть забезпечити бездефіцитність бюджету. Це податки на розваги, утримання місцевих доріг, вулиць, домашню прислугу, реєстраційні збори і т. п.

Питання, пов'язані з необхідністю взяття кредиту для збалансування місцевого бюджету, органи місцевого самоврядування розглядають у середині або наприкінці фінансового року, коли місцеві органи влади повідомляють про таку необхідність.

Фінансування витрат, які здійснюються у зв'язку з наданням кредитів, може відбуватися декількома способами:

- учасники бюджетного процесу можуть надати безкоштовно один кредит за наявності вільних оборотних коштів;
- дозволяється користуватися коштами, затвердженими в бюджеті “місячні кредити”, але не перевищуючи при цьому 12 % суми коштів, визначених у попередньому році.

Уже 10 років у всіх адміністративно-територіальних утвореннях спостерігається значне зниження витрат. Сума боргу в зв'язку з отриманням

¹⁴Rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2005. – 2005. – 192 p. – P. 22.

кредитів у 1993 р. становила близько 6,8 млрд євро, тоді як у 2004 р. вона склала лише 3 млрд євро (відбулося скорочення на 55,9 %) ¹⁵.

Власні ресурси органів місцевого самоврядування складаються з таких елементів: продукт оподаткування, відрахування для наданих послуг, обласні продукти, подарунки і заповіти та фінансові продукти ¹⁶.

Передані повноваження органам місцевого самоврядування супроводжуються наданням фінансової компенсації, яка відповідно до законодавства має здійснюватися таким чином:

- повне надання: надані ресурси еквівалентні витратам, здійсненим країною у вигляді переданих повноважень;
- супроводжуюча: будь-яке зростання доручень внаслідок передачі повноважень супроводжується передачею супроводжуваних ресурсів, необхідних для діяльності протягом фінансового року;
- підконтрольна: сума на зростання доручень внаслідок передачі повноважень має бути підтверджена міжвідомчою постановою після повідомлення дорадчої комісії про оцінку доручення;
- має відповідати державним витратам відповідно до конституції.

Згідно із Законом “Про Державний бюджет на 2005 рік” у Франції компенсації встановлюються у розмірі від 60 до 120 євро на одного жителя ¹⁷.

В інших європейських країнах визначальною тенденцією розвитку системи формування доходів місцевих бюджетів є посилення організаційно-інституційних чинників, які полягають у визначенні стратегічних напрямків, спрямованих на раціональне використання регіональних ресурсів та упорядкування діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування щодо справедливого розподілу доходів між бюджетами різних рівнів у просторовому розумінні. Проте реалізувати зазначені цілі у практичному розумінні досить складно. Прикладом слугує Великобританія та Швеція. У Великобританії органи місцевого самоврядування формуються відповідно до законодавства і діють лише в межах наданих законом повноважень.

Основними завданнями регіональної політики Швеції є підвищення рівня розвитку регіонів в економічному, екологічному, промисловому і соціальному відношеннях. Система управління у Швеції здійснюється залежно від географічного рівня: центральний, регіональний (округ) та місцевий (муніципалітети) ¹⁸.

Базу для податкових надходжень рад муніципалітетів та ленів у Швеції встановлює держава. Органи місцевого самоврядування можуть змінювати розміри власних податкових надходжень лише при наявності прав на встановлення ставок оподаткування відповідно до Конституції країни ¹⁹.

¹⁵ Rapport de l'Observatoire des finances locales. Les finances des collectivités locales en 2005. – 2005. – 192 p. – P. 52.

¹⁶ Ibid. – P. 23.

¹⁷ Ibid. – P. 28.

¹⁸ Загальні відомості про Швецію. Місцеве самоврядування у Швеції. – К. : Шведський інститут, 2001. – С. 4.

¹⁹ Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 186 с. – С. 11.

Теоретично рада муніципалітету та лєну може отримувати доходи лише з таких джерел:

- власні місцеві податкові надходження;
- субсидії на вирівнювання податкових надходжень між регіонами;
- незв'язані державні субсидії;
- цільові державні субсидії;
- збори (або часткові платежі за послуги у сфері охорони здоров'я);
- прибутки від продажу;
- позики.

Між податками та зборами існують суттєві відмінності. Податки спрямовуються на фінансування громадських витрат, забезпечення перерозподілу коштів у часі та між громадянами. Збори мають конкретизований характер. Якщо сума, яку сплачує особа, безпосередньо пов'язана з продажем конкретних виробів чи наданням певних послуг, то такий платіж належить до зборів.

Метою надання незв'язаних державних субсидій органам місцевого самоврядування у Швеції є зрівноваження бази оподаткування і структури видатків органів місцевого самоврядування. Відповідно до нової системи надання державних субсидій на спеціальні потреби органів місцевого самоврядування виділяється близько 25 % субсидій. Решта розподіляється як складова нової системи вирівнювання надходжень, що ґрунтується на відмінностях податкових ресурсів різних муніципалітетів. Відмінності в податкових ресурсах залежать від вікової та економічної структур, а також від рівня доходів населення. Середній показник податкових ресурсів обчислюють шляхом ділення оподаткованого прибутку на території Швеції на загальну кількість жителів країни.

Усім муніципалітетам гарантовано однаковий рівень податкових ресурсів у вигляді відсотків від середніх показників податкових ресурсів. Чим менший обсяг податкових ресурсів має муніципалітет, тим більшою буде сума незв'язаних субсидій. У разі перевищення власних ресурсів над гарантованим державою рівнем ресурсів органи місцевого самоврядування не підпадають під дію системи вимірювання надходжень, проте органи місцевого самоврядування можуть вільно використовувати власні податкові надходження.

Задля визначення обсягу додаткових відрахувань до місцевої бази оподаткування парламент встановлює єдину для усіх муніципалітетів податкову ставку. За цією системою до уваги береться лише різниця між фінансовими можливостями регіонів. Ставки оподаткування та збори, встановлені муніципалітетами, на розміри додатково виділених коштів у такому випадку не впливають.

З метою вирівнювання структурних відмінностей у витратах застосовується принцип виділення незв'язаних субсидій. Фінансування за цим принципом відбувається цілком за рахунок власне муніципалітетів у вигляді міжмуніципальних вирівнювальних платежів. Муніципалітети, які мають низьку витратну структуру, субсидують тих, у кого ця структура є високою. В основу обраного методу покладено аналіз співвідношення між

муніципальними витратами та зовнішніми чинниками, що обумовлюють існуючі відмінності в муніципальних витратах на одного жителя. До таких чинників належать: клімат, щільність населення, вікова структура та соціальна структура.

Для вимірювання цих змінних величин встановлено критерії, зведені в єдиний структурний індекс²⁰.

Отже, механізм функціонування складових системи формування доходів місцевих бюджетів у країнах – членах Європейського Союзу, які ратифікували Європейську Хартію місцевого самоврядування, характеризується високою ефективністю, тобто відповідно до специфічних умов кожної країни місцеві бюджети є ефективним інструментом соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Механізм реалізації інституційної, узгоджувальної та організаційної функцій, що склався протягом багатьох століть, сприяє оптимізації взаємозв'язків між рівнями бюджетної системи. Проте цілі регіональної політики європейських країн являють собою досить значний набір завдань, які складно реалізувати в практичному розумінні.

Таким чином, приклади досвіду європейських країн, які ратифікували Хартію місцевого самоврядування, свідчать про успішне функціонування систем формування доходів місцевих бюджетів, завдяки чому забезпечується оптимізація бюджетних відносин та успіх трансформаційних перетворень.

Практика взаємовідносин органів влади різних рівнів забезпечує життєдіяльність та розвиток регіонів. Чіткій розподіл повноважень, законодавче гарантування прав на встановлення місцевих податків і зборів створили умови для майбутнього розвитку регіонів та збалансування бюджетів.

Однак існує низка проблем, зокрема пов'язаних із: нестабільністю та випадковістю джерел надходжень до місцевих бюджетів; відносно обмеженим використанням позикових капіталів; невизначеністю критеріїв фінансового вирівнювання та дискреційними повноваженнями органів влади різних рівнів; певним рівнем невідповідності між завданнями органів місцевого самоврядування і ресурсами, необхідними для їх виконання; переважанням трансфертів над власними фінансовими ресурсами; обмеженою часткою надходжень від місцевого оподаткування.

Саме тому перспективи розвитку системи формування доходів місцевих бюджетів в Україні за дотримання умов відповідності з потребами реформування системи місцевого самоврядування варто розглядати крізь призму формування ефективності таких систем в європейських країнах.

²⁰ Фінансове забезпечення місцевого самоврядування. Аналітичні матеріали «Парламент, Уряд – Місцеве самоврядування». – К. : 2006 – 6 с.