

2. Про затвердження Положення про територіальний сервісний центр
МВС: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29.12.2015 № 1646
URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0156-16>

3. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами
Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної
служби, і розміру плати за їх надання: Постанова Кабінету Міністрів України від
04.06.2007 № 795 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF>

4. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних
послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України
від 15 лютого 2006 року № 90-р Верховна Рада України. Законодавство України.
URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>.

5. Децентралізація послуг або Чому ЦНАП поки що не дієві?
URL:<http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/municipal-government-mn-ua/create-tsnap-mn-ua/512-2014-11-27-15>.

Коруняк Ірина Миколаївна
Спеціаліст відділу фінансів Чемеровецької селищної ради

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Місцеве самоврядування є однією з ключових ознак демократичного устрою будь-якої країни, проте його значення залежить від забезпечення його реальної фінансової самостійності. Наповнення цієї умови реальним змістом робить можливим реалізацію усіх інших принципів місцевого самоврядування. Фінансову незалежність місцевого самоврядування забезпечує надання йому власних джерел доходів, обсяги яких відповідають функціям та завданням, які покладені законодавством на ці органи. Фінансові ресурси необхідні місцевому самоврядуванню для стратегічних цілей і тактичних завдань економічного й

соціального розвитку, які відображені у документах стратегічного планування [1, с. 138].

Впродовж багатьох років характерною проблемою формування доходів місцевих бюджетів в Україні був високий рівень їхньої залежності від надання міжбюджетних трансфертів та вкрай низька частка власних доходів. Реформа бюджетного законодавства 2015 року, хоча й не змінила радикально обсяги бюджетних ресурсів, які надходять до місцевих бюджетів, проте призвела до значної зміни структури доходів у контексті їхнього розмежування на власні й закріплені, а також регулюючі. Проте, питання формування об'єктивного теоретичного підґрунтя формування доходів місцевих бюджетів досі належно не вирішене, а в контексті реформи децентралізації особливої уваги потребують питання мобілізації власних доходів місцевих бюджетів, ґрунтовне вивчення яких сприятиме забезпеченню законодавчо визначених повноважень органів місцевого самоврядування вагомими джерелами фінансування [2, с. 56].

З точки зору діалектичного підходу до пізнання економічних явищ та процесів, доходи місцевих бюджетів є об'єктивним економічним явищем, яке характеризує безперервні грошові потоки, що супроводжують наповнення централізованих фондів фінансових ресурсів місцевого самоврядування. За сутністю економічного поняття, доходи місцевих бюджетів можуть бути визначені як сукупність економічних відносин, які мають розподільчо-перерозподільчий характер та спостерігаються в процесі формування фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування. Мобілізація таких коштів не є самоціллю органів місцевої влади, адже вона продиктована необхідністю фінансувати власні й делеговані повноваження, визначені чинним бюджетним законодавством.

Унікальність економічної природи доходів місцевих бюджетів у тому, що їх можна розглядати, з одного боку, як теоретичну абстракцію, економічне поняття об'єктивного характеру, а з іншого боку, як матеріальне явище, яке набуває форми конкретних видів поступлень. Як теоретичне поняття, доходи місцевих бюджетів є необхідною ланкою для обґрунтування механізму їхнього формування, а за

наявності певних умов вони набувають матеріального виразу. Отож, узагальнення об'єктивних розподільчих відносин та їхнє вираження через юридичні норми веде до набуття ними певних форм та видів, а доходи місцевих бюджетів за умови їхньої правової визначеності набувають певних кількісних параметрів. Відтак, у контексті руху грошових коштів між учасниками процесу формування доходів місцевих бюджетів відбувається процес створення на рівні місцевого самоврядування централізованих фондів грошових коштів, які набувають форми власних, закріплених та регульованих бюджетних доходів [3, с. 39].

Відповідно до бюджетного законодавства, доходи місцевих бюджетів формуються за допомогою кількох методів, внаслідок чого розрізняють доходи від оподаткування, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та надходження до цільових фондів. Ці джерела фінансових ресурсів місцевих органів влади характеризують власні й прирівняні до них (закріплені) доходи. Водночас, у будь-якій країні додатковим джерелом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування є кошти, які передані до місцевих бюджетів для виконання місцевою владою делегованих повноважень. Ці кошти мають назву міжбюджетні трансферти, а їх роль у складі доходів місцевих бюджетів визначає модель бюджетного федералізму, яка представлена у кожній конкретній країні [4, с. 12].

У науковому середовищі поняття «доходів місцевих бюджетів» доволі широко розкрито. Вперше в економічній науці ідеї стосовно необхідності виокремлення доходів місцевої влади висунув А. Сміт. У своїй головній праці «Добробут націй. Дослідження про природу та причини багатства народів» [5, с. 378] він розглядає джерела формування фінансових ресурсів держави. На думку вченого, такими джерелами є земля, праця, капітал, використання яких забезпечує формування відповідних доходів держави. Вчений зазначає, що якщо існує державне фінансове господарство, то необхідно також виділяти і місцеве фінансове господарство, функціонування якого забезпечують відповідні доходи. До доходів місцевого фінансового господарства А. Сміт зараховує податкові та

неподаткові надходження, при цьому останні генеруються завдяки державним землям, майну та капіталам.

Проте, складна природа об'єктивного економічного поняття, яким є доходи місцевих бюджетів, зумовлює дискусійний характер їхнього тлумачення сучасною наукою. Посилення інтересу до дослідження процесів їх формування обумовлюється підвищенням ролі місцевих бюджетів у процесі здійснення реформи місцевого самоврядування. Однак, концептуальні засади доходів місцевих бюджетів вітчизняні науковці розпочали досліджувати значно раніше. Зокрема, провідним вченим, який, на наш погляд, започаткував науковий напрям дослідження процесів формування і використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування є О. Кириленко. На її думку, доходи місцевих бюджетів об'єднують власні й закріплені надходження, перелік яких визначений законодавством на тривалу перспективу. Сталість дохідних джерел створює передумови для того, щоб органи місцевого самоврядування мали можливість проводити перспективне (середньострокове) планування доходів. Важливою перевагою власних доходів, на думку О. Кириленко, є те, що власні доходи місцевих бюджетів не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, оскільки такий підхід до міжбюджетних відносин забезпечує інтерес органів місцевого самоврядування до нарощування власних доходів. Додатково до власних джерел доходів, місцеві бюджети мобілізують також надходження від закріплених доходів, найважливішим з яких є податок на доходи фізичних осіб [6, с. 140]. Показники його надходження використовують для розрахунку фінансової спроможності місцевого самоврядування, що впливає на параметри базової та реверсної дотації місцевому бюджету. Поділяє наукову позицію О. Кириленко щодо поділу доходів місцевих бюджетів на власні й закріплені також В. Кравченко. Водночас, вчених наполягає на необхідності використання різних показників, які характеризують рівень фінансової автономії місцевого самоврядування, і тих, які впливають на перерозподіл бюджетних потоків [7, с. 98].

Важливий внесок у теоретичне обґрунтування доходів місцевих бюджетів здійснили С. Юрій та Й. Бескид. Вони розуміли під цим поняттям «частину централізованих фінансових ресурсів держави, яка надходить у розпорядження місцевих органів влади для виконання ними відповідних функцій» [8, с. 4]. Вчені розмежовують доходи місцевих бюджетів на закріплені та регулюючі. На думку С. Юрія, закріпленими є такі джерела доходів, які в повному обсязі закріплені за певним бюджетом і не передаються до інших бюджетів, або ж закріплені частково за бюджетами вищого рівня і в певному обсязі передаються до бюджетів нижчого рівня. У випадку, якщо органи місцевого самоврядування відчують дефіцит закріплених бюджетних доходів, задіюється механізм надання регулюючих доходів як відрахувань від загальнодержавних податків та зборів з бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня для їхнього збалансування [9, с. 145].

Визнаючи вагомий внесок С. Юрія і Й. Бескида у формування теоретичної бази доходів місцевих бюджетів, все ж маємо визнати, що їхні погляди не відповідають сучасним реаліям наповнення місцевих бюджетів та враховують ті негативні моменти бюджетної практики, які були усунені в рамках бюджетних реформ. Зокрема, з прийняттям Бюджетного кодексу України було скасовано шкідливу практику щорічного ухвалення пропорцій розщеплення надходжень від загальнодержавних податків, що фактично уособлювало собою механізм «ручного» управління бюджетами та ставило місцеві бюджети у залежність від рішень на центральному рівні влади. На теперішній час пропорції розщеплення надходжень найважливіших у фіскальному значенні податків та зборів чітко визначені бюджетним законодавством, що не тільки створює інтерес до розширення бази оподаткування на усіх рівнях публічного управління, але й дає можливість запроваджувати середньострокове бюджетне планування. За останні роки практика, коли певний фіскальний платіж наповнює бюджети відразу кількох рівнів бюджетної системи набула додаткового розвитку, оскільки до місцевих бюджетів передано частину надходжень таких загальнодержавних фіскальних платежів, як рента плата, акцизний податок, екологічний податок. Проте, чітке фіксування пропорцій їхнього розподілу у бюджетному праві дає

можливість уникнути впливу органів центральної влади на бюджету політику місцевого самоврядування.

Незважаючи на різні варіації формулювань, загальне бачення сутності доходів місцевих бюджетів іншими вченими в цілому продовжує уже наведений підхід. Зокрема, А. Бабич та Л. Павлова конкретизують джерела мобілізації доходів місцевих бюджетів, зараховуючи до них податкові й неподаткові доходи, доходи від використання майна державної та комунальної власності. На думку В. Базилевича, доходи місцевих бюджетів формуються з власних джерел, а також закріплених загальнодержавних податків, зборів та інших платежів. При цьому вчений зазначає, що «у складі доходів місцевих бюджетів необхідно виділяти доходи, призначені для виконання власних повноважень, а також доходи, які спрямовуються на виконання делегованих повноважень органів місцевої влади» [10, с. 7]. На наш погляд, таке уточнення складу доходів місцевих бюджетів недоречне, адже не відповідає сучасній бюджетній практиці. На теперішній час неможливо стверджувати, що власні чи закріплені дохідні джерела формування місцевих бюджетів мають цільове призначення, оскільки це суперечить природі податкових надходжень та базовим принципам формування місцевих бюджетів. Таке правило можна застосувати лише щодо міжбюджетних трансфертів, які мають чітко визначене цільове призначення. Натомість, власні й закріплені доходи місцевих бюджетів можуть спрямовуватись органами місцевого самоврядування на виконання їхніх функцій на власний розсуд.

Подібний недолік можемо прослідкувати у визначенні доходів місцевих бюджетів, запропонованому О. Василюком. Вчений визначає доходи місцевих бюджетів як грошові фонди, які виступають у ролі «фінансового забезпечення діяльності місцевих рад та місцевих державних адміністрацій, використовуються на утримання й розвиток соціальної інфраструктури та місцевого господарства» [11, с. 345]. Із завершенням реформи адміністративно-територіального устрою та при поглибленні децентралізації роль місцевих державних адміністрацій значно зменшилась, а на рівні районів вона фактично мінімальна. З утворенням системи територіальних громад більшість районних державних адміністрацій були

розформовані, а їхні повноваження на сьогоднішній день передані органам місцевого самоврядування. Вагому роль в управлінні місцевим розвитком зберегли лише обласні державні адміністрації, однак можливості їх втручання у діяльність органів місцевого самоврядування обмежена. Іншим недоліком цієї дефініції доходів місцевих бюджетів є спроба деталізувати напрями спрямування бюджетних коштів, яка має ризик неповного розкриття сутності поняття. На наш погляд, зважаючи на те, що функції місцевого самоврядування змінюються з розвитком процесів децентралізації, такий підхід до формулювання поняття доходів місцевих бюджетів недоречний.

Таким чином, у науковому середовищі можна виокремити кілька підходів до тлумачення доходів місцевих бюджетів. Однак частина науковців наголошує на економічній сутності доходів, характеризуючи їх через поняття економічних відносин розподільчого характеру. Натомість, інша частина вчених апелює до матеріального змісту та форм прояву доходів місцевих бюджетів, асоціює їх з частиною централізованих фінансових ресурсів держави, яка надходить у відповідні фонди грошових коштів, які перебувають у розпорядженні органів місцевої влади та місцевого самоврядування. Останній підхід також розглядає доходи місцевих бюджетів з системного погляду, оскільки визначає їх як частину єдиного цілого, чим є фінансові ресурси держави.

Узагальнюючи розкриття теоретичних засад доходів місцевих бюджетів, можемо констатувати, що зважаючи на складність економічної природи цього явища, в науковій літературі представлено кілька підходів до тлумачення їх змісту. Багатоваріантністю підходів і ознак характеризується також класифікація доходів місцевих бюджетів. Проте, з точки зору нашого наукового дослідження, найбільший інтерес складають такі ознаки їх класифікації, як за рівнями зарахування надходжень, а також за методами мобілізації коштів.

Список використаних джерел:

1. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О. П. Кириленко. К.: Знання, 2006.

2. Вовна Н. Наукова парадигма доходів місцевих бюджетів. *Світ фінансів*. 2007. № 2 (11). С. 49-62.
3. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району: Навч. посібник / Мельник С. І., Луценко З. М., Медвідь С. М. та ін. К.: Міленіум, 2003. 266 с.
4. Дем'янишин В. Концептуальні засади місцевих бюджетів. *Світ фінансів*. 2006. Вип. 1 (6). С. 5-18.
5. Финансы. Учебник для вузов / Под ред. проф. М. В. Романовского, проф. О. В. Врублевской, проф. Б. М. Сабанти. М.: Издательство «Перспектива», Издательство «Юрайт», 2000. 520 с.
6. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О. П. Кириленко. К.: Знання, 2006. 677 с.
7. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. Навч. посібник. К.: Т-во «Знання» – КОО, 1999. 487 с.
8. Юрій С. І. Концептуальні засади сутності бюджету. *Фінанси України*. 2001. № 10. С. 3-10.
9. Юрій С. І., Бесид Й. М. Бюджетна система України: навч. посіб. К.: НІОС, 2000. 400 с.
10. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрямки їх реструктуризації. *Фінанси України*. 2006. № 5. С. 3-11.
11. Василик О. Д., Павлюк К. В. Державні фінанси України: Підручник. К.: Центр навчальної літератури, 2003. 608 с.