

5. Квасовський О. Р. Проблеми наукової систематизації принципів оптимального оподаткування / О. Р. Квасовський // Економіка України. – 2010. – № 2. – С. 105–108.
6. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2010. – № 2755-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення [Текст] / А. М. Соколовська. – К. : Знання-Прес, 2009. – 454 с.
8. Чумаченко Н. Г. Очерки по економике региона / Н. Г. Чумаченко. – К. : Наук. думка, 1995. – 338 с.

References

1. Akoff, R. *Akoff about management*. SPb.: Peter, 2007. Print.
2. Efimenko, T.I. “Main directions of transformation of the tax system in Ukraine”. *Finansy Ukrainy* 9(2007): 9–13. Print.
3. Kolodinsky, D.B. “Strategic management of innovative development of the enterprises of the region”. *Visnyk Akademii ekonomichnykh nauk Ukrainy* 1 (2009): 95–99. Print.
4. Kutsenko, T.V. *Fiscal policy of regions*. Kyiv : KNEU, 2006. Print.
5. Quassowski, A.R. “Problems of scientific systematization of the principles of optimal taxation”. *Ekonomika Ukrainy* 2 (2010): 105–108. Print.
6. “Tax code of Ukraine”. *Vidomosti Verkhovnoi Rady* 2755-VI (2010). Web.<<http://zakon.rada.gov.ua>> 4 November 2013.
7. Sokolovskaya, A. M. *The Tax system of the state: the theory and practice of formation*. Kyiv: Knowledge-Press, 2009. Print.
8. Chumachenko, N. G. *Essays on the economy of the region*. Kyiv: Naukova Dumka, 1995. Print.

Рецензенти:

Царенко О.В. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри обліку і аудиту Академії муніципального управління.

Криховецька З. М – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів ДВНЗ “Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника”.

УДК 336.132.11

ББК 65.26

Дмитровська В.С.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

ДВНЗ “Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника”,
Міністерства освіти і науки України,
кафедра фінансів,
76000, м. Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 57,
тел. : 0342596176,
e-mail: dmitrovska_veronika@mail.ru

Анотація. У статті розглянуто теоретичні засади формування дохідної частини місцевих бюджетів. Особлива увага приділена власним доходам місцевих бюджетів, ресурсному забезпеченню виконання власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано пропозиції щодо покращення ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи бюджету, місцеві органи самоврядування, власні доходи місцевих бюджетів, податок з доходів фізичних осіб.

Annotation. The theoretical base of revenues of local budgets was examined in the article. Particular attention was paid to the own revenues of local budgets, resource provision of their own and delegated powers of local government. It was considered the suggestions for improving the resource support of local governments.

Keywords: local budget, revenues, local governments, own revenues of local budgets, income tax.

Вступ. У сучасних правових державах місцеві органи влади входять до загальної системи організації державної влади і їхня компетенція визначається центральною владою. Але й нині залишається та зростає перелік таких справ, які правова держава вважає за доцільне передати для розв'язання місцевим органам влади.

За таких умов необхідно побудувати нову модель формування доходів місцевих бюджетів, яка забезпечувала б оптимальний фіскальний та стимулюючий ефект і відповідала політико-владним реаліям сьогодення, потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усувала диспропорції бюджетної забезпеченості окремих територій, знижувала напругу міжрегіональних фіскальних відносин і підтримувала ефективність бюджетної системи. Саме тому питання вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів як складової фіскальної політики держави загалом – одне з пріоритетів фінансово-економічних та адміністративних трансформацій в Україні.

Найбільш суттєвим кроком у напрямку формування доходів місцевих бюджетів в Україні стало прийняття Бюджетного кодексу України. Однак і досі не забезпечена реальність фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, далеке від оптимальності розмежування дохідних джерел та видаткових повноважень, організація міжбюджетних відносин загалом. Очевидні приклади цього – мізерна частка власних доходів місцевих бюджетів, недостатній стимулюючий вплив системи міжбюджетних трансфертів і закріплених доходів на фіскальні зусилля органів місцевого самоврядування та ін.

Дослідження теоретичних і прикладних аспектів механізму формування доходів місцевих бюджетів є науковим напрямом, що відображається в працях таких відомих вітчизняних учених, як О.П.Кириленко, В.І.Кравченко, І.О.Луніна, І.Л.Сазонець, М.Свердан, І.Г.Ткачук, Ц.Г.Огонь, В.Пилипів, В.Я.Швець та ін.

Проте в економічній науці відчувається обмеженість науково-теоретичних розробок, зокрема, теоретичних основ і сучасної практики формування й реалізації фінансових ресурсів бюджету на регіональному рівні, у результаті чого виникає необхідність подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

Постановка завдання. Метою нашої статті є дослідження теоретичних аспектів формування місцевих бюджетів та обґрунтування шляхів оптимізації формування дохідної бази органів місцевого самоврядування, розробка практичних рекомендацій щодо резервів їх зростання в сучасних умовах.

Методологічною основою дослідження є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів, зокрема, комплексний підхід, який використано для аналізу формування місцевих бюджетів гірських населених пунктів; метод аналізу під час дослідження основних елементів доходів місцевих бюджетів гірських населених пунктів; групування – при класифікації видів доходів місцевих бюджетів; методи наукових абстракцій і логічної аксіоматики – при вивченні фундаментального понятійно-категоріального апарату у сфері місцевих фінансів; економіко-статистичний метод – при дослідженні механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів гірських населених пунктів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади. Для обґрунтування пропозицій щодо зростання доходів бюджетів органів місцевого самоврядування гірських населених пунктів використано позитивний і нормативний методи дослідження.

Результати. Зарубіжна практика свідчить, що кожна країна має власну модель фіскальної політики, але саме відносини між центральними та місцевими органами влади в процесі формування відповідних бюджетів безпосередньо віддзеркалюють, наскільки правовою є країна й головні процеси формування її фінансової бази.

Правовою основою формування дохідної частини місцевих бюджетів України вважаються:

- нормативно-законодавче регулювання формування фінансових потоків бюджетів локального рівня;
- повноваження органів влади управління у сфері формування відповідних бюджетів;
- основні підходи до фіскального регулювання місцевих бюджетів на стадіях:
 - планування їх “кошиків” доходів;
 - процесу розгляду, затвердження та виконання бюджетів.

Дотримання нормативно-правових положень і фінансової дисципліни в цій галузі означає своєчасне та повне виконання всіма суб'єктами бюджетних правовідносин майнових, насамперед, грошових зобов'язань, невиконання яких наносить матеріальну шкоду. Необхідність зміцнення дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування зумовлене не лише постійно зростаючими потребами окремих територій у грошових ресурсах для фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів численних установ та організацій, а й труднощами, які пов'язані з формуванням місцевих бюджетів, порушенням термінів бюджетного процесу, змінами у фінансово-бюджетному та податковому законодавстві країни тощо.

Невідповідність і недосконалість законодавства щорічно вимагали внесення змін і запровадження нових правил організації бюджетного процесу, регулювання потоків фінансових ресурсів та розвитку міжбюджетних відносин. Законом про Державний бюджет України щорічно змінювалися засади й умови формування бюджетів усіх рівнів, їх взаємодія, розподіл повноважень і закріплення джерел доходів. За відсутності стабільної законодавчої бази та чітких, однозначних засад розвитку бюджетного процесу в Україні бюджетні рішення ухвалювалися шляхом здійснення переговорного процесу між суб'єктами відповідних відносин, а бюджети переважно були результатом досягнення компромісних рішень. Усе це загалом створювало певну нестабільність бюджетного процесу.

Для формування дохідної частини місцевих бюджетів України наводимо загальні методологічні підходи на стадіях планування, розгляду, затвердження та виконання відповідних бюджетів. Процес формування доходів місцевих бюджетів відбувається у два етапи:

- етап локального бюджетного вибору;
- етап практичної його реалізації.

У результаті вивчення ключових підходів розгляду механізму “локального бюджетного вибору” можна виділити такі його найважливіші складові, що суттєво впливають на формування дохідної бази бюджетів локального рівня: діяльність суб'єктів учасників суспільного вибору (індивіди, партії); правила й процедури, за якими відбувається прийняття фіскальних рішень; альтернативи-об'єкти, з яких робиться вибір (для здійснення раціонального фіскального вибору потрібна наявність достатньої кількості альтернатив, можливість їх порівнювати).

Аналізуючи діяльність суб'єктів-учасників суспільного вибору, зауважимо, що вони виступають перед виборцями з передвиборною програмою, яка містить певну кількість проектів. Складаючи передвиборну програму, політики орієнтовані на досягнення власних корисливих цілей. Проте в цьому разі вони не мають повної свободи дій, оскільки постійно конкурують за отримання прихильності виборців. Водночас виборці своїми голосами підтримують ту передвиборну програму, яка буде обіцяти їм найбільшу користь.

Правила й процедури, за якими повинно відбуватися прийняття фіскальних рішень стосовно дохідної частини місцевих бюджетів, передбачають, що органам місцевого самоврядування передаються певні права на оподаткування і, якщо це необхідно, загальнодержавні доходи, які акумулюються на місцевому рівні, а також доповнюються бюджетними трансфертами центрального уряду для фінансування бюджетних призна-

чень адміністративно-територіальної одиниці регіону. Одна з причин надання органам місцевого самоврядування певної фіскальної самостійності – прагнення сприяти підвищенню їхньої відповідальності за наслідки своїх рішень. Фіскальна відповідальність органів місцевого самоврядування вважається особливо ефективним засобом настільки, наскільки видатки органів місцевого самоврядування фінансуються з власних джерел доходів. У цьому випадку фіскальна відповідальність означає, що наслідки збільшення видатків на місцевому рівні відчуватимуться місцевим електоратом як через оподаткування, так і через запровадження оплати за користування суспільними послугами. Ситуацію можна полегшити, якщо органи місцевого самоврядування матимуть власні податкові ресурси й регулюватимуть ставки податків відповідно до рівня суспільних послуг, якого вимагають виборці.

Для реалізації раціонального бюджетного вибору необхідна достатня кількість альтернатив у сфері фіскального регулювання доходів бюджетів локального рівня. Одна з них полягає в передачі органам місцевого самоврядування баз оподаткування й права самостійно вирішувати, яким чином їх використовувати. Ця альтернатива передбачає не лише ухвалення рішень на місцевому рівні, а й передачу органам місцевого самоврядування функцій стягнення й управління податками. Інша схема передбачає застосування менш радикальної форми, коли бази оподаткування і право встановлення ставок податку передаються органам місцевого самоврядування, а збирання й управління податковими надходженнями здійснюється централізовано [8].

Отже, джерелом загальнодержавних податків і зборів, які акумулюються до місцевих бюджетів, повинні бути податки, над якими органи місцевого самоврядування здійснюють повний контроль і доходами від яких розпоряджатимуться на власний розсуд. За такими критеріями органи місцевого самоврядування матимуть свободу вибору щодо обсягів місцевих бюджетів і нести відповідальність перед місцевими платниками податків за свій вибір і спосіб використання їхніх грошей. До таких податків можемо віднести податки на власність (тобто податки на домашнє й підприємницьке майно). Податки на нерухомість (майно) мають відігравати важливу фіскальну роль у формуванні дохідної бази бюджетів локального рівня. Доцільність їх запровадження залежить від таких умов:

- базою оподаткування служить нерухоме майно, яке не може виходити за межі юрисдикції органів місцевого самоврядування;
- податкові ставки можна встановлювати в різних регіонах на різному рівні без серйозного ризику міграції капіталу й місцевих жителів до інших адміністративно-територіальних одиниць з нижчим рівнем фіскального стягнення таких податків;
- зв'язок між місцевим рівнем видатків на надання суспільних послуг і вартістю майна чітко простежується й тоді легко порівняти за розподілом податкового навантаження між власниками майна;
- обсяг податкових надходжень стабільний і передбачуваний, оскільки реєстр нерухомого майна змінюється поволі з року в рік, забезпечуючи надійним інструментом фіскальну політику регіону. Податки очевидні й незмінні, їх важко уникати.

Реформування місцевого оподаткування, зокрема місцевих податків і зборів у напрямі посилення їхнього фіскального значення, має передбачати не лише віднесення до їх складу деяких загальнодержавних податків і зборів, а й введення податку на майно з фізичних та юридичних осіб. Запровадження нових місцевих податків і зборів повинно мати цільовий характер за призначенням відповідної місцевої ради, що приведе до поповнення відповідних фондів органів місцевого самоврядування.

Водночас важливу роль у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів відіграє вдосконалення регулюючих доходів. Механізм бюджетного регулювання передбачає зарахування до дохідної частини місцевих бюджетів частини надходжень загальнодержавних податків і зборів та обов'язкових платежів, що справляються на території місцевого самоврядування.

Волевиявлення громад у сфері податкової політики регіону повинно сприяти розвитку мотивів суб'єктів економіки, збільшувати прибутки, але так, щоб це не тільки розвивало належні їм активи, а й забезпечувало рівноважну фіскальну політику адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, головна проблема фіскальної політики – це оцінка економічної ефективності податку, що стягується з учасника ринкового господарства щодо стягнень, що залежать від сукупності ресурсів для його сплати. Аналізуючи податкову систему, необхідно враховувати, наскільки вона відповідає поставленим завданням, і вивчити можливість її реформування. Хоч основне завдання системи оподаткування – це отримання доходів бюджетів, вона нерідко використовується й в інших цілях, наприклад, для виправлення недоліків ринкового господарства та допомоги в перерозподілі доходів.

Отож головна мета для реалізації ключових підходів і фінансових інструментів локального фіскального вибору – раціональність й оптимальне представлення волевиявлення громад.

Для другого етапу формування доходів місцевих бюджетів головною метою є законність, дотримання термінів, прозорість і контрольованість.

Доходи органів місцевого самоврядування значною мірою залежать від практики планування та їх формування в процесі мобілізації податків, зборів й обов'язкових платежів.

Планування доходів місцевих бюджетів здійснюється відповідно до засад і положень законодавства, стосовно прогнозу макропоказників державної програми економічного й соціального розвитку України на наступний рік, практики виконання бюджетних показників у попередні й у поточному роках.

Згідно зі статтею 2 Бюджетного кодексу України, надходження місцевого бюджету передбачають доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від місцевих запозичень, повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів. Статтею 63 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел і закріплених у встановленому Законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Склад доходів місцевих бюджетів визначається Бюджетним кодексом України (ст. 64, 66, 69 Кодексу) і Законом про Державний бюджет України. Доходи місцевого бюджету зараховуються до загального або спеціального фонду. У складі надходжень спеціального фонду виділяються надходження бюджету розвитку. Кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій і субвенцій, затверджуються в Законі про Державний бюджет України для кожного відповідного місцевого бюджету.

Зміни в Бюджетному кодексі передбачають збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів, зокрема:

1. До складу доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів з державного бюджету, передано плату за ліцензії та сертифікати (6 видів), державну реєстрацію, 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, 50% збору за спеціальне водокористування, 50% платежів за користування надрами загальнодержавного значення, плату за надані в оренду ставки, розташовані в басейнах річок загальнодержавного значення, плату за використання інших природних ресурсів, які зараховуються до обласних бюджетів.

2. Віднесено в повному обсязі до доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, плату за землю, фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, надходження адміністративних штрафів, плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), і податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки, які включено до складу місцевих податків і зборів, а також єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, який зараховується до бюджету розвитку.

Стосовно доходів бюджетів місцевого самоврядування, що беруться до розрахунку при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, то до цього кошика зараховуються надходження податку на доходи фізичних осіб, державного мита, плати за ліцензії та сертифікати, що видаються органами місцевого самоврядування, реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців, що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад.

У першому кошику головну роль відіграє податок на доходи фізичних осіб, який на тривалий термін став основним наповнювачем місцевих бюджетів, що цілком відповідає найкращим зразкам досвіду європейських держав, наприклад, скандинавських країн, де цей податок вважається базою наповнення місцевих бюджетів.

Нормативи бюджетного розподілу надходжень податку з доходів фізичних осіб наведені в табл. 1.

Таблиця 1

Розподіл надходжень податку з доходів фізичних осіб за видами бюджетів місцевого самоврядування

Види бюджетів місцевого самоврядування	Надходження податку з доходів фізичних осіб		
Бюджети міст Київ і Севастополь	100% у кошик доходів бюджету місцевого самоврядування		
Бюджети міст республіканського (АРК) та обласного значення	75% у кошик доходів бюджету місцевого самоврядування		25% до обласного бюджету або бюджету АРК
Бюджети сіл, їх об'єднань, селищ і міст районного значення	25% у кошик доходів бюджету місцевого самоврядування	50% до районного бюджету	25% до обласного бюджету або бюджету АРК

Особливості перерахування податку з доходів фізичних осіб до відповідного місцевого бюджету визначені в ч. 2 ст. 64 Бюджетного кодексу. Ці особливості полягають у тому, що податок з доходів фізичних осіб, який справляється (перераховується) податковим агентом – юридичною особою (її філією, відділенням, іншим відокремленим підрозділом) чи представництвом нерезидента – юридичної особи, зараховується до відповідного місцевого бюджету за їх місцезнаходженням (розташуванням) в обсягах податку, нарахованого їх працівникам. Податок з доходів фізичних осіб, який справляється (перераховується) податковим агентом – фізичною особою, зараховується до відповідного місцевого бюджету за місцем реєстрації такої фізичної особи в податкових органах.

Як показано в табл. 1, доходи бюджетів Автономної Республіки Крим, обласного та районного бюджетів формуються за рахунок 25% податку на доходи фізичних осіб, що справляється на території Автономної Республіки Крим чи відповідної області, і 50% податку на доходи фізичних осіб, що справляється на території району. До доходів

бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення зараховується 75% від загального обсягу податку на доходи фізичних осіб, що справляється на території цих міст. Надходження бюджету Автономної Республіки Крим і бюджетів міст Київ і Севастополь формуються в порядку, установленому Бюджетним кодексом з урахуванням Законів України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим”, “Про столицю України – місто-герой Київ” і Закону, що визначає особливий статус міста Севастополь. До доходів бюджетів міст Київ і Севастополь зараховується 100% загального обсягу податку на доходи фізичних осіб, що стягують на території цих міст.

Плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, які видає Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та районні державні адміністрації, входить до складу доходів відповідних бюджетів, які враховуються при встановленні обсягів міжбюджетних трансфертів.

До доходів районних бюджетів додатково входить плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності районними державними адміністраціями.

Основні чинники, які позитивно впливають на надходження податку на доходи фізичних осіб: зростання номінального ВВП; зростання витрат на оплату праці; легалізація виплати заробітної плати; позитивні тенденції до зростання доходів низькооплачуваних верств населення через державне підвищення мінімальних соціальних гарантій; зростання змішаних доходів домашніх господарств за рахунок індивідуальної підприємницької діяльності.

Вивчаючи вплив змін у сфері формування доходів місцевих бюджетів у зв'язку з уведенням нових законодавчих актів (Бюджетного кодексу тощо), зауважимо, що податок на прибуток підприємств комунальної власності та плата за землю включені до доходів бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при встановленні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Доходи місцевих бюджетів повинні бути стабільною основою фінансової бази органів місцевого самоврядування. Саме такими мають бути доходи, що не враховуються при встановленні обсягу міжбюджетних трансфертів, так звані власні доходи.

Вони територіально локалізовані, безпосередньо залежать від діяльності міської влади й спрямовуються на фінансування власних повноважень місцевого самоврядування. Сьогодні місцеві бюджети відчувають гостру нестачу власних доходів, питома вага яких постійно скорочується. Водночас збільшується кількість об'єктів житлово-комунального господарства, благоустрою та доріг, які потребують невідкладного ремонту (значна частина з них перебуває в аварійному стані), значних фінансових вкладень потребує сільськогосподарська галузь. З метою компенсації втрат і забезпечення фінансовими ресурсами місцевих органів влади для здійснення власних повноважень розширено перелік власних доходів місцевих бюджетів. За рахунок цих доходів можна виконувати програми в житлово-комунальному господарстві, сільському господарстві, культурно-мистецькі програми місцевого значення, програми підтримки засобів масової інформації, проводити видатки на ремонт доріг місцевого значення тощо. Крім того, це сприятиме зміцненню фінансово-економічного стану малих міст і реалізації Загальнодержавної програми розвитку малих міст.

Стаття 69 Бюджетного кодексу на постійній основі визначає перелік доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, і перелік доходів спеціального фонду, який щорічно визначається Законом про Державний бюджет, що дає змогу виявляти зацікавленість місцевих органів влади в збільшенні їхньої дохідної бази.

Беручи до уваги, що встановлення розміру ставок плати за торговий патент (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів

(автозаправними станціями, заправними пунктами)), фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності та єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва й фізичних осіб покладено на органи місцевого самоврядування, й останні мають реальні можливості впливати на обсяг надходження зазначених податків до бюджету, ці податки та платежі віднесені до доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні трансфертів.

Розширення фінансової бази місцевих бюджетів стало можливим за рахунок віднесення в повному обсязі до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних відносин, плати за землю, яка зараховується до бюджетів місцевого самоврядування, адміністративних штрафів, надходжень від продажу безхазяйного майна.

Другий кошик витрачається на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування. Він матеріалізує вимогу представників органів місцевого самоврядування. Якщо територіальна громада й обрана нею влада активно збирає ті самі місцеві податки та збори, то місцева влада за фіскальну політику не повинна бути покарана зменшенням або трансферту, або відрахування від загальнодержавних податків. У період до 2001 р. місцеві податки й збори зараховувалися до доходів місцевих бюджетів і прямо впливали на визначення обсягу трансфертів з державного бюджету місцевим. З прийняттям Бюджетного кодексу місцеві податки й збори виведені за межі розрахунку обсягу трансфертів. Таким чином, органи місцевого самоврядування отримали відповідні стимули для нарощування цих надходжень до відповідних бюджетів.

На нашу думку, під час формування місцевих бюджетів розмежування доходів на ті, які враховуються, і ті, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, повинно сприяти їх зростанню. Тобто запропонована Бюджетним кодексом система заохочує органи місцевого самоврядування до нарощування надходжень, що сприятиме збільшенню обсягу видатків на надання послуг, за які вони відповідають. Зокрема, органи влади зацікавлені у створенні сприятливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу, що розвивається на відповідній території територіальних громад. Саме він – важливе джерело приросту й збільшення місцевих та інших податків і зборів, які надходять до місцевого бюджету.

Для реалізації фіскальних аспектів нормативно-правового регулювання місцевих бюджетів щодо формування відповідного рішення про бюджет адміністративно-територіальної одиниці доцільно охарактеризувати одну зі складових цього етапу: розгляд та затвердження доходів і видатків місцевих бюджетів. Формування місцевих бюджетів залежить від таких фіскальних чинників:

- впливу адміністративної взаємодії між органами законодавчої і виконавчої влади (від центрального до локального рівня);
- обсягу міжбюджетних трансфертів;
- інших положень, які затверджені в другому читанні проекту Закону про Державний бюджет України.

Отже, вплив адміністративної взаємодії між органами законодавчої й виконавчої влади в процесі розробки відповідних бюджетних рішень і виконання визначених завдань повинні відображати фіскальний інтерес добробуту населення адміністративно-територіальної одиниці.

Взаємодія і співробітництво між законодавчою й виконавчою гілками влади – це запорука діловитості та партнерства у сфері вирішення бюджетних питань різних рівнів влади. Міжурядові фінансові відносини виникають у процесі спільної діяльності різних рівнів влади з виконання покладених на них Конституцією та законами функцій.

У нашій країні існує гостра проблема при організації взаємовідносин органів місцевого самоврядування – районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси

територіальних громад сіл, селищ та міст, і місцевих державних адміністрацій, які є органами державного управління.

Фактично, органи місцевого самоврядування на регіональному рівні керовані владними утвореннями, оскільки позбавлені права формувати власні виконавчі органи та вимушені всі свої виконавчі повноваження передавати місцевим державним адміністраціям. Перелік власних і делегованих повноважень місцевих органів виконавчої та законодавчої влад доволі широкі й, в основному, визначені законодавчими актами. Тому сьогодні головна проблема полягає у створенні умов і формуванні ефективних механізмів їх реалізації.

Інший чинник, який впливає на обсяг бюджетних ресурсів адміністративно-територіальних утворень, пов'язаний безпосередньо з обсягом міжбюджетних трансфертів та інших положень, що затверджені в другому читанні Проекту Закону про Державний бюджет України на плановий бюджетний період, і передані бюджетам локального рівня.

Отже, формування доходів, що базуються на трансфертах з інших бюджетів, – це система міжбюджетних відносин із наданням мінімальної фінансової самостійності тим рівням державної влади, які є одержувачами коштів. Трансферти – це важливий елемент системи бюджетного вирівнювання, вони використовуються після розподілу доходів бюджетів між рівнями бюджетної системи, однак самостійність місцевих органів влади при їх використанні залежить від того, чи є такі перерахування цільовими, або ними можна розпоряджатися на власний розсуд.

Для формування місцевих бюджетів України в процесі їх виконання подаємо загальні підходи у сфері внесення змін до Закону про Державний бюджет і відповідних нормативно-правових рішень до бюджетів адміністративно-територіальних формувань в Україні. Ця складова указанного етапу включає виконання місцевих бюджетів винятково за доходами.

Необхідність внесення змін до рішення місцевої ради про бюджет може бути пов'язана як зі зміною умов і показників міжбюджетних відносин, затверджених Законом про Державний бюджет України та рішенням ради вищого рівня про бюджет, так із чинниками, що виникають у процесі виконання відповідного місцевого бюджету. А саме:

- за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання (за підсумками першого півріччя та наступних звітних періодів – більше ніж на 5%) чи недовиконання (за підсумками трьох кварталів і наступних бюджетних періодів – менше ніж на 15%) дохідної частини загального фонду місцевих бюджетів;
- у визначенні фіскального зацікавлення фінансових органів на місцях у перевиконанні надходжень доходів загального фонду державного бюджету понад річні прогнози бюджетні розрахунки;
- у разі виникнення інших випадків, передбачених чинним бюджетним законодавством.

Практика ринкових країн свідчить, що міцне місцеве самоврядування неможливе без відповідного матеріального та фінансового підґрунтя. У багатьох країнах під час формування дохідної частини органам місцевої влади надходять місцеві податки та збори доволі значного обсягу. До складу місцевих належать такі податки, які в нашій країні законодавчо визнаються загальнодержавними (податок на прибуток підприємств, податок на доходи громадян, майнові податки та місцеві акцизи). Податок на майно як з фізичних, так і з юридичних осіб доцільно віднести до кошика доходів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Тим самим буде посилено зацікавленість місцевих органів влади в додатковому отриманні доходів. З огляду на це, вітчизняна система місцевого оподаткування потребує докорінного реформування.

Місцеві органи влади в умовах нормативного розподілу ресурсів мають можливість формувати власну бюджетну політику, хоча при цьому обмежується їх автономність і вони працюють у рамках, визначених загальнодержавними нормативними актами. Запорукою успіху місцевої бюджетної політики може бути лише прозоре й відкрите формування проектів бюджетів та одержання підтримки й схвалення місцевим населенням. Залучення громадян – найважливіша проблема під час розробки та затвердження місцевих бюджетів. Базовим принципом демократичних держав є те, що рішення, спрямовані на вирішення проблем громадян, мають ухвалюватись і реалізовуватись з їх активною участю.

Висновки. До недоліків чинної в Україні системи формування місцевих бюджетів можна віднести високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті, що знижує значення місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань.

Чинний розподіл між наповненням кошиків доходів не стимулює місцеві органи влади впливати на формування підприємницького клімату в межах своєї юрисдикції. Якщо підприємства функціонуватимуть краще й, відповідно, зросте їх прибуток і заробітна плата працівників, то в бюджеті збільшаться доходи, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. І, як відомо з практики останніх років, більшість їх буде вилучена до державного бюджету.

Така ситуація потребує перегляду порядку фінансового вирівнювання, і одним з основних принципів, який повинен би бути в ньому закладений, є стимулювання органів місцевого самоврядування здійснювати заходи, які сприяли би поліпшенню роботи підприємств, що знаходяться на їх території, а також залученню в них інвестицій.

Перехід нашої країни до ринкової економіки ставить завдання знайти нові можливості поповнення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування у формі широкомасштабних або часткових податкових реформ шляхом уведення нових податків, зміни податкової бази, співвідношення різних видів податків, перерозподілу податкового тягаря.

1. Бюджетний кодекс України. – Х. : Право, 2011. – 128 с.
2. Галкін В. М. Досвід місцевого самоврядування розвинутих країн та можливість застосування його в Україні [Електронний ресурс] / В. М. Галкін. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>. – Назва з екрана.
3. Грошово-кредитні засоби регулювання економіки : [монографія] / [Л. Кривенко, О. Дутченко, М. Синюченко та ін.] ; за заг. ред. Л. Кривенко. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2010. – 210 с.
4. Долішній М. І. Актуальні проблеми формування регіональної політики в Україні / М. І. Долішній // Регіональна економіка. – 2009. – № 3. – С. 9–17.
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 прогноз. – К. , 2010. – 320 с. : табл., рис.
6. Місцеві фінанси / [Кириленко О., Квасовський О., Лучка А. та ін.] ; за ред. О. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
7. Особливості формування дохідної частини місцевих бюджетів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kraina.org.ua/ua/module/Budget_expenses/conception/496.
8. Пилипів В. До питання про федералізацію України: проблеми забезпечення бюджетної самодостатності регіонів / В. Пилипів // Економіка України. – 2011. – № 3. – С. 26–34.
9. Свердан М. М. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні: сучасні тенденції та можливості удосконалення / М. М. Свердан // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. – 2009. – № 1. – С. 245–266.
10. Fiscal autonomy of sub-central governments / OESD Network of fiscal relations. – 2005. – 30 p.

References

1. *The Budget Code of Ukraine*. Kharkiv: Pravo, 2011. Print.
2. Galkin, V.M. “The Experience of local governments in developed countries and the possibility of its application in Ukraine”. Web.< <http://www.nbu.gov.ua>>.

3. *Monetary regulations of the economy: [monography]*. Ed. L. Kryvenko. Sumy: DVNZ "UABS NBU", 2010. Print.
4. Dolishniy, M.I. "Main problems of regional policy in Ukraine". *Regional economy* 3(2009): 9-17. Print.
5. Lunina, I.O. *Diversification of local budgets*. Kiev, 2010. Print.
6. *Local Finance*. Ed. O. Kyrylenko. Kiev: Znanna, 2006. Print.
7. "Features of the revenue for local budgets in Ukraine". Web. <http://www.kraina.org.ua/ua/module/Budget_expenses/conception/496/>.
8. Pylypiv, V."On the federalization of Ukraine: the problems of maintaining fiscal self-sufficiency of regions". *Economy of Ukraine* 3(2011): 26–34. Print.
9. Sverdau, M.M. "The formation of local budgets in Ukraine: modern trends and opportunities for development" *Bulletin of Chernivtsi Trade and Economics Institute. Scientific Journal* 1(2009): 245–266. Print.

Рецензенти:

Ткачук І.Г. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів ДВНЗ "Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника";

Криховецька З.М. – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів ДВНЗ "Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника".