

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

На правах рукопису

ТОЛУБ'ЯК Віталій Семенович

Індекс УДК 351.82:[336.14:352]

ЕФЕКТИВНІСТЬ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ  
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з  
державного управління

Науковий керівник  
ЮРЧИШИН Василь Володимирович  
доктор наук з державного управління

КИЇВ – 2005

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ I.....	13
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ.....	13
1.1 Методологічні засади визначення поняття та критеріїв ефективного формування доходів місцевих бюджетів .....	13
1.2 Підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів як фактор прискорення соціально-економічного розвитку територій .....	30
1.3 Міжбюджетні взаємовідносини як чинник ефективного формування доходів місцевих бюджетів .....	46
Висновки до першого розділу.....	62
РОЗДІЛ II .....	64
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ .....	64
2.1 Інституційне забезпечення формування доходів місцевих бюджетів .....	64
2.2. Держава як суб'єкт економічних та організаційних механізмів формування доходів місцевих бюджетів .....	82
2.3 Фінансова децентралізація та її вплив на формування доходів .....	102
місцевих бюджетів .....	102
Висновки до другого розділу .....	117

РОЗДІЛ III .....	119
ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ .....	119
3.1 Удосконалення державного регулювання рівня доходів населення в контексті формування доходів місцевих бюджетів .....	119
3.2. Покращання управління комунальною власністю територіальних громад.	134
3.3 Державне стимулювання розвитку підприємництва в контексті зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів .....	150
Висновки до третього розділу .....	166
ВИСНОВКИ .....	168
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	173
ДОДАТКИ .....	191

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АР Крим	Автономна Республіка Крим
АПК	Агропромисловий комплекс
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ЄС	Європейський Союз
ІСМВ	Інтернаціональна Спілка місцевих влад
КСП	Колективне сільськогосподарське підприємство
МП	Мале підприємництво
НЕП	Нова економічна політика
ПДВ	Податок на додану вартість
СНД	Союз Незалежних Держав
СТП	Спеціальний торговий патент
СМП	Суб'єкти малого підприємництва
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних республік
США	Сполучені Штати Америки
ФО-СПД	Фізичні особи - суб'єкти підприємницької діяльності
Українська РСР	Українська Радянська Соціалістична республіка
ФСП	Фіксований сільськогосподарський податок
ФРН	Федеративна Республіка Німеччина

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Здобуття Україною незалежності, зміна політичного устрою, демократизація суспільного життя потребують нових підходів і механізмів державної політики управління і насамперед регіональної, яка б передбачала оптимальне поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів і зокрема у сфері фінансів

У цьому зв'язку важлива роль в управлінні економікою країни належить місцевим бюджетам, які виступають інструментом впливу на темпи й пропорції суспільного розвитку та підвищення добробуту громадян. Формування місцевих бюджетів є водночас умовою і результатом соціально-економічного розвитку територій. Тому створення ефективного механізму їх формування є однією з актуальних проблем, від вирішення якої залежить стабільність розвитку економіки країни і регіонів.

Побудова дієвої моделі економіки ринкового типу вимагає теоретичного переосмислення і практичного визначення місця і ролі бюджету, зокрема, його доходної частини, в економічній системі держави. Сьогоднішній стан місцевих бюджетів України характеризується недостатністю доходних джерел, високою залежністю від державного бюджету, відсутністю стимулів у місцевих органах влади у додатковому одержанні доходів і економічному витрачанні бюджетних коштів. Це суперечить ролі місцевих бюджетів в економічній системі держави, унеможлиблює ефективне виконання покладених на місцеві органи влади завдань.

Україна, попри складнощі та суперечності перехідного періоду, поступово утверджується як відкрита демократична держава, прискорює входження у світовий економічний простір. Водночас виклики ринкової економіки, яка сьогодні є одним із найголовніших чинників світового розвитку XXI століття, ставлять перед країною більш складні завдання порівняно з недалеким минулим. Традиційні заходи та інструменти державного управління, щодо розвитку місцевого самоврядування та його фінансової бази у сучасному світі потребують нового осмислення. Політичні та економічні рішення, що

приймаються на державному рівні, так чи інакше впливають на формування регіональної політики, складовою якої є місцеві бюджети, метою якої визначено створення сприятливих умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України в цілому та її регіонів, зокрема: підвищення рівня життя населення, забезпечення дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина, незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі посилення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Роль бюджету посилюється й тим, що в умовах економіки перехідного типу, держава змушена взяти на себе функції перерозподілу фінансових ресурсів через фінансову систему для забезпечення соціальних гарантій населення, фінансування соціально-культурної сфери.

У зв'язку з цим тема ефективного формування доходів як державного, так і місцевих бюджетів в Україні останнім часом стала об'єктом широких наукових досліджень, предметом пильної уваги в органах законодавчої, представницької та виконавчої влади, які безпосередньо розробляють і здійснюють державну фінансову політику на всіх її рівнях.

Аналіз використаних літературних й інформаційних джерел та проведені дослідження показали, що тема дисертації з позицій державного управління не досліджувалась, хоча окремі її аспекти були предметом уваги вчених і практиків.

Вагомий внесок у розвиток політики формування доходів місцевих бюджетів зробили такі провідні науковці, як С.А. Буковинський [13], В.Г. Бодров [9; 10, 11], П.І. Гайдуцький [33, 34], О.Д. Василик [23-26], В.І. Кравченко [85-91; 141], О.П. Кириленко [80-82], О.І. Кілієвич [149], І.О. Луніна [108-111], О.Г. Мордвінов [118], В.М. Опарін [19; 181], Ю.В. Пасічник [133], І.В. Розпутенко [53; 139; 145-147], В.М. Федосов [179], І.О. Федів [176-178], І.Я. Чугунов [186], С.І. Юрій [192; 193], В.В. Юрчишин [18; 47; 73; 194-196]

та ін. Крім того, вагомі наукові та науково-методичні розробки присвячені іншим аспектам державного управління в умовах трансформаційних перетворень, внесли науковці і фахівці, зокрема В.Д. Бакуменко, В.М. Князєв, В.І. Луговий, Н.Р. Нижник, Н.І. Олійник, Н.О. Парфенцева, В.А. Ребкало, О.П. Романюк, В.А. Скуратівський, І.М. Солоненко, В.В. Тертичка, В.П. Тронь. Безпосередні обговорення та дискусії з фахівцями сприяли широкому й правильному усвідомленню автором проблематики, пошуку шляхів її вирішення.

Процес становлення інституту місцевого самоврядування, зміцнення правових, організаційних і фінансових засад його функціонування відбувається в складних умовах трансформації економічної і політичної системи України. Розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування України протягом останніх років не супроводжувалося адекватним збільшенням обсягів фінансових ресурсів, які надходять в їх розпорядження. Тому наукове дослідження в галузі місцевих фінансів є сьогодні важливим і актуальним. А також сьогоднішня актуальність визначеної теми обумовлюється потребами практики державного будівництва, необхідністю всебічного наукового дослідження розвитку місцевого самоврядування і його фінансової основи – бюджету. Особливого значення у вирішенні проблеми забезпеченості органів місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами набуває і у зв'язку з децентралізацією влади, ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування, наміром вступу України до Європейського Союзу.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження проведене на кафедрі економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України в рамках комплексного наукового проекту (номер державної реєстрації 0199U002827) „Державне управління і місцеве самоврядування”.

**Мета та завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є розробка сукупності теоретичних положень та практичних рекомендацій

пов'язаних з виявленням ролі держави та методів державного регулювання в забезпеченні ефективного формування доходів місцевих бюджетів в Україні. Для досягнення поставленої мети передбачається розв'язати наступні завдання:

- на основі аналізу наукової літератури, законодавчої та нормативної бази, вітчизняного та зарубіжного досвіду визначити методологічні засади і критерії ефективного формування доходів місцевих бюджетів;
- виявити вплив ефективного формування доходів місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій;
- проаналізувати систему державного управління в сфері формування доходів місцевих бюджетів в Україні, зокрема його правове забезпечення, діяльність держави, як суб'єкта економічних та організаційних механізмів формування доходів місцевих бюджетів;
- з'ясувати взаємозв'язок між характером міжбюджетних взаємовідносин та ефективним формуванням доходів місцевих бюджетів;
- встановити вплив фінансової децентралізації на формування доходів місцевих бюджетів;
- визначити шляхи підвищення ефективного формування доходів місцевих бюджетів.

*Об'єкт дослідження* - державне управління в сфері формування бюджетів місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування.

*Предмет дослідження* – теоретичні та практичні проблеми державного регулювання ефективного формування доходів місцевих бюджетів в період ринкової трансформації економіки України.

*Гіпотезою дослідження* є перспектива вирішення проблем ефективного формування доходів місцевих бюджетів в Україні, яка базується на припущенні, що використання нових підходів до формування політики місцевого оподаткування, сприяння розвитку підприємництва, ефективне використання об'єктів комунальної власності, підвищення рівня доходів населення, вико-



ристання принципу децентралізації державних фінансів дасть можливість зміцнити фінансову основу діяльності місцевих органів влади.

*Методи дослідження.* У процесі виконання дисертаційної роботи використовувались: метод історичного і логічного аналізу літературних та інформаційних джерел з метою дослідження еволюції постановки проблеми, підходів та способів її розв'язання; синтезний метод наукового пізнання, згідно з яким усі явища, процес формування доходів місцевих бюджетів розглядаються й аналізуються у взаємозв'язку та взаємозалежності; економіко-статистичні - для проведення комплексних досліджень основних показників та їх взаємозв'язків, встановлення тенденцій та закономірностей формування фінансової основи місцевих органів влади.

У роботі використовувались як загальнонаукові, так і спеціальні методи: систематизація; узагальнення; порівняльний аналіз документів, літературних джерел, матеріалів досвіду роботи з відповідних питань на базі системного та ситуативного підходів; статистичні порівняння; факторний аналіз; обробка даних теоретичних праць. Інформаційну базу дослідження складають аналітичні й статистичні матеріали Міністерства фінансів України, Держкомстату України, Державної податкової адміністрації України, Державного казначейства України та нормативно-правові акти, що регулюють фінансові механізми формування доходів місцевих бюджетів, звітні дані фінансового управління Тернопільської обласної державної адміністрації та фінансового управління Чортківської районної державної адміністрації, а також монографічні дослідження й статті вітчизняних і зарубіжних авторів.

**Наукова новизна одержаних результатів дослідження.** В результаті комплексного дисертаційного дослідження розв'язано важливе наукове завдання – виявлено роль держави та основні методи державного регулювання щодо забезпечення ефективного формування доходів місцевих бюджетів. Наукова новизна дисертаційного дослідження зокрема полягає в наступному:

*вперше:*

- запропоновано методологічні підходи щодо визначення ефективності державного управління в сфері формування доходів місцевих бюджетів, як якість такого управління в правовій, економічній та соціальній сферах;
- встановлено, що підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів досягається шляхом збалансування функцій та повноважень місцевих органів влади з їх ресурсним забезпеченням;
- визначено шляхи підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів, зокрема такі, як удосконалення державного врегулювання рівня доходів населення; покращання управління комунальною власністю територіальних громад; державне сприяння розвитку підприємництва.

*удосконалено:*

- визначення фінансової децентралізації, як системи заходів державного управління спрямованих на наближення надання державних послуг до їх споживачів; підвищення ефективності використання фінансових ресурсів місцевих органів влади; створення механізмів мотивації діяльності органів місцевого самоврядування та виявлено її стимулюючий вплив на формування доходів місцевих бюджетів.

*дістали подальшого розвитку:*

- система методів, форм та інструментів впливу держави на формування доходів місцевих бюджетів, зокрема в сфері правового забезпечення; діяльності держави, як суб'єкта економічних та організаційних механізмів формування доходів місцевих бюджетів;
- положення про вплив міжбюджетних взаємовідносин на ефективне формування доходів місцевих бюджетів, в частині виявлення впливу державного управління на характер та організацію міжбюджетних взаємовідносин, зокрема таких її складових, як розподіл функцій та повноважень між органами влади; визначення їх доходної бази, обсягу трансфертів з державного бюджету;
- пропозиції щодо стратегії підвищення ефективності використання комунальної власності територіальних громад, головним змістом якої є пере-

хід від політики утримання об'єктів комунальної власності до одержання від них доходів та підвищення економічної привабливості регіонів.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в підготовці пропозицій до стратегії удосконалення політики формування доходів місцевих бюджетів в Україні, спрямовані необхідною умовою розвитку держави на зміцнення і забезпечення фінансової самостійності регіонів та територіальних громад з врахуванням середньострокової перспективи.

Рекомендації та пропозиції, сформульовані автором на основі аналізу стану та можливостей використання ресурсного потенціалу регіонів, використані в роботі головним фінансовим управлінням Тернопільської ОДА (довідка № 703 від 25.08.04 р.), фінансовим управлінням та управлінням економіки Чортківської райдержадміністрації Тернопільської області (довідка № 01-1305/01-13 від 21.08.04 р.), а також в навчальному процесі при підготовці курсу лекцій “Податковий облік” та “Фінансовий менеджмент” Чортківським інститутом підприємництва та бізнесу Тернопільської академії народного господарства (довідка № 202 від 01.10.04 р.).

Рекомендації та пропозиції, сформульовані автором на основі аналізу стану та можливостей використання ресурсного потенціалу регіонів, можуть використовуватися державними та місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування при розробці програм соціально-економічного розвитку регіонів та окремих територій, а також у закладах освіти при підготовці курсів лекцій та спецкурсів „Державне регулювання фінансових ресурсів на місцевому рівні”, „Місцеві фінанси та місцевий бюджет”, „Фінанси та бюджетний процес”.

**Апробація результатів дисертаційної роботи.** Результати дослідження апробовані на наукових та науково-практичних конференціях, семінарах національного та регіонального рівнів, зокрема на науково-практична конференція “Проблеми міжбюджетних відносин центру та регіонів” (червень 2004, м. Київ), науково-практичній конференції „Стратегія економічного і соціального євро інтеграційного розвитку України: фінансова політика та основні

напрями бюджетної реформи” (липень 2004, м. Київ), науково-практичній конференції Української академії державного управління при Президентові України “Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції” (травень, 2003; м. Київ); конференції Тернопільської академії народного господарства “Україна в умовах ринкової трансформації економіки і сучасних форм господарювання” (м. Чортків, 2002).

Основні положення дисертації обговорювались на кафедрі економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України та кафедрі економічних наук Чортківського інституту підприємництва та бізнесу Тернопільської академії народного господарства.

**Публікації.** Основні положення, результати, висновки та пропозиції дисертаційного дослідження опубліковані автором самостійно у 11 наукових працях, із них 7 - у фахових виданнях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел із 206 найменувань на 15 сторінках і 8 додатків. Загальний обсяг дисертації викладено на 199 сторінках, із них 169 сторінок основного тексту, 18 таблиць, 12 рисунків і додатки на 8 сторінках.

## РОЗДІЛ I

### ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

#### 1.1 Методологічні засади визначення поняття та критеріїв ефективного формування доходів місцевих бюджетів

Серед ключових пріоритетів соціального й економічного реформування особливо виділяється фінансова проблема, вирішення якої в системі державного управління має важливе значення для економічного зростання в Україні. Зміна функцій держави при переході до ринкової економіки потребує концептуального перегляду системи державних фінансів загалом, визначення та впорядкування функціонування бюджетів різних рівнів і міжбюджетних відносин. Діюча система державних фінансів повинна забезпечити акумулювання коштів, необхідних для фінансування видатків держави та активно впливати на всі суспільні процеси та провадження органами влади національної стратегії розвитку, спрямованої на зміцнення державної безпеки.

Історично першочергова увага в системі державних фінансів, при запускуванні трансформаційних процесів, приділяється державному (центральному) бюджету. Проте, подальше підвищення ефективності державної фінансової політики України потребує розв'язання проблем бюджетів всіх рівнів, використання нових підходів до формування їх доходної частини. Тому встановлення макроекономічної стабілізації в Україні, впорядкування бюджетного процесу, зміцнення бюджетної дисципліни слугують чинниками і передумовами вдосконалення системи місцевих бюджетів. Відсутність чи недосконалість інституційно визначеного та ефективного механізму розподілу фінансових ресурсів між регіонами країни призводить до значних відмінностей у рівні розвитку регіонів і умовах життя, до соціальних і політичних суперечностей та протистоянь.

Наукове визначення місцевих фінансів, як сукупності теоретичних положень, зумовлене розвитком демократичних засад у суспільстві, одразу відобразило багатоаспектність проблематики. Одне із перших визначення міс-

цевого бюджету надається у енциклопедичному словнику Брокгауза і Ефрома: - місцевий бюджет, з державної позиції, - це загальний фінансовий закон місцевої общини, на якому базується розпис доходів та витрат цієї общини, а також забезпечення виконання доходів та витрат держави в цілому [200, с. 93]. Сам бюджет у словнику тлумачиться авторами як норма для класифікації доходів та видатків, отож у даному визначенні переважають функціональні аспекти над економічними. Італійський вчений Л. Косса у роботі “Основи фінансової науки” визначає вимоги до місцевого бюджету: „...витрати бюджету общини повинні проводитись із згоди тих, хто дає кошти для їх здійснення, а місцева влада, якій доручено витратити кошти, повинна підлягати серйозному контролю...” [202, с. 34], тобто тут перевага надається інституційним аспектам [див. також 28; 36; 190].

Наведені визначення місцевого бюджету та його доходної бази свідчать про те, що єдиного погляду на їх сутність не існувало. Це можна пояснити передусім тим, що спочатку місцевий бюджет, як офіційний документ, виконував роль звіту про фактично зібрані доходи і зроблені витрати територіальною громадою. З розвитком фінансової системи держави постала необхідність визначати доходи громади для покриття покладених на неї державних повноважень. Історично наукові основи існування фінансової системи місцевого самоврядування, виділення її із системи державних фінансів вперше зробив Адам Смітт в роботі “Багатство народів” [134, с. 67].

Потужний розвиток теоретичних основ функціонування місцевих бюджетів як головної ланки фінансів місцевих органів влади відбувся наприкінці XIX - на початку XX ст. в Німеччині. Представниками німецької економічної школи були Л. Штейн (1815-1890 рр.), Р. Вагнер (1835-1917 рр.), Р. фон Кауфман (1840 -1918). Вони ставили в центр уваги своїх досліджень проблему необхідності функціонування, крім державних та приватних фінансів, фінанси місцевих громад або місцевих фінансів.

Завершення становлення у кінці XXI ст. в більшості країн Західної Європи та Північної Америки органів місцевого самоврядування та регіональ-

них органів влади, конституційне визнання прав комун, общин, муніципалітетів, регіонів, провінцій, штатів та інших адміністративно-територіальних утворень привело до відокремлення вчення у самостійну галузь фінансової науки – місцеві фінанси.

У дореволюційній Російській імперії, до складу якої входили і українські землі, проблема економічного забезпечення діяльності місцевих органів влади до початку ХХ-го століття знаходила своє відображення опосередковано, через ідеї загального розширення прав населення. Після земської реформи 1864 р. активно досліджують проблеми фінансового забезпечення земств П.П. Гензель [35], В.А. Лебедев [105], І.Х. Озеров [123]. Сучасні українські дослідники проблем місцевого самоврядування виділяють окремо опубліковану в 1898 р. працю професора Київського університету А. Цитовича “Місцеві витрати Пруссії у зв’язку з теорією місцевих витрат”, як перше наукове дослідження з даної проблематики на Україні [ див. 89].

Надалі в Україні спроби становлення місцевого самоврядування та його фінансової основи робилися неодноразово. Проте жодного разу вони не були доведені до якогось логічного кінця, на що вплинули непослідовність впровадження державної фінансової політики, а також зміна історичних епох. За радянських часів, після 1918 р., здійснювалась ліквідація органів місцевого самоврядування, націоналізація їх майна та формування нової системи місцевої влади. Створені на базі радянської моделі місцеві ради вважалися органами державної влади і місцевого управління одночасно. Незважаючи на проведені заходи по відбудові місцевих фінансів в період НЕПу реальної фінансової автономії місцеві ради так і не змогли отримати. У продовж усього періоду СРСР також робилися певні спроби відокремити та збільшити доходи місцевих бюджетів, але в рамках жорстко централізованої системи реально вони не мали і не могли мати успіху.

Місцеві бюджети за часів СРСР були фінансовою основою місцевих Рад, що лише формально виконували самоврядні функції. В зв’язку з тим, що в колишньому СРСР на центральні органи влади покладалась відповідаль-

ність за розвиток виробничої сфери, а на місцеві – соціальної функції, то бюджети місцевих Рад мали чітко виражений соціальний характер. Тому науковці радянської епохи досліджували і обґрунтовували існування та функції місцевих бюджетів, виходячи із структури та функцій адміністративно-територіального і політичного устрою колишнього СРСР [1; 28; 31; 171]. Місцеві бюджети в цей період розглядалися як складова державного бюджету, а ведення планової економіки відбувалося за допомогою централізованого встановлення видатків всіх бюджетів. Щодо доходів місцевих бюджетів, то їх величина мала відповідати витратам, визначеним відповідними центральними органами, а рівень економічного розвитку територій далеко не завжди враховувався. Як і в загальній економічній теорії радянського часу, в працях науковців цього періоду відводиться провідна роль центру, доводяться економічні переваги централізації як виробництва, так і забезпечення населення необхідними товарами і послугами, і відповідно в сфері фінансів - переваги максимальної концентрації доходів і витрат на рівні союзного бюджету, бюджетів республік і областей.

Аналіз концептуальних та організаційно-правових засад ефективності формування місцевих бюджетів дає підставу зробити наступні висновки: по-перше, за часів радянської влади інститут місцевого самоврядування був практично відсутній і лише в 90-х р. ХХ століття було сформовано новий інститут влади, фінансова незалежність якого є важливою передумовою побудови демократичної держави; по-друге, незважаючи на прийняття у 1917-1990 рр. відповідних законодавчих актів, спрямованих на зміцнення позицій місцевого самоврядування, докорінних змін у сфері формування доходів місцевих бюджетів не відбулося тому, що вони функціонували в межах наявної бюджетної системи, яка характеризується високим ступенем централізації, тобто самостійність місцевих бюджетів в радянські часи була тільки декларативною. Місцеві ради формально виконували самоврядні функції, доходна частина місцевих бюджетів збалансовувалась коштами державного бюджету під видатки цього бюджету. Реальної участі у формуванні доходів власних



бюджетів місцеві ради не брали, а тому вести мову про ефективність формування доходів місцевих бюджетів в цей період дещо складно.

Але, не дивлячись на політичне забарвлення багатьох наукових досліджень радянської епохи, цінними є фундаментальні положення наукових праць вчених та дослідників цього періоду, які пов'язані з визначенням фінансів як економічної категорії, що визначається розподільчою функцією, грошовою формою, обов'язковим зв'язком з формуванням і використанням фондів грошових коштів. Місцеві бюджети, за визначенням цих науковців, будучи частиною фінансів і формою бюджетних відносин, носять об'єктивний характер, виражають частину економічних відносин і відносяться до базисної категорії.

Очевидно, що, проблематика місцевих бюджетів знаходилась в центрі уваги дослідників різних суспільно-економічних систем. Проблеми функціонування місцевих бюджетів в умовах перехідних економік вивчалися багатьма західними науковцями – Н.В. Альвінською [2], О.В. Богачовою [12], Л. Бедук [199]. Їх праці присвячені дослідженню формування розвитку економік Аргентини, Бразилії, Чілі, Венесуели, Мексики. Це країни з перехідною економікою, де не функціонувала командно-адміністративна система, що має свої особливості розвитку.

Представниками наукової думки економічно розвинених країн Європи є У. Шумахер [191], Х. Ріссе [184], Р. Граберт [38], Ж. Зіллер [70], Ж. Годме [36]. Світова наукова думка сьогодні визначає основним принцип співвідношення між реальними доходами місцевих органів влади і завданнями, покладеними на них, що і є ефективністю державної політики у цій сфері. Як необхідна умова існування дієвого інституту місцевого самоврядування, вказується на необхідність формування основної частини доходів місцевих бюджетів за рахунок власних джерел (місцевих податків, доходів від використання комунальної власності). В працях обґрунтовані твердження, що межі повноважень місцевих органів влади встановлюються законами центральних або ре-

гіональних органів влади, але ці закони не повинні перешкоджати ефективному функціонуванню системи місцевих бюджетів.

Узагальнюючи принципи, викладені вченими, необхідно зазначити, що найефективнішою з теоретичної точки зору і підтвердженою практичними дослідженнями, є теорія наявності у кожного рівня влади власного, самостійного і відокремленого бюджету. Цей бюджет кожен рівень влади повинен формувати самостійно відповідно до покладених на нього функцій.

Важливими для української теорії та практики є дослідження російських вчених [12; 71], хоча призначались вони в першу чергу для Росії, країни з федеральним устроєм, проте це не зменшує їх наукової значимості. Російський фінансист Л.О. Дробозіна дає таке визначення бюджету органів самоврядування: „Місцевий бюджет являє собою основний фінансовий план громади на поточний рік, що має силу закону. За матеріальним змістом місцевий бюджет – це централізований фонд коштів органів місцевого самоврядування, а за соціально-економічною сутністю – це основне знаряддя перерозподілу національного доходу у межах регіону” [122, с. 44]. Група білоруських економістів під керівництвом М.І. Ткачук тлумачить категорію „місцевий бюджет” так: „Місцевий бюджет - це основний фінансовий план органу місцевого самоврядування, що відображає економічні відносини щодо формування, розподілу і використання централізованого фонду коштів” [37, с. 8].

А тому, використання існуючих ефективних механізмів державної політики та розробка і впровадження нових механізмів щодо ефективності формування доходів місцевих бюджетів та раціонального використання бюджетних коштів є якістю державного управління у сфері місцевих фінансів.

Розвиток сучасної української наукової думки в напрямку досліджень процесів в сфері місцевого самоврядування починається після проголошення незалежності України, коли держава починає відроджувати сам інститут місцевого самоврядування. Бюджет місцевого самоврядування є об’єктивною економічною реальністю, яка властива фінансовим системам всіх цивілізованих держав. Процес відродження інституту місцевих фінансів в нових умовах

супроводжується появою цілого комплексу нових для держави теоретичних та практичних проблем, коло яких зумовлює формування нової, самостійної галузі фінансової науки України - місцевих фінансів [див. також 94].

Початковий період становлення та розвитку фінансів місцевих органів влади України досліджував В.І. Кравченко. Практично він є першим українським вченим який в центр уваги своїх досліджень ставить проблематику фінансового становлення інституту місцевого самоврядування в молодій українській державі. Основні положення його наукових досліджень опубліковані у монографії “Фінанси місцевих органів влади України. Основи теорії та практики” [85], навчальному посібнику “Місцеві фінанси України” [86]. Автор ґрунтовно дослідив основи теорії місцевих фінансів, визначив основні етапи формування науки про місцеві фінанси, їх сутність, причини зародження та функції. В комплексі автором охарактеризовані теоретичні основи функціонування територіальної громади, її функції, роль, правовий статус, основи фінансової автономії та ефективність формування власних бюджетів місцевих органів влади. У дослідженнях знайшли своє відображення і міжнародні стандарти організації місцевих фінансів, зокрема описано і проаналізовано Європейську Хартію про місцеве самоврядування, Всесвітню Декларацію про місцеве самоврядування, Європейську Хартію міст та інші документи. На думку Кравченко В.І., сьогодні закладені лише основи теорії місцевих фінансів, які повинні стати базою для подальших досліджень шляхів становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні. Це в першу чергу стосується оптимального формування і вибору розмірів територіальних громад, вибору моделей організації міжбюджетних відносин, механізмів функціонування самостійних місцевих бюджетів, розвитку системи місцевого оподаткування, комунального кредиту, комунальних платежів, структури і переліку мінімальних соціальних стандартів.

Досить точно і ґрунтовно визначення місцевого бюджету та ефективність його формування наведено в науково-методичному посібнику „Фінанси”, виданому групою економістів Київського Національного економічного

університету: „Місцевий бюджет – це розпис грошових доходів і витрат місцевих органів влади, план формування і використання фінансових ресурсів держави та адміністративно-територіальних одиниць, що забезпечує можливість виконання відповідними органами державної влади і місцевого самоврядування покладених на них функцій” [180, с. 42]. Ю.В. Пасічник у монографії „Бюджетна система України та зарубіжних країн” характеризує місцевий бюджет як „сферу економічних відносин суспільства, яка пов’язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і використовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону” [133, с. 360]. В.М. Опарін у підручнику „Фінанси”, розглядає місцевий бюджет водночас як економічну категорію, як правову категорію, і категорію за матеріальним змістом [181, с. 83]. Такі підходи до визначення як терміну „місцевий бюджет”, так і до ефективності його формування у вітчизняній науковій літературі на сьогодні є найбільш повними.

Проводячи дослідження розвитку місцевих фінансів, українські економісти В.М. Опарін, В.І. Малько, С.Я. Кондратюк розкривають зміст бюджету, роблять основний акцент на його призначенні - фінансовому забезпеченні виконання державою економічної, соціальної, управлінської та оборонної функцій. А як економічна категорія „бюджет відображає відносини з формування на загальнодержавному і місцевому рівнях централізованих фондів, призначених для реалізації функцій держави” [19, с. 10]. О.П. Кириленко зазначає, що „місцеві бюджети особливо яскраво відображають політику органів місцевого самоврядування, є їх фінансовим планом, в якому відбиваються найважливіші завдання місцевої влади й очікувані результати діяльності” [80, с. 322]. Це узгоджується із вимогами ст. 1 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”, яка тлумачить категорію „місцевий бюджет” так: „Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування” [59, ст.1].

Це ще раз підтверджує, що ефективність державного управління у сфері формування доходів місцевих бюджетів досягається співвідношенням між доходами, які необхідні для виконання функцій та завдань, що покладаються на органи місцевого самоврядування і реальними доходами, які мають органи місцевої влади на виконання цих функцій.

З проведеного дослідження категорії „місцевий бюджет”, можна зробити висновок, що при визначенні цього поняття необхідно передусім відображати найважливіші його сторони: матеріальний зміст, сутність і форму. Варто зазначити, що місцевий бюджет як економічна категорія має певні, властиві лише йому, особливості - зосередження частини національного доходу в руках органу місцевого самоврядування та його подальше використання на задоволення потреб територіальної громади, перерозподіл, між галузями виробництва та адміністративно-територіальними одиницями.

Важливо зазначити, що цілком доречно місцеві бюджети пов'язані з повноваженнями і завданнями місцевих органів влади. Передумови для відродження й розвитку місцевого самоврядування в незалежній Україні були закладені ще Законом СРСР “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” від 9.04.1990 р. Прийняття цього закону проходило в умовах послаблення комуністичного впливу, скасування всеохоплюючого державно-партійного керівництва країною, зміцнення місцевих рад, сформованих на принципово нових засадах. Початком становлення існуючої в Україні системи територіальної організації влади та її фінансової основи пов'язано з прийняття Декларації про державний суверенітет України, 16 липня 1990 р, якою визначено, що „...земля, природні ресурси, які знаходяться на її території, є власність її народу, матеріальною основою суверенітету країни і використовуються з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян...” [41].

За роки незалежності в Україні сформувалася власна нормативно-правова база фінансів місцевих органів влади. Першим нормативно-правовим актом, що регламентує фінансову діяльність як центральних, так і місцевих

органів влади був, Державний бюджет суверенної держави, прийнятий Верховною Радою України на 1992 р.

Важливим кроком на шляху до подальшої децентралізації територіальної організації та фінансової бази місцевих органів влади в Україні стало прийняття 26 березня 1992 р. нової редакції Закону України „Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” [60], в якому місцеве та регіональне самоврядування закріплюється як основа демократичного устрою влади в Україні. Фактично це означало повну відмову від радянської моделі територіальної організації влади, хоча на конституційному рівні вона ще продовжувала існувати. В новій редакції Закону розглядалася територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування - як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України. При цьому територіальною основою місцевого самоврядування визначалися – село, селище, місто, а регіональною - район, область.

До найвагоміших законодавчо-нормативних актів на початку перебудовчих процесів, що сприяли формуванню і зміцненню інституту фінансів органів місцевої влади та бюджетної системи в цілому, слід віднести:

- Декрет Кабінету Міністрів України „Про місцеві податки і збори” (1993 р.), який визначив 17 видів місцевих податків і зборів, їхні граничні розміри та порядок обчислення;
- Закон України “Про систему оподаткування” (1994 р.), який уточнив перелік місцевих податків і зборів;
- Закон України „Про бюджетну систему України” (1995 р.), який виконав роль “містка” від централізованої системи державних фінансів до її децентралізації;

- Закону України „Про місцеве самоврядування” (1997 р.), що закріпив роль і місце поточних місцевих бюджетів та бюджетів розвитку.

Фінансова діяльність місцевих органів влади враховується і в міжнародному контексті нормативних положень. Першим таким „міжнародним” актом стала Декларація про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках Співдружності незалежних держав, яка була прийнята у 1993 р. Міжпарламентською Асамблеєю СНД і дістала назву “Економічні основи місцевого самоврядування”. У Декларації зазначається, що законодавство про місцеве самоврядування повинно встановлювати права територіальних співтовариств на матеріальні і фінансові ресурси, достатні для самостійного здійснення органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і повноважень, що забезпечить виконання управлінських рішень місцевими органами влади. Населення, яке здійснює володіння, користування, розпорядження власністю відповідної територіальної громади доцільно визнати суб’єктом управління.

У вересні 1995 року Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування та Інтернаціональною Спільною місцевої влад (ІСМВ) була ухвалена Всесвітня Декларація місцевого самоврядування [86, с. 150]. Декларація окреслює основні засади побудови фінансів місцевих органів влади, які повинні бути відокремлені від коштів інших рівнів управління та закріплює право вільно ними розпоряджатися в межах своїх повноважень. Слабкіші у фінансовому плані місцеві органи влади мають бути підтримані центральним урядом.

Будуючи сучасну правову державу з розмежованими завданнями та функціями між різними рівнями влади, що є необхідною об’єктивною передумовою ефективного функціонування інституту органів суспільного життя, Україна 6 листопада 1996 р. в м. Страсбурзі підписала Європейську хартію місцевого самоврядування (ратифіковану Верховною Радою України 15 липня 1997 р.) після чого вона стала частиною національного законодавства України [141].

Слід зазначити, що прийняття Україною Хартії має виключне значення у зв'язку з проголошеними засадами європейської інтеграції країни, що, крім іншого, повинно спонукати регіональне та міжбюджетне реформування у напрямі основних засад територіальної організації влади та забезпечення регіональних стандартів, як це визначено Радою Європи.

Відповідно до Європейської хартії, органи місцевого самоврядування мають не лише право, але й реальну можливість регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність в інтересах місцевого населення. Для забезпечення цієї спроби, органи місцевого самоврядування мають право на володіння достатніми власними коштами, якими вони можуть вільно розпоряджатися при здійсненні покладених на них функцій та зобов'язань. Кошти органів місцевого самоврядування мають бути відповідними до наданих їм Конституцією та законами повноважень [57].

Фінансові системи, на яких ґрунтуються доходи органів місцевого самоврядування, мають бути пристосовані до ймовірного зростання вартості виконуваних ними послуг, тобто мати диверсифікований і підвищувальний характер. Це положення набуває особливого значення в умовах зміни дії економічних факторів: інфляція, падіння виробництва, монополізація, конкуренція. Законодавчий фундамент функціонування та подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні відповідно до вимог ст.2 Європейської хартії місцевого самоврядування та основних положень Конституції України в основному сформований.

В той же час слід зазначити, що ряд важливих принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, незважаючи на її ратифікацію Україною, все ще не отримали належного відображення в чинному законодавстві та в реальній суспільній практиці. Поки що рано говорити про реалізацію в Україні принципу фінансової автономії місцевого самоврядування (ст. 9), згідно якої органи місцевого самоврядування мають право, в рамках національної економічної політики, на власні фінансові ресурси, якими вони можуть віль-



но розпоряджатись, і які адекватні відповідним повноваженням. Подібним чином, залишається нереалізованим положення про те, що частина фінансових ресурсів місцевої влади має формуватись за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких встановлюється місцевою владою в межах її компетенції. Так, зокрема, ще не вдалося забезпечити дотримання вимог, щодо необхідності забезпечення відповідності обсягу фінансових ресурсів місцевої влади та функціям місцевого самоврядування (за розрахунками фахівців, органи місцевого самоврядування профінансовані на 20-30 %) [129] та щодо необхідності формування частини фінансових ресурсів місцевої влади за рахунок місцевих податків та зборів (частка останніх в доходній частині місцевих бюджетів 3-5 %), що суттєво не впливає на їх стабільність.

Визначальними положення Європейської хартії, які регламентують фінансову діяльність місцевого самоврядування, є те, що органи місцевої влади мають право на власні фінансові ресурси, вільно ними розпоряджатися і їх обсяг повинен відповідати функціям, що виконують ці органи [141, с. 85-87].

Отже, Європейська Хартія про місцеве самоврядування визначила основні принципи побудови фінансів місцевих органів влади. Україна, підписавши Хартію, взяла зобов'язання забезпечити впровадження цих принципів у життя.

Новий етап упорядкування державних фінансів загалом і місцевих бюджетів зокрема можна розглядати, починаючи з 1999 р., коли в Україні розпочалася інтенсивна робота щодо закріплення засад бюджетної системи і приведення бюджетного законодавства у відповідність до Конституції України та Закону України „Про місцеве самоврядування”. Подальше вдосконалення формульного методу розрахунок доходів бюджетів усіх рівнів, нормативи видатків у розрахунку на душу населення, а також використання формульного методу визначення міжбюджетних трансфертів знайшли своє відображення у Законах України „Про Державний бюджет на 2001 та 2002 рр.”

Нині функціонування фінансово-бюджетної системи в Україні визначається наступними найвагомішими законодавчими актами:

- Конституція України від (1996 р.);
- Закон України „Про місцеве самоврядування” (1997 р.);
- Декрет Кабінету Міністрів України „Про місцеві податки і збори”(1993 р.);
- Бюджетний кодекс України (2001 р.);
- Закон України “Про місцеві державні адміністрації”(1999 р.);
- Закони України “Про Державний бюджет України” (1992-2003 рр.).

Вказана система законодавчих і нормативно-правових актів держави окреслює правову основу функціонування місцевих фінансів, визначає принципів засади формування і структуру фінансів місцевого самоврядування в Україні.

У зв’язку з тим, що практично всю законодавчу базу діяльності місцевих органів влади формує держава, визначає обсяги доходів місцевих бюджетів та розрахункові показники доходів, закладає саму доходну базу місцевих бюджетів, визначає обсяги трансфертів, що надаються місцевим бюджетам, делеговані повноваження і встановлює видатки на ці повноваження (передає доходи), визначає власні повноваження місцевих органів влади, основні інструменти та процедури фінансового вирівнювання (формули, коефіцієнти, фінансові нормативи, державні соціальні стандарти тощо) роль держави у формуванні доходів місцевих бюджетів велика і можна сказати основна.

Конституція забезпечує право територіальним громадам об’єднувати на договірних засадах об’єкти комунальної власності, кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ. Надзвичайно важливим є положення Основного закону про фінансову підтримку місцевого самоврядування державою, яка бере участь у формуванні доходів відповідних бюджетів, а витрати органів місцевого самоврядування, які виникають внаслідок рішень державної влади, компенсуються нею [84, ст. 142].

Фінансовою базою місцевих органів влади України є місцеві бюджети, які у перехідний період до ринкової економіки довгий час залишалися без

стабільних власних надходжень. Прийнятий Бюджетний кодекс чітко провів розмежування дохідних джерел між ланками бюджетної системи. Починаючи з 2002 р. за місцевими бюджетами закріплено джерела коштів, що забезпечують їх систематичне надходження виключно у грошовій формі. Крім цього, ст.66. Бюджетного кодексу визначає доходи бюджету Автономної Республіки Крим, обласного та районного бюджетів. Це закріплені за місцевими бюджетами податки і збори, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, і доходи, які не враховуються при визначенні таких трансфертів [17].

„Бюджетна система України” і в Конституції України, і в Бюджетному кодексі означає сукупність державного та місцевих бюджетів, яка побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіального устрою і врегульована нормами права.

Сьогодні в дискусіях про бюджетну систему країни та бюджетний процес виділяється окрема проблема, пов'язана з місцевими бюджетами. З одного боку це є цілком природно, оскільки питання фінансового забезпечення діяльності органів, які максимально наближені до територіальних громад, найчастіше стосуються всіх жителів, а з іншого – зміни у системі владних взаємовідносин, децентралізація управління вимагає ширшого залучення громадськості у вироблення та реалізацію соціально-економічної політики, нових підходів до бюджетного процесу на місцевому рівні. Таким чином, ще на етапі ринкових трансформацій необхідним є цілісний системний підхід до реформування всіх складових бюджетного процесу загалом і міжбюджетних відносин зокрема з метою створення економічних умов для ефективного виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень та підвищення суспільного добробуту.

Таким чином, ефективність – це здатність приносити ефект, результативність процесу, яка визначається як відношення ефекту (результату) до витрат, що забезпечують цей ефект. З позицій державного управління ефективність є якісною характеристикою існуючих механізмів державної політики та

механізмів, що розробляються і впроваджуються з метою збільшення доходів місцевих бюджетів. Таким чином ефективність державної політики в сфері формування доходів місцевих бюджетів – це якість державної політики та якість державного управління в цій сфері, критеріями якої є законодавча база, трансфертна політика, система фінансового вирівнювання.

На сьогодні завдання українських науковців - якнайповніше використати теоретичні основи вітчизняних та зарубіжних досліджень і адаптувати їх до українських умов, в сфері формування бюджетної політики, діяльності як центральних, так і місцевих органів влади. Потребують уваги дослідження саме місцевих бюджетів, як головного чинника економічного розвитку територій. До сьогодні цей напрямок в Україні досліджувався в контексті державних фінансів, багато авторів просто обмежувались констатацією наявності інституту місцевого самоврядування і необхідності забезпечення йому достатньої власної фінансової бази, описом світового досвіду без конкретних пропозицій щодо його впровадження в Україні. Необхідність досліджень місцевих бюджетів постає в тому, що до цього часу вони постійно досліджувались на макрорівні, тобто досліджувалась загальна система місцевих фінансів, доводилась необхідність фінансової автономії місцевих органів влади, передачі невласливих функцій державної влади самоврядуванню, місце і роль місцевих бюджетів в загальній економічній системі держави.

Перетворення місцевих бюджетів у важливий стимул розвитку територіальної економіки потребує глибокого аналізу правових основ і принципів діючого механізму їх формування, розробки нових концептуальних підходів до їх побудови. Як доводить українська і світова практика, реформи бюджетного устрою не обмежуються вдосконаленням взаємовідносин між рівнями бюджетної системи, так як цього недостатньо для реальної децентралізації прийняття рішень в питаннях складання і виконання самостійних місцевих бюджетів. Головним у цьому напрямку досліджень науковців повинно стати розмежування фінансових потоків між державою і місцевим самоврядуванням, яке ґрунтується на розподілі повноважень, функцій та відповіда-

льності у відповідності до принципу субсидіарності. Тобто стоїть завдання вдосконалити і адаптувати до українських умов систему відносин в сфері формування місцевих бюджетів, в рамках якої вищий рівень управління прийматиме рішення лише по тих питаннях, які не в змозі самостійно вирішити нижчий рівень. В свою чергу, реалізація принципу субсидіарності вимагає розширення бюджетних прав місцевих органів влади.

Недостатньо дослідженою залишається проблема ефективності формування місцевих бюджетів з огляду на наявність власних доходних джерел, так як існуюча практика перерозподілу більшої частини фінансових ресурсів на рівнях області і району не є сьогодні достатньо ефективною. Необхідно зосередити наукові пошуки на створенні концепції переходу від існуючої ситуації до формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок власних джерел. Залишаються відкритими на сьогодні питання визначення джерел по фінансуванню делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень.

Важливо також, щоб міжбюджетні відносини відповідали принципу фінансової еквівалентності, згідно з яким користувачі певних суспільних благ самі повинні нести відповідні витрати. З позицій державного управління, ефективність формування доходів бюджетів різних рівнів означає забезпечити територіальну відповідність між економічними суб'єктами, що користуються суспільними благами і сплачують податки для їх фінансування.

Зазначені вище проблеми потребують наукового дослідження з позицій державного управління і місцевого самоврядування, використовуючи передові розробки в сфері економіки, права, політології та інших наук, щоб забезпечити виконання основного завдання місцевого самоврядування і державної влади - всебічного задоволення економічних, соціальних, культурних та інших потреб населення. В свою чергу, бюджет місцевого самоврядування виступає дієвим інструментом досягнення цієї мети. Тому надалі у нашому викладі ми дотримуватимемось їх нерозривної єдності.

## 1.2 Підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів як фактор прискорення соціально-економічного розвитку територій

Формування ринкових відносин в Україні супроводжується суттєвими змінами у фінансовій системі, зростає роль та розширюються функції бюджету, з'являються нові фінансові інститути. Все більше потребує обґрунтованих рішень управління фінансовими ресурсами як на державному, так і місцевому рівнях. Тому сьогодні створення сприятливого фінансового середовища прискореного розвитку ринкових відносин для забезпечення макроекономічної рівноваги в економіці держави належить бюджету.

В процесі розвитку суспільства поряд з державними фінансами, як вказувалось, зародились і розвиваються місцеві фінанси, які у супроводі і взаємодії з першими формують цілісну фінансову систему країни. Зрозуміло, що це пов'язано із становленням і зміцненням інституту місцевого самоврядування. Виконання переданих державою функцій місцевим органам влади потребує фінансових ресурсів, що, в свою чергу, вимагає розподілу фінансових ресурсів держави на державний та місцеві бюджети. Важливою передумовою побудови демократичної держави є незалежність місцевого самоврядування, його відокремлення від державної влади, самостійність у здійсненні покладених на нього функцій в межах його компетенції.

Ступінь фінансової самостійності місцевих органів влади характеризується незалежністю держави в цілому, потенційними можливостями її економічного розвитку, рівнем демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватися, не даючи гарантій розвитку фінансової незалежності місцевим органам влади, яку треба розглядати насамперед як економічний простір для її діяльності у межах певної території на принципах економічної ефективності та доцільності [92, с. 65-75]. Пріоритетною умовою у даному випадку повинна бути сукупність територіальних інтересів, що відображають особливості економічних і соціальних умов регіону. Водночас, пріоритетність регіональних чи місцевих інтересів не повинна суперечити

стратегічним завданням розвитку країни загалом, а тому будь-які програми місцевого розвитку мають бути „вписані” у загальнодержавну стратегію.

Основним джерелом наповнення бюджетів усіх рівнів є надходження від сплати податків і зборів. Оптимальний розподіл їх між державним і місцевими бюджетами забезпечує самостійність кожної ланки бюджетної системи та активізує роль місцевих органів влади у провадженні ефективної державної фінансової політики, дає можливість суб'єктам місцевого самоврядування без втручання центральних органів влади формувати власні фінансові ресурси і використовувати кошти на виконання програм соціально-економічного розвитку територій [126, с. 27].

Слід відзначити, що в теоретичному та методологічному плані бюджет та бюджетна система держави загалом відносяться до тієї сфери суспільного життя, що безпосередньо стосується інтересів всіх і кожного. На бюджеті будь-якої країни відбиваються економічні, соціальні, політичні проблеми життя суспільства. Бюджетна політика є одним з основних інструментів економічного регулювання, впливу держави на економічний розвиток регіонів. Цей інструмент досить широко використовується як у країнах з розвинутою ринковою економікою, так і в країнах з перехідною економікою. Держава, використовуючи фінансові методи, має можливість суттєво впливати на економічні показники розвитку окремих регіонів. Зокрема, збільшення обсягу державних капіталовкладень, в окремо взятому регіоні, сприяє зростанню обсягам виробництва, зниженню рівня безробіття, прискоренню оборотності капіталу, а разом - зростанню валового внутрішнього продукту.

Ринкова економіка суттєво відрізняється від інших господарських систем, причому в кожній країні ця форма господарювання має свої особливості, які є відображенням національних ознак. Водночас ринковій економіці притаманні загальні характерні риси, які проявляються у всіх державах з цією формою господарювання. Такими рисами є самостійність діяльності підприємницьких структур, конкуренція між товаровиробниками за ринки сировини та робочої сили тощо. Ринкові процеси далеко не завжди можна

спрогнозувати, передбачити, і часто, в особливості за не виваженої державної політики, вони призводять до суттєвих втрат фінансових ресурсів. Все це ставить свій відбиток на функціонування бюджетної системи.

В Україні, яка трансформує свою соціально-економічну систему, здійснює перехід до ринкових умов господарювання, бюджет (державний і місцеві) виконує роль одного з найвагоміших регуляторів трансформаційних процесів. Як фінансовий план він передбачає виконання всіх функцій, як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Суть місцевих бюджетів у бюджетній системі реалізується саме через його функції, які досліджувались такими науковцями, як, В.І. Кравченко [86; 89; 91], О.П. Кириленко [81; 82], І.В. Розпутенко [53; 147], Ю.В. Пасічник [133], І.Я. Чугунов [186] та інші.

Фінансова складова економічної самостійності місцевих органів влади є однією з найважливіших і визначає їх реальні можливості. Тому саме місцевим бюджетам, як основі фінансової бази місцевого самоврядування, належить особливе місце. Крім того, важлива роль місцевих бюджетів і в соціально-економічному розвитку територій. Саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, охорони здоров'я, різні місцеві та регіональні програми, видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення, що вимагає деполітизованого, виваженого та раціонального підходу до бюджетного процесу.

До визначальних передумов формування оптимальних бюджетів на місцевому рівні слід віднести:

- прозорість бюджетного процесу, що визначається ступенем участі громадськості у формуванні, виробленні та втіленні бюджетної політики, ступенем інформованості громадськості про хід її виконання, успіхи та недоліки реалізації цієї політики;
- відкритість та інформованість, що дозволить якнайповніше врахувати особливості регіону та потреби громади і унеможливить зловживання фінансовими ресурсами;
- адресність спрямування бюджетних ресурсів, що слугуватиме гара-



нтією результативного та ефективного витрачання обмежених бюджетних ресурсів [див. також 133, с. 372-377; 186, с. 7-28].

Через місцеві бюджети до населення доводяться кінцеві результати виробництва. Життєвий рівень народу визначається розміром реальних доходів громадян, тривалістю життя, кількісним і якісним складом послуг, які населення одержує через мережу соціально-культурних закладів, рівнем зайнятості, станом довкілля. Цільове спрямування коштів місцевих бюджетів підтверджує їх безпосередню причетність до вирішення цих проблем. У зв'язку з цим майже 2/3 фінансових ресурсів місцевих бюджетів спрямовується на соціальні потреби - соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери. Через місцеві бюджети розподіляється від 40 до 50 % коштів, запланованих в Україні на соціальні програми. Допомога малозабезпеченим сім'ям з дітьми, пільги ветеранам війни та праці, субсидії населенню на житлово-комунальні послуги фінансуються через місцевий бюджет повністю, що складає майже 80 % видатків на соціальний захист (див. табл. 1.1 далі).

Україна, як й інші держави колишнього СРСР, у порівнянні з іншими країнами світу має свої особливості в сфері надання суспільних послуг. В ході індустріалізації та колективізації, що здійснювалася в колишньому СРСР, матеріальна база, пов'язана з наданням суспільних послуг населенню, була широко сформована при виробничих підприємствах та установах, а в сільській місцевості – колгоспах і радгоспах. Значну частину завдань фінансового плану, які фінансуються в європейських країнах за рахунок бюджетних коштів, в Україні було покладено на бюджети господарських структур. На початку 90-х років відомчому підпорядкуванню господарських структур належало близько половини державного житлового фонду, майже 60 % дитячих дошкільних закладів, клубів, будинків культури, таборів та будинків відпочинку та інших об'єктів соціально-культурної сфери. У зв'язку з обмеженістю бюджетних коштів процес передачі цих об'єктів та фінансових повноважень місцевим органам влади від господарських структур триває донині [148].



Розкриваючи роль бюджету, звернемося до аналізу найважливіших функцій держави і їх зв'язку з бюджетами. Зрозуміло, на виконання соціальних функцій держави необхідні фінансові ресурси, які акумулюються шляхом сплати внесків у фонди соціального забезпечення. Звичайно, ці платежі надходять нерівномірно, як по строках, так і по обсягах. Для регулярного забезпечення потреб соціального захисту на рівні державних стандартів, урядом залучаються кошти з державного та місцевих бюджетів, тобто за рахунок коштів платників податків. На заходи соціальної політики держави за рахунок діючих джерел фінансування (асигнування державного та місцевих бюджетів, кошти державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування) направляється близько 20 відсотків ВВП [148]. У зв'язку з тим, що до бюджетів місцевих органів влади мобілізується значна частин фінансових ресурсів, які є інструментом регулювання економічного і соціального розвитку як регіонів, так і держави в цілому, прояв іншої функції – накопичення – обумовлений тим, що у відносини з бюджетом вступають всі учасники суспільного виробництва. Відбувається накопичення коштів з метою їх подальшого розподілу місцевою владою шляхом надання соціальних послуг. Розподільча функція передбачає також регулювання державою процесів суспільного виробництва – регулювання господарської діяльності підприємств, прискорення темпів економічного зростання, посилення господарської активності підприємницьких структур. За допомогою державного та місцевого бюджетів держава впливає не тільки на перерозподіл національного доходу, але і на його виробництво, накопичення грошових ресурсів, сферу споживання, і, таким чином, взагалі на процеси демократизації та децентралізації економіки [див. також 33].

Контролююча функція полягає в тому, що місцеві бюджети через формування та використання грошових коштів відображають економічні процеси, які відбуваються в структурних ланках економіки. При формуванні доходів місцевих бюджетів здійснюється фінансовий контроль за правильністю та повнотою справляння податків і платежів, мобілізацією інших джерел дохо-

дів, дотриманням пропорцій між ними, визначенням податкової бази, формами пільгового оподаткування, строками надходження доходів. При використанні бюджетних коштів контролюється ефективність їх використання та відповідність цільовому призначенню. Здійснюється також контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій, установ, підвідомчих органам місцевого самоврядування.

Місцевий бюджет є фіскальним інструментом, який дозволяє забезпечувати фінансовими ресурсами розв'язання завдань, покладених на місцеві органи влади. Фіскальна політика є важливим інструментом впливу на розвиток та розміщення продуктивних сил, розвиток депресивних територій, впровадження у виробництво досягнень науково-технічного прогресу [86, с. 62].

Джерела формування місцевих бюджетів можна згрупувати у такі групи: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, цільові фонди та трансферти (дотації, субвенції). На їх значенні і впливу ми зупинимось детальніше далі, а тут лише вкажемо, що донині не вдалося досягти прийнятної структури фінансових ресурсів на місцевому рівні. Суттєві надії покладалися на податки з доходів громадян, які, у відповідності до Бюджетного кодексу, що має відобразити адміністративний статус бюджету, розподіляються між бюджетами різного рівня не рівномірно – більша частка доходів від вказаного податку закріплюється за місцевими бюджетами вищого рівня (область - 25 %, район - 50 %), а для бюджетів територіальних громад – лише 25 %. При цьому саме в містах зазвичай розташовані виробничі потужності, більше реалізується державних послуг (ліцензування, патентування тощо), ширшими є підприємницькі можливості, отож доходи в містах значно вищі. При такому розподілі найбільше страждають сільські бюджети. Звичайно, й потреби великих міст вимагають більше фінансових ресурсів на підтримку інфраструктури, проте сьогодні реалізація бюджетного процесу у якості наслідку має те, що у переважній більшості населених пунктів не знаходиться фінансових ресурсів для забезпечення мінімально необхідної діяльності без зовнішніх (з бюджетів вищих рівнів) надходжень.

*Довідково. В Чортківському районі Тернопільської області із 42 сільських бюджетів дотаційні 38, із них у 18 сільських бюджетах дотація перевищує 50 відсотків. В сусідньому Гусятинському районі з 39 бюджетів сільських рад 36 дотаційні. У 14 сільських бюджетах дотація складає від 60 до 80 відсотків.*

Відповідно до діючого законодавства, держава здійснює свій вплив на розвиток регіонів шляхом прямої участі або завдяки опосередкованому регулюванню. Основними формами прямої участі є бюджетне фінансування конкретних структуроутворюючих інвестиційних програм і кредитування за рахунок коштів бюджету. Всі ці форми державного втручання в економіку регіонів мають найбільший успіх, коли ґрунтуються на постійному вивченні її відтворюючих процесів та специфіки економіки регіонів. Це пов'язано з тим, що сам відтворюючий процес має свої особливості, які потребують нових методів фінансування з бюджету [23, с. 116].

Діяльність місцевих органів влади проявляється на ринку землі і нерухомості. Як великі власники цього капіталу, вони (місцеві органи) мають дієві важелі впливу на розвиток підприємництва на своїй території. Здійснюючи різноманітні операції із землею та нерухомістю (здача в оренду, продаж, резервування) місцева влада впливає на активність підприємницьких структур, зацікавлених у їх використанні. В економічно розвинутих країнах органи місцевого самоврядування є значними інвесторами. Деякі з них витрачають до 1/3 мобілізованих фінансових ресурсів на інвестиційну діяльність. В Україні частка коштів на інвестиційні проекти в місцевих бюджетах низька: 3,4% у 1995 р., та 4,9% у 2002 р. [див. 86, с. 70].

Місцеві бюджети є інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів у ринкових умовах. Надходження до бюджетів прямо залежать від стану виробництва. У свою чергу можливість утримувати соціальну сферу, забезпечувати соціальний захист населення на належному рівні, залежить від стану надходжень коштів до бюджету. Формування доходної та видаткової частини бюджету пов'язане з основними макроекономічними по-

казниками економічного і соціального розвитку держави в цілому і окремих її регіонів зокрема. Таким чином, зв'язок місцевого бюджету з економікою регіону двосторонній. Не тільки бюджет впливає на економіку регіону, відбувається і зворотній вплив: стан економіки визначає бюджетні показники.

Існуюча незадовільність перерозподілу бюджетних ресурсів в Україні призводить до того, що вказаний двоєдиний зв'язок розривається. При цьому, у одних бюджетах вилучаються „зайві” кошти і спрямовуються у ті бюджети, що традиційно залежать від дотацій. Тобто місцеве самоуправління втрачає стимули для сприяння економічній активності, ефективного використання потужностей та інфраструктури – за дотаціями можна приховати безгосподарність чи слабкі управлінські можливості місцевих керівників [30].

Важливим чинником економічного зростання є діяльність місцевих органів влади на ринку позичкового капіталу. Позики, що розміщуються місцевими органами влади та банківські кредити отримані цими владними структурами, мають використовуватись виключно на інвестиційні програми. Використання позичкового капіталу на поточні потреби є недоцільним, і в багатьох країнах Європи це заборонено законодавством. Цим комунальні позики і кредити відрізняються від позик центрального уряду, при відсутності подібних обмежень. Діяльність місцевих органів на ринку позичкового капіталу повинна бути спрямована виключно на розширення обсягів та якості послуг, що надаються ними територіальним громадам. На жаль, в Україні діяльність органів місцевого самоврядування на ринку позичкового капіталу дуже слабо розвинена. Її розпочали окремі міста: Київ, Харків, Одеса, Донецьк, Маріуполь, Львів та деякі інші. Але частка запозичених ресурсів у місцевих бюджетах вкрай низька і не перевищує 0,1 % доходів, тоді як у розвинених європейських країнах вона складає 15-20 % [76, с. 78].

Характер впливу місцевих органів влади та їхніх фінансових ресурсів на економічне зростання не зводиться лише до прямих витрат чи господарських операцій. Вони повинні створювати загальні умови для економічного зростання. Але, бюджетні інвестиції як держава, так і місцеві органи влади

часто змушені спрямовувати у непривабливі сфери економіки для приватного капіталу: соціальну інфраструктуру, екологію. Ці інвестиції мають значні, як правило, строки самоокупності. І тут виникає питання щодо ефективності та доцільності використання бюджетних коштів як державного, так і місцевих бюджетів, на чому зупинимось далі.

Формування інвестиційного потенціалу та позитивного інвестиційного іміджу, підвищення ролі держави у процесах залучення інвестицій, використання бюджетних коштів є основними напрямками діяльності Уряду. В регіонах України проводиться відповідна робота по залученню інвестицій місцевими органами влади. Розроблені програми розвитку інвестиційної діяльності областей, проводиться постійна робота з потенційними інвесторами, рекламуються привабливі інвестиційні проекти. Проте, слід визнати, що поки вказаний напрямок ще знаходиться у „зародковому” стані [72, с. 48].

Завдання у сфері фінансів, що постають з огляду на ринкові перетворення, потребують реформування бюджетної системи і передбачають відокремлення місцевих бюджетів від державного, встановлення дійсної самостійності бюджетів усіх рівнів, використання нових підходів в організації міжбюджетних відносин. Зосередження значних грошових засобів відповідає новим вагомим і складним завданням, які покладені на місцеві органи влади на нинішньому етапі розвитку України.

Відновлення в Україні інституту місцевого самоврядування об’єктивно пов’язане із зростанням ролі місцевих органів влади, діяльність яких у недалекому минулому була надзвичайно обмежена. Останніми роками в Україні виразно проявляється тенденція розширення завдань і функцій, котрі покладаються на місцеві органи влади. Разом з тим, помітна тенденція - відставання процесу формування доходів місцевих бюджетів, на виконання цих функцій. Так, протягом останніх п’яти років відмічається загальна тенденція до зменшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України. В 2003 р. їх частка у доходах зведеного бюджету країни склала 30,0 %, що на 10,0 відсоткових пункти менше у порівнянні з 1999 р.

Місцеві бюджети також відіграють важливу роль у розподілі видатків зведеного бюджету країни: 48,1 % у 1998 р., 41,5 % у 2003 р. Протягом останніх трьох років частка доходів і видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України практично перебувала на сталому місці. Однак частка доходів має тенденцію до зменшення (в середньому на 1,2 відсоткових пункти в рік), а частка видатків до збільшення (середньому 0,8 відсоткові пункти в рік). (рис. 1.1, рис 1.2 далі).

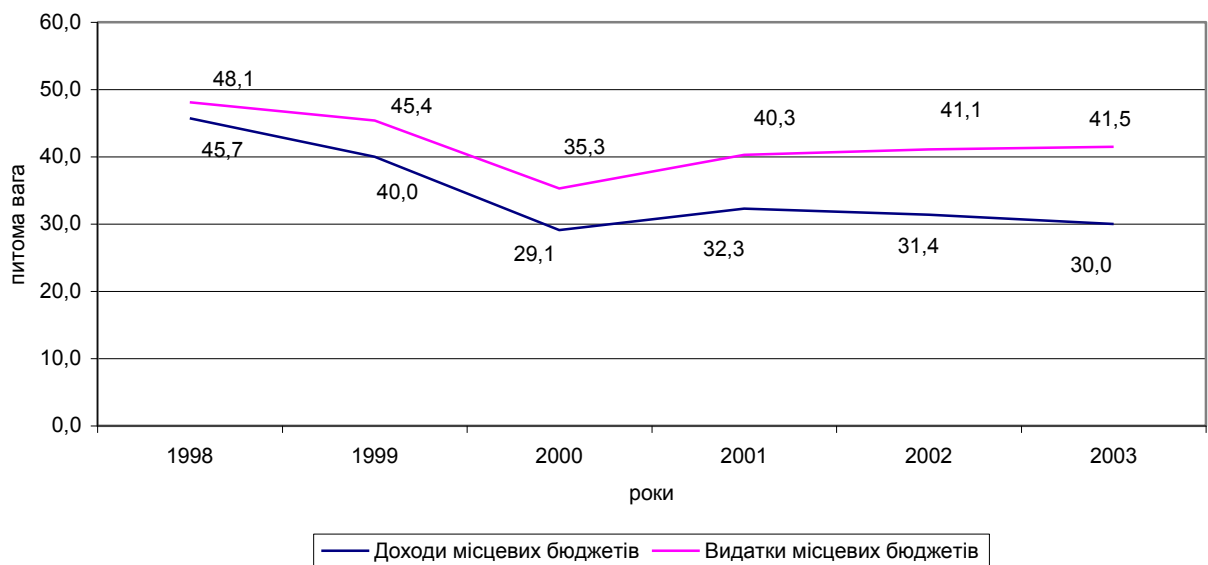


Рис. 1.1. Динаміка частки доходів і видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, %

Складено автором за даними Міністерства фінансів України [20, 21]

Розглядаючи доходи і видатки місцевих бюджетів як частку у ВВП (рис 1.2) та структуру зведеного бюджету України за видами бюджетів (табл. 1.2 далі) можна зазначити, що до 2000 р. відмічається тенденція до різкого зниження цього показника, а в останні роки ситуація дещо стабілізувалася. Про те, за сьогоднішніх умов спостерігається стала тенденція до підвищення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні видатків, спрямованих насамперед на задоволення потреб населення. Ця тенденція є закономірною, вона відповідає процесу активізації державного впливу на економічне та соціальне життя країни, сприяє зміцненню місцевого самоврядування.



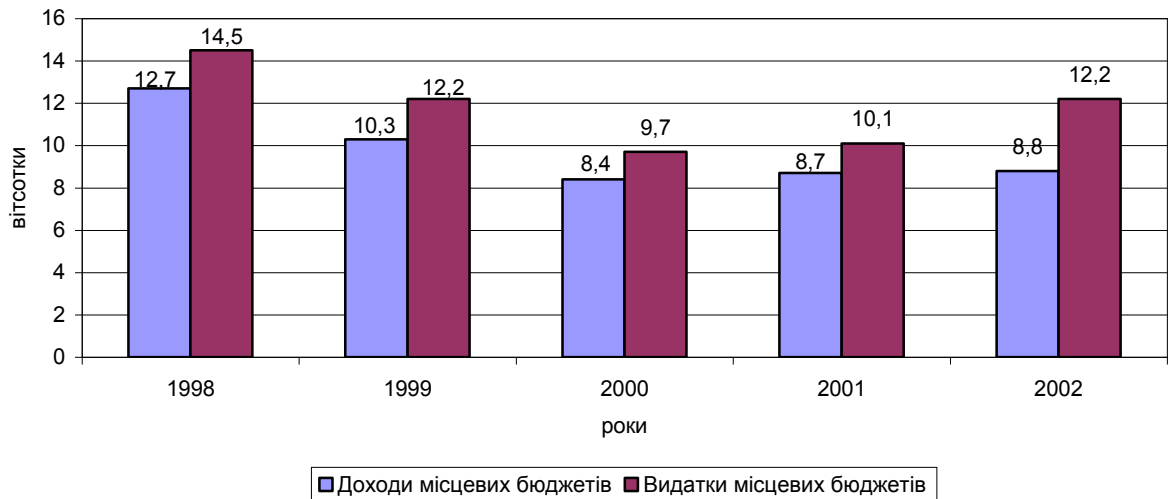


Рис. 1.2. Доходи і видатки місцевих бюджетів, частка у ВВП, %

Складено автором за даними Міністерства фінансів України [20, 21]

Водночас, це також означає, зростаючу частку трансфертів у місцеві бюджети з державного (центрального). Останнє, звичайно, несе в собі високі ризики для стабільності наповнення місцевих бюджетів у випадку призупинення економічного зростання чи незадовільного відпрацювання механізму трансфертів.

Сьогодні в доходах місцевих бюджетів трансферти перевищили третину сукупних надходжень, тоді як у 2000 р. їх частка складала 23,4 %, а в 1999 р. – 18,3 %. У номінальному виразі трансферти наблизились до 10 млрд. грн. (у 2001 – близько 7 млрд. грн., у 2000 р. – 3,9 млрд. грн.). Як бачимо, відбувається процес перерозподілу бюджетних доходів на користь Державного бюджету, при тому, що значні зобов'язання, як і раніше, залишаються за місцевими бюджетами (частина цих функцій фінансується тепер за рахунок дотацій вирівнювання і субвенцій з Державного бюджету).

Структура зведеного бюджету України протягом останніх двох років зберігає відносну стабільність. Частка місцевих бюджетів у 2002 р. зменшилась лиш на 1,1 відсоток проти 2001 р. На користь інших пройшов перерозподіл доходів бюджетів АР Крим, м. Києва і Севастополя та обласних, частка яких у 2002 р. зменшилась на 3%. В свою чергу на незначний відсоток зросла частка сільських бюджетів та міст районного значення (табл. 1.2; 1,3).

Таблиця 1.2

## Частка бюджетів у доходах зведеного бюджету України, %

Бюджети	1995р	1999 р.	2000 р.	2001 р.	2002 р.
Державний	46,6	60,0	70,9	67,7	68,6
АР Крим, м. Київ та Севастополь	24,8	19,4	12,8	14,0	11,0
Міст республіканського, обласного значення	17,6	12,8	10,3	10,7	13,2
Районні	7,5	5,7	4,8	5,6	4,6
Міст районного значення	0,7	0,7	0,7	0,5	0,8
Селищні	0,6	0,6	0,4	0,5	0,7
Сільські	1,1	0,8	0,8	1,0	1,1

Складено автором самостійно за даними Міністерства фінансів України [20, 21]

Але слід відмітити, що саме зростання ролі місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП є свідченням посилення впливу органів місцевого самоврядування на розвиток економічних і соціальних процесів у регіонах та в державі в цілому. Необхідно враховувати, що мобілізація та використання коштів місцевих бюджетів пов'язані з інтересами різних соціальних груп населення, підприємницьких структур різних форм власності, що зумовлює становлення місцевих бюджетів як важливого фінансового інструменту регулювання господарського і соціального життя.

Виходячи з функцій та ролі місцевих бюджетів, вони повинні стати головним інструментом реалізації економічної політики на місцевому рівні, основним завданням якої є подальша децентралізація, передача додаткових функцій управління економічним розвитком на місцеві рівні, підвищення ступеню соціально-економічного розвитку регіонів та ефективності територіального поділу праці, розроблення програм раціонального використання місцевих природних ресурсів, інтенсифікація сільськогосподарського виробництва, забезпечення державних соціальних стандартів.



Як економічна категорія, бюджет відображає склад відносин з приводу руху централізованих грошових ресурсів, призначених для задоволення суспільних потреб. Зважаючи на той факт, що місцеві бюджети в певній мірі є передумовою та результатом суспільного розвитку, можна виділити наступні фактори, які впливають на їх формування (рис.1.3).

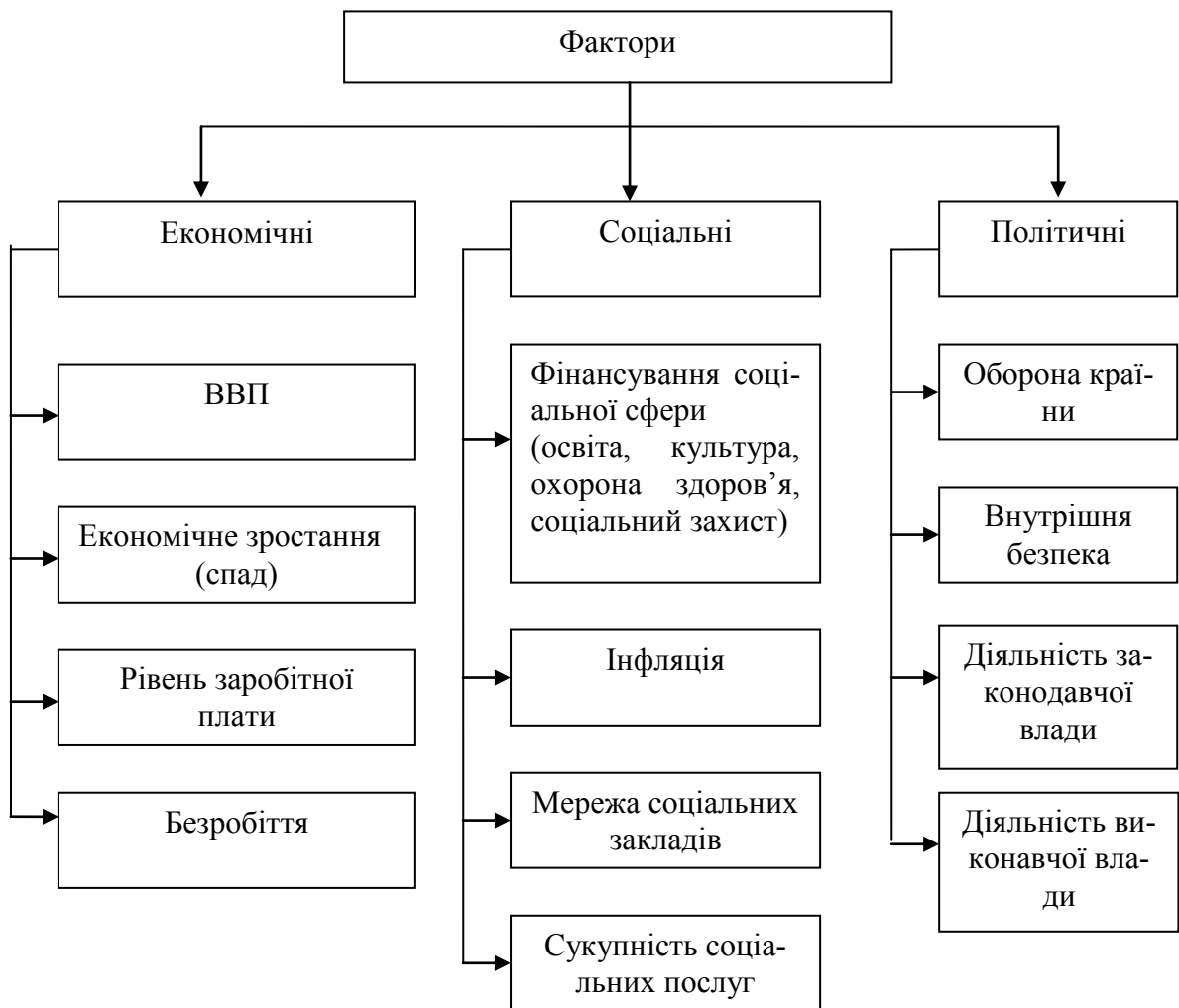


Рис. 1.3 Фактори впливу на доходи місцеві бюджети

Складено автором самостійно

В свою чергу, економічні фактори в значній мірі пов'язані з макроекономічними процесами, що відбуваються в сфері суспільного виробництва. Сюди відносить валовий внутрішній продукт, економічне зростання (спад) виробництва, інфляція, безробіття.

Соціальні фактори визначають необхідну суму доходної частини бюджету, яка буде протягом року направлена на фінансування діяльності закладів соціальної сфери які розташовані в регіоні, а також фінансування соціальних програм.

Політичні фактори безпосередньо пов'язані із забезпеченням обороноздатності країни та підтримкою внутрішнього правопорядку, управління країною, діяльність законодавчої та виконавчої влади.

Як висновок можна сказати, що найважливіше призначення місцевих бюджетів - це створення матеріальної основи діяльності місцевих органів влади, їх фінансова незалежність, яка є визначальною, адже від фінансової спроможності залежить в кінцевому підсумку виконання їх владних функцій. Серед усіх функцій, які виконують місцеві бюджети основних і чітко структурованих, є три – накопичувальна, розподільча і контрольна. Інші функції в економічній літературі визначаються як додаткові [185, с. 252; 133, с. 273; 117, с. 183].

Фінансові системи, на яких базуються ресурси, доступні місцевій владі, повинні бути відповідним чином диверсифікованими і життєздатними, щоб дозволяти місцевій владі максимально відстежувати реальну еволюцію витрат на виконання своїх завдань. Місцеві бюджети – категорія дуже динамічна, а тому дослідження ефективності формування їх доходної бази необхідно здійснювати з урахуванням багатьох факторів, що впливають на економічне життя держави. Цьому насамперед сприяє розвиток демократичних засад в управлінні державою, зміни у структурі економіки, зміна у віковій, професійній структурі населення, рівень економічного розвитку регіонів.

Складність визначеної проблематики вимагає виважених підходів до альтернативних шляхів розв'язку. Будь-який “вольовий” захід (у тому числі законодавчого характеру), спрямований на досягнення паритетності у підходах до використання державного і місцевих бюджетів, приречений на невдачу. Лише заходи, які стимулюватимуть місцеві органи влади до пропорційного виконання державного і місцевих бюджетів, дадуть позитивний результат.

### 1.3 Міжбюджетні взаємовідносини як чинник ефективного формування доходів місцевих бюджетів

На сучасному етапі трансформаційних перетворень, при обговоренні проблем місцевих бюджетів в Україні, головна увага приділяється питанням їх забезпечення фінансовими ресурсами і обґрунтування альтернатив перерозподілу державних доходів між усіма рівнями бюджетної системи. Досі поза увагою залишаються проблеми впливу умов формування місцевих бюджетів на економічний розвиток регіонів [83].

Сьогодні регіональний розвиток потребує запровадження адекватного за змістом та принципами фінансово-економічного механізму, який повинен бути ринковим за своєю природою. Найважливішою складовою такого фінансового механізму є місцеві бюджети. Регламентована норма права діяльності місцевих органів влади пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням місцевих бюджетів, їх виконанням і контролем за використанням бюджетних коштів, розглядом звітів про їх виконання. Всі ці елементи є складовими бюджетного процесу [74, с. 28]. Оскільки бюджет являє собою систему всеохоплюючих фінансових відносин і через нього проходить значна частка грошових потоків, то він завжди перебуває в центрі уваги.

Потенційні можливості економічного розвитку кожного регіону здебільшого залежать від його ресурсного потенціалу: природних багатств, виробничих потужностей, кваліфікованого персоналу тощо. Формування фінансових ресурсів місцевих органів влади значною мірою залежить від масштабів та ефективності економічного комплексу регіону. До головних чинників, що безпосередньо визначають обсяги фінансових ресурсів на місцевому та регіональному рівнях можна віднести:

- галузева структура регіональних комплексів та їхня доходність, що визначає обсяги податкової бази;
- відмінності між регіонами у рівні соціально-економічного розвитку;

- ефективність використання місцевих ресурсів (трудових, земельних, водних);
- рівень розвитку соціальної та виробничої інфраструктури певної території [див. також 205].

Фінансові ресурси місцевих органів влади складають вагомую частку регіональних фінансових ресурсів, які поряд з географічними, природними, демографічними, майновими та інтелектуальними забезпечують функціонування і розвиток будь-якого регіону. Для корегування результатів нерівномірного розподілу потенційних джерел доходів та захист фінансово слабких місцевих бюджетів Законодавством України передбачено процедуру фінансового вирівнювання та інші еквівалентні заходи [133; 84, ст. 142].

Міжбюджетні відносини значною мірою визначаються центральним урядом в кожній країні. Вони визначаються і органами місцевого самоврядування, які також проводять свою політику міжбюджетних відносин, останні значною мірою впливають на ефективність формування місцевих бюджетів. Від того, як організовані міжбюджетні відносини залежить ефективність формування доходів місцевих бюджетів. Зокрема:

- правильність розподілу функцій та повноважень між органами влади та між їх рівнями по вертикалі;
- відповідність доходної бази на кожному рівні влади функціям і повноваженням;
- відповідність видатків завданням, що виконують ті чи інші рівні влади;
- збалансованість делегованих повноважень з видатками на ці повноваження;
- відповідність потреб міжбюджетних відносин політиці трансфертів, яку проводить держава.

Однією з найскладніших і найболючіших проблем, які виникли в Україні після здобуття нею незалежності, постала проблема взаємовідносин між центром і регіонами. Адже до останнього часу більшість питань і проблем ви-

рішувалося виключно в центрі. Відсутність в державі ефективної регіональної політики призводить до негативних наслідків в економічному і соціальному розвитку регіонів. Існуюча система управління у фінансово-бюджетній сфері тривалий час ігнорувала нові реалії, які склалися в Україні після проголошення її суверенітету та зміни системи організації державної влади і управління.

Модель міжбюджетних відносин, що дісталася у спадок Україні від старої фінансової системи підтвердила свою невідповідність вимогам часу. Перед країною постала важлива проблема формування оптимальної бюджетної системи та побудови дієвого механізму міжбюджетних відносин.

Звернемось до досвіду бюджетних систем зарубіжних країн. Так у Швеції функціонує трьохрівнева система бюджетів, така ж система і в Норвегії та Фінляндії. Чотирьохрівнева система бюджетів функціонує в Німеччині, США. Основними критеріями, за якими їх розрізняють, є порядок формування доходів та організація взаємовідносин між ними. Перша модель базується на повному розмежуванні окремих податків між адміністративними рівнями влади і закріпленні її у законодавчому порядку за відповідними рівнями бюджетів. Друга – побудована на пайовому розподілі основних податків між рівнями бюджету. Для третьої моделі характерно застосування різними рівнями влади спільної бази оподаткування, при цьому кожен її рівень встановлює власну ставку податку на основі єдиної бази оподаткування [89, с. 159; 167]. Однак у чистому вигляді зазначені моделі не використовуються в жодній країні. На практиці модель системи бюджетів формується на основі комбінацій елементів усіх трьох способів організації та їх окремих ланок.

Важливість розгляду та аналізу моделі міжбюджетних відносин для України зумовлена ще й тим, що перед країною стоять завдання реалізації адміністративно-територіального реформування, формування засад утворення дієздатних, достатньо фінансово-забезпечених територіальних громад. В цьому контексті, модель міжбюджетних відносин нерозривно пов'язана з моделлю формування та реалізації регіональної політики, економічного розвитку регіонів, зменшення міжрегіональних диспропорцій [див. також 167].



На сьогодні в економічній системі розрізняють дві основні моделі міжбюджетних відносин: централізовану і децентралізовану. Централізована модель міжбюджетних відносин ґрунтується на принципах:

- обмеження прав місцевих органів влади формувати власні бюджети;
- відсутність або формальна наявність розподілу функціональних обов'язків між ланками державного управління;
- підпорядкування регіональних інтересів національним потребам;
- авторитарне, з боку держави, розподілення податкових повноважень і надання фінансової допомоги місцевим органам влади;
- залежність від форми державного ладу [див. 81, с. 250; 87].

Позитивні риси централізованої моделі: єдність організації управління, підвищення організуючої здатності бюджетної системи командної економіки, спрямування фінансових ресурсів на прискорення досягнення встановлених цілей. Водночас їй властиві і негативні риси, які спричиняють нехтування інтересами окремих громадян і соціальних груп, стримування розвитку регіонів. Внаслідок зосередження управління в одних руках відбувається перевантаження центральних органів влади, що призводить до послаблення ефективності їх діяльності. Крім того, не враховуються достатньо місцеві інтереси, що часто спричиняє авторитарну бюрократію, виникає послаблення фінансового забезпечення розвитку соціально-культурної сфери, втрачається зацікавленість місцевих органів влади у розвитку власної фінансової бази, в них з'являється упевненість в тому, що за будь-якої ситуації бюджет регіону буде збалансований.

Діалектично пов'язаною з централізованою системою міжбюджетних відносин є модель їх децентралізованого регулювання, яка ґрунтується на принципах:

- невтручання держави в бюджетний процес місцевих органів влади;
- чітке законодавче регулювання видаткових повноважень між різними рівнями управління;

- дотримання інтересів членів територіальних громад та їх об'єднань, з урахуванням цілей уряду;
- цілеспрямований розвиток фінансової автономії місцевого самоврядування;
- незалежність від форми державного устрою [див. 81, с. 257.]

В цьому випадку місцеві органи влади краще і ефективніше розв'язують проблеми територіального рівня, оскільки вони ближче до джерел їх виникнення. До переваг цієї моделі слід також віднести те, що відпрацьовані рішення безпосередньо враховують найважливіші політичні пріоритети суспільного вибору.

Компромід у вирішенні питання про перевагу тієї чи іншої форми міжбюджетних відносин полягає у введенні в концепцію їх формування принципу субсидіарності, спрямованого на забезпечення інтересів індивіда, що передбачає пріоритетність прав дрібнішої і наближеної до нього (індивіда) спільноти порівняно із спільнотою більшою. Міжбюджетні відносини згідно з цим принципом повинні будуватись на партнерських і взаємовідповідальних основах з обов'язковою умовою розподілу всіх повноважень між різними рівнями влади.

Зарубіжний досвід показує, що між проблемами організації міжбюджетних відносин діє тісний взаємозв'язок і є певна послідовність їх розв'язання. Проблема міжбюджетних взаємовідносин не може бути вирішена без відповідного реформування адміністративно-територіального устрою, проведення адміністративної реформи, вироблення цілісної регіональної політики країни. В Україні Бюджетний кодекс був ухвалений без вирішення цих питань. Його автори зробили спробу модернізувати міжбюджетні відносини без проведення адміністративної реформи і реформи адміністративно-територіального устрою. У цьому одна з головних суперечностей тієї практики міжбюджетних відносин, яка склалася в Україні після ухвалення Бюджетного кодексу. Це є свідченням того, що діючий Бюджетний кодекс після проведення адміністративної реформи, повинен бути змінений і доповнений [44; 98; 105, с.55].

Зважаючи на вимоги часу та демократизацію суспільного життя в Україні було прийнято децентралізовану модель міжбюджетних відносин, як і в інших країнах із перехідною економікою, яка, однак не була детально відпрацьована, що зумовило низку ускладнень при реалізації бюджетної політики. Головною проблемою при цьому є визначення такого рівня децентралізації видаткових повноважень і повноважень щодо збору податків, який би відповідав політичним та економічним інтересам держави в цілому [201, с. 330]. Для України оптимальним є такий варіант побудови міжбюджетних відносин, при якому встановлюється максимально допустимий рівень самостійності місцевих органів влади: єдиність правової бази регулювання бюджетних відносин, бюджетної класифікації, порядку виконання та ведення бухгалтерського обліку й звітності.

Виходячи з вище наведеного міжбюджетні відносини відіграють важливу роль у процесі формування доходів місцевих бюджетів. В Бюджетному кодексі вони визначені як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України. Метою їх регулювання є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків з бюджетів і бюджетними ресурсами для їх фінансування [17, ст. 81].

У розвитку міжбюджетних відносин в Україні можна виділити три періоди. Перший - 1992-1997 рр. В цей період міжбюджетні відносини в Україні регулювалися Законом України „Про бюджетну систему в Україні”. В основу було покладено принципи радянської моделі бюджетної „матрьошки”, суть якої полягала в тому, що Міністерство фінансів України визначало „правила гри” та безпосередньо обсяги міжбюджетних трансфертів до бюджетів АР Крим та обласних бюджетів. Акцент ставився в основному на визначенні нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та зборів і обсягів дотації вирівнювання. Субвенції, як система надання трансфертів на виконання делегованих державою повноважень практично не використовувалися.

Оскільки єдині правила розрахунку обсягів дотації (вилучення) у Законі України „Про бюджетну систему України” не були визначені, розміри цих трансфертів щорічно встановлювались під час напружених переговорів між Міністерством фінансів України та представниками органів влади АР Крим і областей. Відповідно, місцеві органи влади АР Крим та областей у той самий спосіб формували міжбюджетні відносини з бюджетами районів, а ті в свою чергу з бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст. За відсутності чітких правил економічна суть зазначених переговорів зводилась до політичних торгів.

Практика регулювання міжбюджетних відносин цього періоду характеризується низкою недоліків, серед яких головним була диференціація величини використання окремими регіонами централізованих податків. Це створювало можливості для лобювання, що дозволяло протягом короткого періоду (практично щороку) змінювати нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів окремих регіонів [див. також 45; 107].

Другий період - 1997-2001 рр., характеризується більш реальними кроками по врегулюванню міжбюджетних взаємовідносин, які закладені у законах про державний бюджет на 2000 та 2001рр. Осмислення проблем і суперечностей регулювання бюджетної сфери в цей період заклало основи подальшого реформування цих відносин. Цей процес виявився складним і суперечливим. Навіть після прийняття нової Конституції України її положення стосовно запровадження моделі міжбюджетних відносин все ще залишаються неповністю здійсненими.

Прийняття Бюджетного кодексу розпочало третій етап розвитку міжбюджетних відносин. Кодекс став документом, що врегульовує багато аспектів бюджетного процесу як на державному, так і на місцевому рівнях, наповнилися реальним змістом положення статті 143 Конституції України та ст.16 Закону України „Про місцеве самоврядування”, завдяки чому формування місцевих бюджетів відбувається на стабільних засадах, а процес ухвалення бюджетних рішень став більш відкритим і зрозумілим.

Кодекс визначив чотири важливі структурні зміни, які повинні забезпечити позитивні зрушення у реформуванні міжбюджетних відносин. Ці структурні зміни включають: раціональний розподіл видатків; закріплення доходних джерел між різними рівнями бюджету; формульна система трансфертів між Державним і місцевими бюджетами; система цільових субвенцій на соціальний захист.

Попри позитивні наміри Бюджетного кодексу, низка проблемних питань ефективного формування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин залишається невирішеною. Бюджетний кодекс не усуває всіх проблем та суперечностей, а навпаки на наш погляд, активізував проблематику регіонального розвитку та фінансового забезпечення, оскільки в Кодексі даються певні політичні окреслення, що потребують подальшого обґрунтування і конкретизації.

Реформування бюджетної системи загалом, та міжбюджетних відносин зокрема реально триває вже три роки і кожен рік визначає свої пріоритети. У 2004 році на перше місце вийшло податкове законодавство. Принципова відмінність бюджетного процесу цього року полягає у поєднанні необхідності збалансування бюджетів усіх рівнів із зниженням податкового тиску на платника податків.

Крім того, донині процес реформування міжбюджетних відносин концентрується на розподілі доходів і виборі складових формули розрахунку трансфертів, чого явно не достатньо, оскільки така система відірвана від питань економічного розвитку регіону й управління комунальною власністю. Тобто розподіл об'єктів загальнодержавної та комунальної власності відповідно до функціональних повноважень органів влади не вписано у систему регіональної політики та регіонального розвитку загалом, і зокрема (в особливості) у пошук джерел наповнення фінансовими ресурсами бюджетів депресивних регіонів [2, с.28].

Проблеми врегулювання відносин між центральним урядом і місцевими органами влади привернули увагу у багатьох вчених, спеціалістів, дослідників – В.В. Баліцька [4], Т.І. Єфименко [56], В.І. Кравченко [90], О.П. Кириленко

[81], І.О. Луніна [110, 111], О.С. Мошенець [119], М.М. Новикова. [121], В.І. Кульчицький [101], М.Г. Чумаченко [182]. Розробки та пропозиції досліджень знайшли своє відображення в багатьох законодавчих актах: Бюджетний кодекс, Закон України “Про Державний бюджет на 2001 рік” – розширено види міжбюджетних трансфертів та застосування формульного методу їх розрахунку.

Проблема організації міжбюджетних відносин стала об’єктом пильної уваги багатьох науковців та практиків. Вирішенню проблем міжбюджетних відносин присвячено ряд науково-практичних конференцій: „Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи її розв’язання” (2001 р. м. Київ), „Міжбюджетні відносини центру та регіонів” (червень 2004 р. м. Київ), „Стратегія економічного і соціального євро інтеграційного розвитку України: фінансова політика та основні напрями бюджетної реформи” (липень 2004 р.).

Особлива увага на конференціях приділялася питанням ролі і місця місцевих бюджетів на пересіченні векторів бюджетної, регіональної та соціальної політики. На місцеві бюджети припадає 43 % зведеного бюджету. У структурі місцевих бюджетів майже 80 % складають соціальні витрати. Отже, регіональна пріоритетність бюджетної системи – це по суті його соціальна спрямованість [34, с. 3-4].

Досягнення оптимальних відносин між державним та місцевими бюджетами – запорука збалансованості бюджетної системи. Однак рівень регіональної бюджетної системи в Україні ще невисокий. Існує багато країн, де цей показник перевищує 50 % (Великобританія, Італія, Угорщина). Тому сьогодні одним із першочергових завдань науковців і практиків у галузі фінансів є пошук шляхів вдосконалення міжбюджетних відносин та подальшої регіоналізації бюджетної системи.

Слід зазначити, що важливим кроком по вдосконаленню міжбюджетних відносин є досягнення повного та своєчасного фінансування, застосування „автономного режиму”, як дотації з державного бюджету місцевим бюджетам, так і коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного. У 2003

р. планову дотацію місцевим бюджетам у обсязі 5,5 млрд. грн. було профінансовано на 100 % згідно з розписом державного бюджету із застосуванням щоденних нормативів перерахувань. При цьому, для стимулювання місцевих органів влади до виконання доходної частини місцевого бюджету на відповідній території, що безпосередньо впливає несвоєчасне одержання дотації вирівнювання, у 2003 р. місцевим бюджетам 12 областей та бюджету м. Севастополя було надано 392,9 млн. грн. додаткової дотації з державного бюджету за рахунок перевиконання планових річних обсягів загальнодержавних податків і зборів [198, с.7-10].

Для підвищення ефективності формування доходів бюджеті усіх рівнів сьогодні фінансова політика держави повинна більш дієво впливати на розвиток реального сектора економіки, сприяти зміцненню фінансів господарських структур, без чого неможливе стабільне і довгострокове економічне зростання. Слід забувати, що значним недоліком бюджетної практики минулих років була нестабільність законодавчої бази, внаслідок якої щорічно змінювався механізм бюджетного регулювання, перелік регулюючих доходів і нормативів відрахувань. Отож місцеві органи влади фактично не мали уявлень про фінанси у своєму розпорядженні, джерела та обсяги їх залучення, створення умов для впорядкування бюджетного процесу та його планування.

Система розщеплення податків, яка в ряді країн успішно себе зарекомендувала і на яку спочатку покладались високі надії, в Україні не спромоглася зайняти належне місце. Найвірогідніше, „винна” в цьому не сама система розщеплення, а непослідовність та суперечливість її впровадження – ледь не щорічно схема розщеплення податків і трансфертних платежів зазнавала змін та модифікацій [76, с. 71-84]. Так, до 1997 р. надходження від ПДВ розщеплювались у різних пропорціях між державним бюджетом та місцевими (табл.1.4). Подібним чином, „випробовувались” різні схеми розщеплення на двох інших найвагоміших податках – прибутковому податку з громадян і податку на прибуток підприємств, причому відмінності були не тільки по роках, а й стосовно окремих населених пунктів та областей. Міжбюджетні відносини

не були орієнтовані на досягнення економічної ефективності, соціальної справедливості та політичної стабільності в державі.

Таблиця 1.4

## Динаміка доходів бюджетів України у % до ВВП

Податки	Зведений бюджет			Державний бюджет			Місцеві бюджети		
	1995р.	1996р.	1997р.	1995р.	1996р.	1997р.	1995р.	1996р.	1997р.
Податок на прибуток	8,92	6,74	6,26	2,42	1,78	-	6,50	4,97	6,26
Прибутковий податок з громадян	2,93	3,18	3,56	1,35	1,52	-	1,58	1,66	3,26
Податок на додану вартість	8,31	7,66	8,91	2,80	3,39	8,91	5,51	4,27	-
Акцизний збір	0,75	0,79	1,31	0,56	0,67	0,80	0,19	0,13	0,51
Місцеві податки та збори	0,23	0,35	0,39	-	-	-	0,23	0,35	0,39
Всього доходи без Пенсійн. Фонду	30,27	28,24	30,40	14,41	14,81	17,27	15,85	13,44	13,12

Складено автором самостійно за даними Міністерства фінансів України [20, 21].

Досліджуючи питання ефективності формування доходів місцевих бюджетів та міжбюджетні відносини, доречно звернути увагу на районні бюджети, в яких акумулюється значна частина коштів саме для соціального забезпечення населення, та які виконують в деякій мірі роль „містка” між бюджетами територіальних громад та державним бюджетом. Як зазначає І.О. Луніна, сьогодні існують проблеми районних бюджетів із законодавчої і практичної точки зору. Чинне законодавство (Конституція України, Закон про місцеве самоврядування, Бюджетний кодекс України) обмежується положеннями про те, що районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, а районні бюджети призначені для фінансування спільних соціально-економічних програм. В той час, у районних бюджетах немає спільних рішень первинних суб'єктів місцевого самоврядування (сіл, селищ, міст), та спільного фінансування видатків. В останні роки для районних бюджетів характерна найвища питома вага трансфертів (57 %) та низька частка податкових надходжень (36 %). Це єдиний вид місцевих бюджетів, частка якого в за-



гальній сумі бюджетних видатків України в період з 1995 до 2001рр. збільшилась з 9,2 до 10,4 %, тоді як частка в доходах скоротилася з 7,5 до 5,6 % [109].

Таким чином, проаналізувавши практику регулювання міжбюджетних відносин в Україні, необхідно відзначити, що цей процес виявився надзвичайно складним і суперечливим. Навіть після прийняття нової Конституції України її положення стосовно запровадження моделі міжбюджетних відносин, про які говорилось вище, все ще залишаються не повністю здійсненими. Причин цього можна назвати багато. Це відсутність практики законотворення в умовах незалежності, невизначеність щодо вибору моделі побудови державних фінансів і ступеню її централізації, слабкість інституту місцевого самоврядування, недостатність теоретичного осмислення сутності процедур та механізмів організації міжбюджетних відносин тощо. Незаперечно зрозуміло, що сьогодні потребує вдосконалення і сама конституційна модель організації міжбюджетних відносин в Україні. Реформу цієї сфери суспільних відносин неможливо відривати від проблем реформування економіки держави в цілому.

Слід вказати ще на один принциповий системний недолік існуючого бюджетного процесу, що не знайшов вирішення навіть з прийняттям Бюджетного кодексу, який полягає у тому, що фактично не відбулося розподілу повноважень стосовно податкової адміністрації – функція вироблення та тлумачення законодавства, а також функція безпосереднього збору податків та накладання відповідальності (тобто „законодавчий” та „виконавчий” напрям податкової політики) знаходяться під повним контролем вказаного єдиного органу. Невирішеність такої суперечності безумовно означатиме як подальші спроби змін „правил гри” (на шкоду, насамперед, незахищеному малому та середньому бізнесу), так і підпорядкованість економічної політики поточним завданням наповнення бюджетів переважно адміністративними заходами. Звичайно, в таких умовах не може йти мова про детінізацію економіки, розширення податкової бази, макро- та мікроекономічну стабільність тощо.

Подальший розвиток та зміцнення інституту місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежить від наукового застосування принципів фо-

рмування місцевих бюджетів. Відповідно до вимог ст.95 Конституції України та ст.7 Бюджетного кодексу щодо справедливого і неупередженого розподілу суспільних благ між громадянами та територіальними громадами, місцеві органи влади повинні проводити свою фінансову політику за принципами: єдність бюджетної системи; збалансованість бюджету; повнота надходжень коштів; обґрунтованість доходних джерел; ефективність цільового використання бюджетних коштів; публічність і прозорість бюджетної політики; відповідальність учасників бюджетного процесу за дотримання законодавства.

Попри суттєве покращання бюджетного процесу в останні роки, низка проблемних питань поточного виконання бюджету та удосконалення міжбюджетних відносин залишається не вирішеною, що призводить до незадовільного стану місцевих бюджетів. Так, стосовно реалізації міжбюджетних відносин бюджету-2002 (що реалізовувався на принципах та засадах, затверджених у Бюджетному кодексі), по своїй суті у частині виконання місцевих бюджетів залишатиметься незадовільним:

- невиконання планових призначень з надання місцевим бюджетам субвенцій (дотацій) на виплату пільг і субсидій населенню стало однією з причин зростання протягом року кредиторської заборгованості із зазначених платежів. Так, протягом 2002 р. вона зросла на 170 млн. грн., і загалом (на 1 січня 2003 р.) досягла 373,7 млн. грн.;
- залишалось невирішеним питання щодо стягнення боргів місцевих бюджетів перед державним бюджетом за надані в минулі періоди короткотермінові позички (у 2002 р. підлягали погашенню 162,6 млн. грн., - кошти які були отримані у 1998-2001 рр.). Такий стан слугує підтвердженням фактичної відсутності у місцевих бюджетах „несоціальних” коштів, інакше важко раціонально пояснити, чому протягом трирічного періоду економічного зростання і суттєвого реального здешевлення (нагадаємо, що лише у 2000 р. інфляція складала 26 %), місцеві бюджети не змогли розпочати виплату простроченого боргу;

- залишається незадовільною розрахункова дисципліна бюджетних установ, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів – на 1 січня 2003 р. кредиторська заборгованість таких установ досягла 1,75 млрд. грн., збільшившись протягом року на 180 млн. грн. [див. 7].

Починаючи з Бюджету-2002, в Україні розпочато використання елементів програмно-цільового методу складання бюджету, що є істотною зміною в бюджетній ідеології. Запровадження програмно-цільового методу, здатного оптимізувати використання наявних бюджетних ресурсів, сконцентрувати їх на досягненні реальних результатів, що можуть стати запорукою розвитку, вимагає поступовості та розуміння кожного кроку [7, с. 92].

Із запровадженням програмно-цільового методу формування бюджетів помітно змінюється характер державної політики, акцент переноситься з контролю за виконанням зобов'язань на забезпечення ефективності. Завдяки тому, що програмно-цільовий метод складання бюджету формує систему звітування й оцінки роботи, він забезпечує вищий рівень прозорості ухвалення рішень, дозволяє впроваджувати тендерні та конкурсні засади замовлень і їх виконання. За умов програмно-цільового методу складання бюджету як суспільство в цілому, так і законодавча гілка влади можуть отримати більш чітку картину того, наскільки якісно та ефективно головні розпорядники коштів виконують свої завдання. Це сприяє створенню такого клімату для розробки політики, в якому стає можливим приймати значно раціональніші фінансові рішення стосовно рівня та складу видатків бюджету [197, с. 19-21]. В цілому використання програмно-цільового методу формування бюджету дозволяє підвищити ефективність бюджетного процесу, зосередити увагу керівників місцевих органів влади на акумулюванні коштів для фінансування пріоритетних напрямів, які забезпечать економічне зростання [92].

Для успішного проведення реформ міжбюджетних відносин державна політика повинна мати мету та окреслені чіткі напрями її здійснення, що підвищує ефективність державного управління фінансовими ресурсами (рис.1.4)

Здійснення реформи міжбюджетних відносин в зазначеному порядку сприятиме оптимальному забезпеченню фінансовими ресурсами місцеві бюджети.

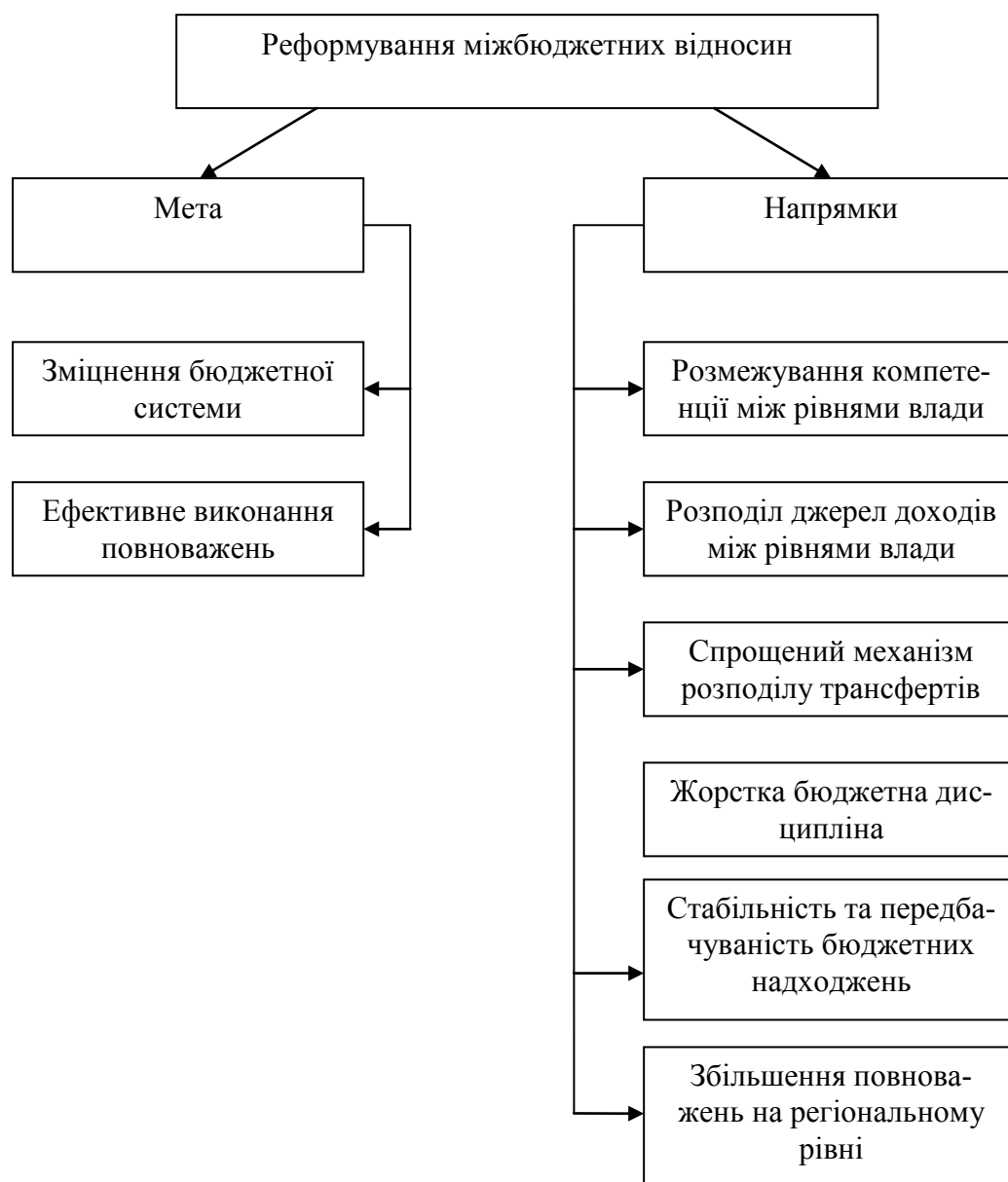


Рис. 1.4 Реформування міжбюджетних відносин в Україні

Складено автором самостійно.

Як підсумок необхідно підкреслити, що етапи формування доходів місцевих бюджетів та реформування міжбюджетних відносин в Україні мають дещо викривлений характер. У зв'язку з високим рівнем тіньової економіки, фінансові показники, що використовуються при розрахунку доходів, не відбивають реальної дійсності.

Державотворення, ринкова економіка потребує децентралізації державного управління. Нині необхідно розвивати місцеве самоврядування і створювати систему горизонтальних зв'язків між регіонами. Головну роль в цьому має відіграти функція відповідальності. Державі, для нормального бюджетного процесу, слід створити чітку систему взаємовідносин у ланцюговому порядку: делегування повноважень – відповідальність – контроль. На сьогодні така схема ще не працює [74, с. 28].

Крім того, з розширенням кола відповідальності місцевих органів влади посилюватиметься необхідність встановлення горизонтальних міжрегіональних зв'язків. Це зумовлюватиметься поглибленням кооперації для досягнення вищої конкурентоспроможності, а також розширенням міжрегіональних проєктів, насамперед інфраструктурних, що потребуватиме залучення фінансових ресурсів з різних (бюджетних рівнів, та приватних) джерел [28].

Сьогодні з особливою гостротою постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади та фінансові ресурси. Подальше реформування міжбюджетних відносин в Україні має забезпечити їх збалансованість і прозорість, а також сформувати основу для здійснення державної регіональної політики та стимулювання органів місцевого самоврядування збільшувати надходження у місцеві бюджети. При цьому розподіл функціональних повноважень необхідно здійснювати на основі критеріїв субсидіарності, територіальної відповідності, зовнішніх ефектів, територіальної диференціації та ефекту масштабу. Розмежування доходних джерел повинно базуватися на критеріях стабільності, економічної ефективності, територіальної мобільності і рівномірності розміщення податкової бази, соціальної справедливості та бюджетної відповідності.

## Висновки до першого розділу

Результати проведеного дослідження становлення і розвитку фінансової політики та міжбюджетних відносин, ролі державного та місцевих бюджетів у бюджетній системі України, а також дослідження наукових підходів до визначення суті політики доходів органів місцевого самоврядування і методів бюджетного регулювання, висвітлених у вітчизняній і зарубіжній літературі, вказують на високу актуальність і важливість проведення їх комплексного дослідження, що сприятиме удосконаленню системи державного управління загалом та стійкому економічному зростанню регіонів і держави в цілому.

Визначено, що ринкова економіка вимагає створення інститутів, які забезпечуватимуть ефективне функціонування органів місцевого самоврядування. Особлива роль держави полягає в тому, щоб створити умови для розвитку та зміцнення місцевого самоврядування в умовах трансформації економіки України. Розробникам державної політики формування доходів місцевих органів влади необхідно враховувати умови глобалізації економіки країни.

Проблеми розподілу функцій до відповідного рівня влади мають розв'язуватись з врахуванням вітчизняного та світового досвіду, історичних особливостей. На цій основі має базуватися система вирівнювання фінансових можливостей, дотування та стимулювання розвитку фінансової бази місцевих органів влади. В умовах ринкової економіки підходи до визначення обсягу дотації вирівнювання, субсидій і коштів, що мають передаватися у Державний бюджет України та місцевим бюджетам, мають бути не лише законодавчо визначені, але й науково обґрунтовані.

Системний аналіз міжбюджетних відносин в Україні доводить, що вони орієнтовані на розв'язання поточних бюджетних проблем. Прийнятий Бюджетний кодекс України, попри всі його позитивні сторони, не усуває всіх серйозних недоліків існуючої практики формування місцевих бюджетів та організації міжбюджетних відносин. Продовжує існувати незацікавленість

місцевих органів до збільшення доходних джерел, обмеженість стимулів до пошуку раціональної структури доходів місцевих бюджетів, відсутність ефективних механізмів контролю за використанням бюджетних коштів на місцевому рівні. Завданням науковців і практиків на сучасному етапі є пошук нових шляхів вдосконалення міжбюджетних відносин, які б сприяли гарантованому забезпеченню доходної бази місцевих бюджетів, сприяли розвитку регіональної економіки.

Встановлено, що чим вищі доходи, тим ефективніший механізм формування доходів місцевих бюджетів, тим більший вплив має бюджет на розвиток регіону. Таким чином, діють взаємозв'язки між ефективністю формування місцевих бюджетів і темпами соціально-економічного розвитку територій в Україні, які можна розділити на прямі й опосередковані. Прямі – це масштаби та чисельність інвестиційних програм, обсяги бюджету розвитку та поточного бюджету. Опосередковані – це мультиплікаційні ефекти, які випливають в результаті вливання в економіку бюджетних коштів (створення нових робочих місць, зниження рівня безробіття, приріст ВВП тощо)

Крім того, низка проблемних та дискусійних питань, що примикають до завдань державного управління стосовно формування доходної бази місцевих бюджетів, потребує посиленої уваги науковців. А, отже, необхідно продовжувати досліджувати:

- теоретичні аспекти та практичні завдання державного управління щодо вдосконалення механізмів формування доходів місцевого самоврядування;
- завдання державного управління у сфері підвищення ролі домогосподарств та збільшенні реальних доходів населення;
- питання гармонізації національної нормативно-правової бази України з відповідними стандартами Європейського Союзу;
- взаємодія органів місцевого самоврядування з приватним сектором, що сприятиме зміцненню та розширенню його доходної бази.

Ці питання можуть стати предметом подальших досліджень автора.

## РОЗДІЛ II

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

#### 2.1 Інституційне забезпечення формування доходів місцевих бюджетів

Процес становлення місцевих фінансів України, що розпочав свій бурхливий розвиток на початку 90 – х років, зумовлює значні інституційні зміни у всій фінансовій системі держави. Система місцевих фінансових інститутів в Україні ще не набула завершеного характеру. Особливості України в тому, що більшість місцевих фінансових інститутів створені згори, а не на основі еволюційного розвитку їх відповідно до місцевих інтересів. Тому проблема формування структури доходів місцевих бюджетів продовжує перебувати в центрі уваги науковців. Теоретичні засади місцевих фінансів, склад та структури місцевих бюджетів в Україні дістали розвиток у працях С.А. Буковинського [13; 14] О.Д. Василика [23] В.І. Кравченка [87; 89] І.О. Луїної [108; 110], О.Б. Мечинського [116], В.М. Федосова [179], С.І. Юрія [192] та інших. В нашому аналізі ми звертатимемось на різні рівні місцевих бюджетів, оскільки саме на „найнижчих” рівнях чіткіше проявляються проблеми та складнощі державного управління у бюджетній сфері (зокрема до районного рівня у системі обласних бюджетів).

Система місцевих бюджетів України має свою структуру та характерні особливості. Так, незважаючи на те, що на сьогодні налічується місцевих бюджетів понад 14 тис., а найчисельнішу групу складають сільські й селищні бюджети – більш, як 10 тис., - понад 72 відсотки всіх витрат місцевих бюджетів здійснюється через обласні бюджети (їх 24) та бюджети міст загальнодержавного і обласного підпорядкування (їх 223). Нині витрати республіканського бюджету АР Крим та обласних бюджетів становить 26,5 відсотка від загального обсягу витрат місцевих бюджетів, а бюджетів міст загальнодержавного та обласного підпорядкування – 45,9, районних бюджетів – 19,4 відсотка. Значно меншу частку становлять витрати інших видів місцевих бю-



джетів: сільських – 4,5 відсотка, міст районного підпорядкування – 1,9 відсотка, селищних – 1,8 відсотка [20, 21]. Водночас, доходні частини практично для бюджетів всіх рівнів дедалі більше залежать від трансфертів, що підтверджує раніше зроблені висновки і на чому ми також зупинимось далі.

За структурним рівнем місцеві бюджети можна розділити на три великі групи: обласні бюджети, районні бюджети та бюджети територіальних громад (місто, село, селище). Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади затверджують власні бюджети і контролюють їх виконання. Ця норма законодавства на сьогодні не виконується, головним чином через невеликі розміри багатьох сіл, незначну кількість населення, та невеликий обсяг їх бюджетів. Сьогодні в Україні налічується біля 29 тис. сіл, багато з них нараховує менше 100 дворів і не завжди є чітке їх територіальне розмежування, тому формування бюджету для кожного з них є недоцільним, як з позиції управління фінансовими ресурсами, так і територією. Реформування територіально-адміністративного устрою країни, із врахуванням економічних, історичних, соціальних особливостей за принципом доцільності та максимально ефективного використання бюджетних коштів, прискорить вирішення цього питання.

Фінансовою базою місцевих органів влади є їх бюджети, які закріплюють їхню фінансову самостійність, активізують господарську діяльність, дають змогу розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, зміцнити економічний потенціал регіону. Доходи місцевих бюджетів, як окрема економічна категорія, виражають сферу економічних відносин в суспільстві, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів місцевою владою для виконання своїх повноважень.

За джерелом утворення доходи місцевих бюджетів поділяються на податкові, неподаткові надходження, кошти від операцій з капіталом, бюджетні трансферти. За допомогою цих коштів формуються загальний, спеціальний та резервний фонд бюджету [133, с. 373].

До прийняття Бюджетного кодексу у бюджетній практиці України доходи місцевих бюджетів поділялися на власні, закріплені та регулюючі. Термін „власні доходи” місцевих бюджетів був введений Законом „Про бюджетну систему Української РСР” (1990 р. ст.1), яким визначено, що „...основу самостійності місцевих бюджетів складають власні та закріплені доходи...”.

Подальша законодавча регламентація економічної структури місцевих бюджетів знайшла своє відображення у Декреті Кабінету Міністрів України „Про місцеві податки і збори” (1993 р.), Законах України „Про систему оподаткування” (1994 р.) та „Про бюджетну систему України” (1995 р.).

Відповідно до перелічених законодавчих актів „власні доходи” - це доходи, які формуються на території підвідомчій місцевому органу влади та відповідно до його рішень. До них належать: місцеві податки і збори; платежі, що встановлюються місцевою владою; доходи підприємств комунальної власності; доходи від використання майна комунальної власності територіальної громади. Незважаючи на певну визначеність у податковому законодавстві щодо місцевих податків і зборів, як джерел власних доходів місцевих бюджетів, їх частка в доходах органів місцевого самоврядування в середньому складає 2-8 %, коли в розвинених країнах цей показник не менше 40 % [46].

Віднесення до „власних доходів” місцевих податків і зборів у законодавстві носить спірний характер. З одного боку, місцеві податки і збори встановлюються місцевими органами влади, а з другого є обов’язковими до сплати на всій території України.

У Законі України “Про бюджетну систему України” термін “власні доходи” використовується в аспекті гарантування принципу самостійності бюджетів усіх рівнів. Самостійність бюджетів забезпечується наявністю власних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до діючого законодавства України [17; 61; 62; 63].

До закріплених відносились загальнодержавні податки, справляння яких проводилось в місцеві бюджети.

Запозичений термін (із фінансової практики СРСР) “регулюючі доходи” використовувався до 2002 року. Регулюючими вважалися доходи, які розподілялись між різними рівнями бюджетної системи. Раніше вони складали основну частку доходів місцевих бюджетів. Негативним явищем в практиці використання регулюючих доходів було щорічне уточнення їх переліку та проценту зарахування до місцевих бюджетів, порядок який визначав щорічний закон про державний бюджет України, а будь-яке збільшення надходжень до місцевих бюджетів, або заходи по зменшенню видатків, призводили до зменшення частки регулюючих податкових надходжень чи обсягів міжбюджетних трансфертів. Так, щорічні зміни нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, що доводились до місцевих бюджетів, не стимулювали місцеві органи влади до збільшення надходжень у їх бюджети.

Бюджетний кодекс провів новий розподіл кошика доходів місцевих бюджетів на „Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (ст.17) та“ Доходи місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів”, (ст. 64, 65, 66) та їх чіткий розподіл між усіма рівнями місцевих бюджетів. Таким чином, організація руху частини фінансових потоків перейшла на місцевий рівень, що з огляду на традиції концентрації влади та коштів на центральному рівні є надзвичайно важливим кроком і стимулюючим фактором у контексті середнього та довгострокового бюджетного планування [15, с. 19-23].

Податки, що відносяться до джерел доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, суттєво впливають на формування доходної частини місцевих бюджетів, однак вони не стимулюють діяльність органів місцевого самоврядування тісно співпрацювати з їх платниками. Крім того, на наш погляд, кошти від законодавчо закріпленої частки прибуткового податку з громадян слід розглядати як місцевий податок. До місцевих, також слід віднести плату за землю та місцеві акцизи, тому що основну роль у формуванні місцевих бюджетів мають відіграти “власні доходи”. Саме вони мають складати питому частину доходів місцевих бюджетів.

Наступною групою доходів місцевих бюджетів є - субсидії і субвенції. Як уже відмічалось, вони також складають вагомую часту в структурі місцевих бюджетів. Практика використання в Україні свідчить, що при їх наданні до 2001 р. були відсутні тверді правила. Стосунки між Державним бюджетом України і бюджетами територіальних громад у сфері надання субвенцій і дотацій базувалися на суб'єктивній основі двосторонніх домовленостей між центром і регіонами, а такий інструмент, як субсидії не використовувався. Прийнятий Бюджетний кодекс виправив ситуацію, заповнив прогалини в законодавстві, закріпивши склад та порядок перерахування міжбюджетних трансфертів [17, ст. 101-108]

Дотації, субсидії та субвенції є інструментами міжбюджетних відносин, які регулюють доходи місцевих бюджетів [78]. Вони можуть надаватися з державного бюджету бюджетам місцевих органів влади усіх рівнів. Отже, можна відзначити позитивним те, що при проведенні міжбюджетної реформи застосовується формульний підхід розрахунку трансфертів бюджетам місцевого самоврядування, області усунуто від звичного розподілу бюджетних потоків згідно „власних смаків”.

Втім, попри добрі наміри, положення Бюджетного кодексу України залишаються не усунуті три серйозні недоліки існуючої практики формування місцевих бюджетів: незацікавленість місцевих органів влади у збільшенні державних доходів; відсутність стимулів до підвищення ефективності і пошуку раціональної структури бюджетних видатків; слабкість механізму контролю за використанням коштів місцевих бюджетів [48, с. 23].

Слід зазначити, що податковий перерозподіл на користь державного бюджету призвів до того, що з року в рік обсяги дотації зростали. Поряд з тим, реальні суми дотації майже завжди суттєвим чином відрізнялись від планових (рис. 2.1). Найбільша складність, звичайно, виникала у періоди економічного падіння, оскільки місцеві бюджети залишалися навіть без тих обмежених коштів, які закладались у початкові кошториси, що поглиблювало економічні ускладнення [75].

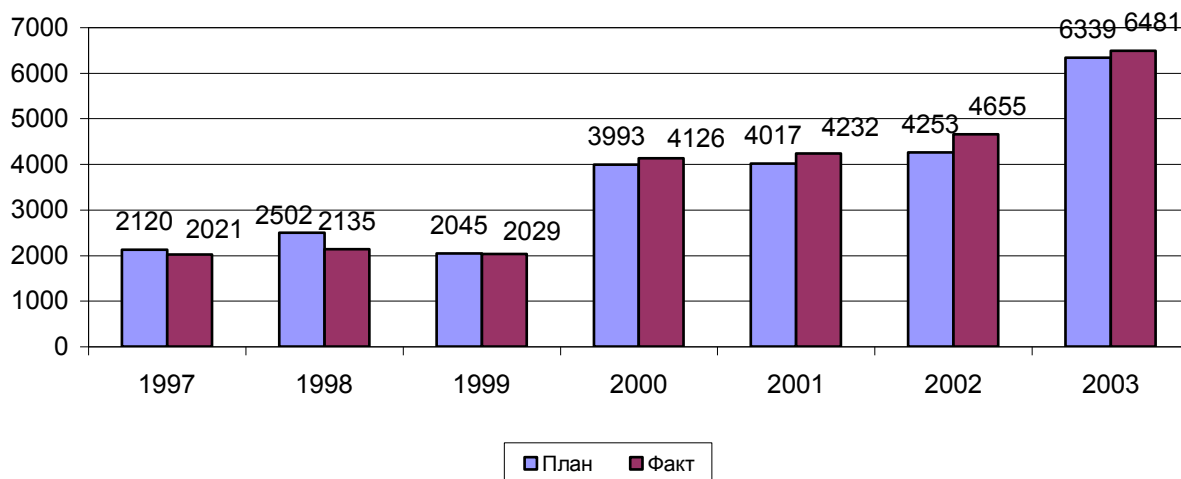


Рис.2.1 Обсяг наданих місцевим бюджетам дотацій з Державного бюджету (млн. грн.)

Складено автором за даними Міністерства фінансів України.

Отож, можна стверджувати, що прискорене економічне зростання надає можливості збільшувати трансферти (так у 2000 році – першому році економічного зростання в Україні – обсяг трансфертів перевищив удвічі обсяги попереднього року, а в 2003 – 3,2 раза проти 1999 р). Однак, це має і зворотній бік. У випадку призупинення економічного нарощування (на жаль, ми не можемо заперечувати таку можливість) слід очікувати зниження трансфертів, таким чином місцеві бюджети можуть залишитись недофінансованими.

Така ситуація продовжує зберігати невизначеність фінансових можливостей місцевих органів влади. Сильні не знають, скільки в них заберуть, слабкі – на які трансфертні суми вони можуть розраховувати. Як в перших так і в других знижується зацікавленість до пошуку резервів наповнення власного бюджету, проводити середньострокове планування місцевих бюджетів усіх рівнів буде неможливо, а також усувається можливість запровадження заходів щодо економічного і ефективного використання бюджетних коштів.

Аналізуючи структуру та вплив кожної з груп на загальну суму доходів місцевих бюджетів, відмітимо, що за 2003 рік загальний їх обсяг склав

22577,4 млн. грн., що на 3148,1 млн. грн., або 16,2 відсоткових пункти більше за відповідний показник попереднього року (дод. А).

Питома вага податкових надходжень у загальній сумі доходів місцевих бюджетів (з урахуванням дотації) в 2003 р. склала 54,2 %, а без врахування - 82,4%. Незважаючи на номінальне збільшення податкових надходжень у місцевих бюджетах, їх частка у зведеному бюджеті за 2003 р. зменшилась на 10,0 відсоткових пункти у порівнянні з 1999 р., а з 2002 на 1,4 відсоткові пункти [табл. 2.1].

В структурі доходів місцевих бюджетів виділяється група неподаткових доходів. Їх справляння визначається законами України про Державний бюджет України і постановами Кабінету Міністрів України, включаються до класифікації доходів і видатків державного та місцевих бюджетів і справляється на підставі відповідних положень [див. також 79].

Відмінність між неподатковими надходженнями і податками та податковими платежами полягає в їх функціональному призначенні. Податки й податкові платежі використовуються як фіскальні інструменти формування бюджету. Неподаткові платежі такої функції не виконують. У них закладено досить різноманітну роль, і часто ніяк не пов'язана з бюджетом.

Склад неподаткових доходів бюджету, на відміну від податкових, досить широкий. Виходячи з природи неподаткових платежів бюджету, то їх можна тільки прогнозувати, але ніяк не планувати, а також згрупувати в чотири групи: доходи від власності і підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі; надходження від штрафів і фінансових санкцій; інші неподаткові надходження. Судячи з того, що неподаткові доходи місцевих бюджетів складають незначну частку (12,3 % в 2001 р., 10,7 % в 2002 р. та 15,3 в 2003 р.) в загальній сумі доходів (без врахування трансфертів), яка впродовж останніх п'яти років дуже мало зростала, то вони потребують детального вивчення і аналізу причин такого стану та розроблення пропозицій та заходів для покращення ситуації.



У числі неподаткових джерел доходів місцевого самоврядування центральне місце займають доходи від комунальної власності. Право територіальної громади на це закріплено Конституцією України [84, ст. 29]. Майно, що відносять до складу комунальної власності, використовується для задоволення місцевих, а не загальнодержавних потреб та для надання місцевих суспільних послуг, вигоди від споживання яких розповсюджуються тільки між жителями даної адміністративно-територіальної одиниці [65, ст. 60].

Водночас за рахунок фінансових ресурсів комунальних підприємств формується певна частка доходів місцевих бюджетів, шляхом сплати податкових та інших платежів, зборів і відрахувань, надходження коштів від оренди приміщень і приватизації майна, вилучень частини прибутку за результатами господарської діяльності цих підприємств [159, с. 61]

Друге місце в частці неподаткових надходжень місцевих бюджетів посідають доходи від реалізації майна, що перейшло у власність місцевих органів влади. На відміну від решти неподаткових платежів і зборів, стягнення яких здійснюється різноманітними організаціями та установами і контролюється фінансовими органами, вказані доходи контролюють податкові органи.

Щодо місцевих облігацій, то в Україні їх потенціал використовується ще дуже слабо. Загальний обсяг місцевих позик становить частку відсотка від суми доходів місцевих бюджетів, що на багато менший ніж в розвинених країнах. Це обумовлено тим, що крім загальної несприятливої кон'юнктури (нестійкої макроекономічної ситуації, недостатньої надійності кредитних інститутів, хворобливої трансформації бухгалтерського обліку) та у зв'язку з недостатніми гарантіями захисту їхніх прав (непрозорість головного джерела забезпечення місцевих бюджетів) поки що не вдається створити привабливі умови розміщення облігацій для потенційних інвесторів.

Можна зробити загальний висновок з цього питання: щоб змінити ситуацію на краще, потрібно не просто окремі, розрізнені заходи, а виконання комплексу взаємозв'язаних дій щодо розвитку регіональних ринків цінних паперів і діючих у їхніх межах інститутів, створення нових механізмів забез-



печення позик за допомогою залучення з цією метою трансфертних платежів і надання урядових гарантій, удосконалення механізму оподаткування відсоткових доходів, формування більш чіткого правового поля за рахунок законодавчого і нормативного регулювання відкритих питань і зняття необґрунтованих обмежень.

Інші надходження, які формують доходну базу місцевих бюджетів, що мають неподатковий характер (суми кредиторської та дебіторської заборгованості, штрафи) склали в 2001 р. 0,02 %, 2002 р. 0,01 %, а в 2003р. 0,03 % загальних надходжень до місцевих бюджетів [157]. Ці доходи не є суттєвим джерелом доходів місцевих бюджетів і на наш погляд детальний аналіз проводити немає необхідності.

Позабюджетні фонди – особлива форма перерозподілу та використання фінансових ресурсів, які залучаються виконавчими органами влади до господарського обігу. Переважна більшість цих фондів має виключно цільове призначення і використовується для забезпечення додатковими коштами економічних і соціальних потреб відповідних територій.

Обмеженість місцевих органів самоврядування щодо створення позабюджетних цільових фондів регламентується статтею 18 Закону України “Про Державний бюджет України на 1999 р.”, встановлено, що з 01.01.1999 р. кошти усіх державних і місцевих позабюджетних фондів (крім Пенсійного фонду України, та Фонду соціального страхування) зараховуються до відповідних бюджетів і витрачаються на заходи, передбачені законодавством. Надходження до цільових фондів місцевих бюджетів у 2001 році склали 3,9 %, в 2002 році їх частка зменшилась більш як в двоє і склала 1,4 % бюджетних надходжень, а в 2003 надходження зросли на 231,9 млн. грн., але в структурі доходів їх частка склала всього 2,3 відсотки [145].

У забезпеченні самостійності місцевих бюджетів відіграє немало важливу роль порядок використання вільних бюджетних коштів і повноваження місцевих органів влади щодо його встановлення. Вільні бюджетні кошти витрачаються на початку бюджетного року і не враховуються при затвердженні

бюджету поточного року. Вони включають: вільний залишок коштів; суми додатково одержані у процесі виконання бюджету; суми перевищення доходів над видатками в разі збільшення доходів чи економії асигнувань.

Законом “Про бюджетну систему України” встановлено, що вільні бюджетні кошти не можуть бути вилучені органами державної виконавчої влади вищого рівня. Рішення про використання їх приймають тільки органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування з подальшим затвердженням їх відповідними радами. Гарантії прав щодо самостійного використання вільних бюджетних коштів затверджено і Законом України “Про місцеве самоврядування” (1997 р.). Але в умовах обмеженості фінансових ресурсів і дефіцитності бюджетів (незважаючи на заборону, в ряді випадків, місцеві органи влади наважуються встановлювати нереальні обсяги доходів), вільних бюджетних коштів, як правило не буває і реалізацію декларації щодо самостійності місцевих бюджетів вони майже ніякого впливу не мають.

Розглядаючи проблеми формування доходів місцевих бюджетів слід також відмітити, що впродовж останніх років застосовувалась згубна для них практика реструктуризації і списання недоїмки за платежами в місцевий бюджет без відповідної компенсації трансфертами недоодержаних доходів. Свідченням цього є місцеві бюджети Чортківського району Тернопільської області. Так в 1996 р. підприємствам району надано відстрочку на умовах податкового кредиту по платі за землю в сумі 225,7 тис. грн. і по податку з власників транспортних засобів в сумі 63,1 тис. грн. Згідно Закону України від 5.02.99 р. № 428-XIV “Про списання та реструктуризацію податкової заборгованості платникам податків цукрових заводів (комбінатів)” списано недоїмки по платі за землю цим підприємствам станом на 1.01.98 р. та сільськогосподарських підприємств станом на 1.01.99 р. в сумі 303,3 тис. грн. В 2001 році списано 65,9 тис. грн. плати за землю і 576,3 тис. грн. пені, реструктуризовано 79,7 тис. грн. цього податку. Крім того, списано 4,4 тис. грн. недоїмки по податку з власників транспортних засобів [143]. Враховуючи те, що недоїмка реструктуризувалась і списувалась переважно сільськогосподарським

товаровиробникам, то найбільше фінансової шкоди було завдано сільським бюджетам, по яких в цей період доходна частина виконана лише на третину. Подібна картина з формування місцевих бюджетів спостерігалася і по інших регіонах України.

Формування і виконання доходної частини місцевих бюджетів до 2001 року характеризувалося майже повною залежністю від центрального уряду. Щорічні зміни складу доходів місцевих бюджетів, механізм бюджетного регулювання унеможливили здійснення місцевою владою не лише перспективної фінансової політики, а й гарантування нормальних умов для функціонування протягом року. Прикладом фінансових дизбалансів є формування місцевих бюджетів Чортківського району Тернопільської обл. Нормативи зарахування загальнодержавних податків і зборів в бюджет району щороку змінювались (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів до зведеного бюджету Чортківського району, %

Роки	Податок з прибутку	Прибутковий податок з громадян	П Д В	Акцизний збір	Плата за землю	Питома вага дотації в доходах бюджету району
1995	50	50	40	20	70	1,7
1996	50	50	50	20	70	2,4
1997	50	100	-	50	100	36,4
1998	100	100	-	-	100	50,7
1999	50	100	-	35	100	46,5
2000	100*	50	-	-	100	73,8
2001	-	100	-	-	100	58,0
2002	100*	75	-	-	75	64,6

\*Тільки для підприємств комунальної власності

Складено автором самостійно за даними Міністерства фінансів України.

До 1997 року в Україні справлялися 4 регулюючих податки: податок на додану вартість, податок із прибутку підприємств і організацій, акцизний збір та прибутковий податок із доходів громадян. Законом “Про Державний

бюджет України” щороку встановлювалися відрахування від даних податків до місцевих бюджетів [див. також 158].

Ставки відрахувань диференціювалися залежно від забезпеченості тієї чи іншої області фінансовими ресурсами. З прийняттям нового Закону “Про податок на додану вартість” питання фінансової забезпеченості районів стало ще більш проблемнішими. Відповідно до його вимог із 1997 року ПДВ стовідсотково зараховується до державного бюджету України. В деяких країнах ЄС (Франція та Великобританія), ПДВ також повністю зараховується до центрального бюджету. Однак, у цих країнах частка ПДВ в державних доходах становить лише 10-18 % (в Україні - 25,6 % у 1999 р., 19,6 % - 2000 р., 18,9 % - 2001, 21,7 % - 2002 та 16,8% - 2003 р.) [187-189], натомість значну питому вагу мають надходження від інших податків, наприклад від прибуткового податку – до 40 % (в Україні лише 16,0 в 2001 р., 17,5 % в 2002 р. та 17,9 % у 2003 р.). Частка ПДВ у доходах бюджету Чортківського району в 1996 р. становила 58,1 %. Питома вага ПДВ у контингенті надходжень (тобто загальні суми надходжень податків і зборів незалежно від бюджету призначення) від 38 % у 1997 р. до 18 % у 2001 р. та 18,9 % у 2003 р.

Таким чином, закріплення ПДВ за державним бюджетом не могло негативно не позначитися на формуванні дохідної частини місцевих бюджетів. І хоч Законом України “Про Державний бюджет України на 1997 р.” місцевим бюджетам передано 100 % податку на прибуток замість 70 %, 100 % плати за землю, плати за придбання торгового патенту, прибуткового податку з громадян та 50 % акцизного збору, це не вирішило питання максимального забезпеченості фінансовими ресурсами місцеві органи влади. Кількість дотаційних бюджетів областей зросла наполовину. По Чортківському районі питома вага дотації у доходах бюджету зросла в 15 разів з 2,4 % у 1996 р. до 36,4 % у 1997 р., в 2001 р. її частка складала – 58,0 %, 2003 - 65,7 %. [143]

Зазначимо, що в розвинених країнах однією з причин широкого застосування податків на споживання є використання їх для збалансування місцевих бюджетів. Так, до бюджетів земель у ФРН зараховується 32,5 % ПДВ,

податки з продажу та обороту є основними джерелами доходів (поряд із податком на майно) муніципалітетів та штатів США і Канади. Оскільки споживання порівняно рівномірне в територіальному розрізі, тоді податки забезпечують приблизно рівномірні надходження до місцевих бюджетів. Крім того, вони меншою мірою, ніж податки на доходи, зазнають впливу коливань економічної кон'юнктури, що забезпечує (за умови їх надходжень до місцевих бюджетів) відносну стабільність доходів територіальних утворень.

Основна ідея впровадження механізму розчеплення податків – зміцнення зацікавленості місцевих органів влади у розширенні бази оподаткування та зборі всіх найголовніших державних податків в Україні залишається до кінця не вирішеною. На наш погляд необхідно удосконалити практику застосування розчеплення основних податків (ПДВ, акцизного збору, податку на прибуток підприємств) між державним та місцевими бюджетами, причому, скажемо, за державним бюджетом закріпити основну частку суми надходжень - 75%, за обласним – 15 %, за районним – 10 %. Щодо відшкодування ПДВ на експортні товари, то його відшкодування пропонується з державного бюджету. По–перше, відшкодування може серйозно вплинути на місцевий бюджет, з якого буде необхідно провести відшкодування і не завжди це буде під силу окремому бюджету. По-друге, в державному бюджеті зосереджено левову частку надходжень від податку і провести відшкодування буде значно легше. Такий розподіл посилить зацікавленість місцевої влади до створення оптимальних умов розвитку бізнесу на підвідомчій території та співпрацю платників податку з місцевими органами влади щодо справляння вказаних податків.

Аналіз практики формування і виконання доходної частини місцевих бюджетів України і бюджету Чортківського району в тому числі в попередні роки дає підставу зробити висновок, що самостійність місцевих бюджетів залишається лише формальною, а не реальною. До об'єктивних та суб'єктивних причин такої ситуації можна віднести наступні:

- регулюючі доходи значно перевищують закріплені доходи місцевих бюджетів. Це явище поглиблювало фінансову кризу в регіонах, не давало змоги виконувати регіональну програму соціально-економічного розвитку;
- наявність часового лагу між сплатою податків до державного бюджету та дотаціями з нього впливало на своєчасність виконання видаткової частини місцевих бюджетів;
- відсутність інвестиційно-соціальної спрямованості податкової політики призводить до тінізації економіки. Як наслідок – відсутність платежів до бюджету, бартеризація розрахунків, збитковість підприємств виробничої сфери;
- збитковий характер діяльності підприємств місцевого житлово-комунального господарства;
- списання і реструктуризація недоїмки по платежах в місцевий бюджет без відповідної компенсації недоодержаних доходів;
- при розрахунку дотації врахування за відомо завищених доходів, що за своєю природою було прихованим дефіцитом місцевих бюджетів, що в кінцевому результаті паралізувало роботу органів місцевого самоврядування [96, с. 77-81].

Нині продовжують існують певні протиріччя між процесами формування місцевих бюджетів і їх виконання. Вони полягають у тому, що чинна практика формування місцевих бюджетів зберегла в своїй основі попередні державні функції планового керівництва народним господарством, тоді як виконання місцевих бюджетів здійснюється в реальних умовах ринкової економіки перехідного періоду зі всіма притаманними їй позитивними і негативними атрибутами (інфляція, безробіття, падіння життєвого рівня). В результаті на сьогодні місцеві бюджети різних рівнів практично залишаються бути кошторисами, в яких спостерігається постійне вирівнювання доходної і видаткової частини, що не сприяє покращенню економічної ситуації та реалізації соціальних програм при переході до ринку.

Для реального забезпечення принципів самостійності щодо складання і виконання бюджетів усіх рівнів, необхідно щоб кожна ланка бюджетної системи мала чітку і визначену законом доходну базу, а взаємовідносини між державним і місцевими бюджетами будувалися з урахуванням специфіки і перспектив соціально-економічного розвитку регіонів.

Такі спроби робилися і раніше на регіональному рівні, але бракувало чіткого визначення переліку доходів до бюджету розвитку, відповідно до напрямів використання коштів. Бюджетний кодекс впорядкував дану ситуацію і розділив доходи місцевих бюджетів на поточний бюджет і бюджет розвитку. До бюджету розвитку місцевих бюджетів включають: [17, ст. 71]

- кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- надходження дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, що є у власності територіальної громади;
- кошти, від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності бюджетного кодексу, та відсотки сплачені за користування ними;
- кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету, за рішенням відповідної ради;
- запозичення здійснені відповідно до Бюджетного кодексу;
- субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

Визначаючи позитивний вплив Бюджетного кодексу на розмежування доходних джерел, треба відзначити, що залишилась невирішена головна проблема – відсутність оптимальної податкової політики, що зводить роль бюджету суто до розрахункових фінансових функцій. Сьогодні в Україні склалася ситуація, що бюджетна і податкова системи діють окремо одна від одної, і як наслідок цього, основне протиріччя, яке негативно впливає на бюджетний процес, полягає у тому, що доходна частина бюджету прогнозується на основі діючого старого податкового законодавства, а видаткова з ураху-

ванням вимог Бюджетного кодексу. Говорячи про “революційність” Бюджетного кодексу, не можна закривати очі на відсутність відповідної податкової бази (податкового законодавства), яке відповідало б умовам ринкової економіки, тому, що сам Бюджетний кодекс вирішити всі проблеми не може. Саме податкова система, як необхідний елемент бюджетних відносин, забезпечує виконання державою своїх функцій по фінансуванню бюджетної сфери, надання соціальних послуг. Водночас за допомогою податків держава впливає на економіку: змінюючи податкову політику може регулювати інвестиційні потоки, які необхідні для розвитку регіонів; концентрувати їх у пріоритетних галузях; сприяти зростанню ділової активності суб’єктів господарювання.

Підтвердженням того, що застосуванням старого податкового законодавства це рух “в нікуди” є ситуація із недоїмкою, темпи зростання якої вищі від запланованих (у 2001 році в 2,5 рази) [16]. Для виправлення ситуації необхідна комплексна програма реформ.

Говорячи про проблеми формування доходів місцевих бюджетів необхідно відзначити, що значної шкоди їм приносять численні пільги, окремих галузей, підприємств. Скасування пільг створить рівні умови оподаткування для всіх платників податків, звузить можливості корупції, ухилення від оподаткування, спростить адміністрування платежів. На наш погляд потрібно залишити тільки пільги, що безпосередньо пов’язані із соціальним захистом малозабезпечених верств населення, або мають інноваційне спрямування. Створення єдиного правового поля у сфері податкових відносин, прийняття Податкового кодексу повинно стати базовою передумовою зміцнення податкової реформи, від якої залежить і проведення бюджетної реформи.

*Довідково. За 2001 рік в Тернопільській області підприємствам і установам різної форми власності було надано податкових пільг на загальну суму 953736,1 тис. грн. В тому числі за рахунок коштів місцевих бюджетів на суму 894019,6 тис. грн. В 2002 році ці суми відповідно склали 1147613,3 тис. грн. та 64586,9 тис. грн., а в 2003 - 869063,5 та 816919,2 тис. грн. Практично кожного року до місцевих бюджетів області недопоступає 800 тис. грн.*



Вихідною передумовою вирішення проблеми формування місцевих бюджетів може бути розмежування доходів кожного бюджету на основі розподілу повноважень між рівнями влади. Ось чому набуває особливого значення проблема зміцнення доходної бази та формування оптимальної структури місцевих бюджетів, які є фундаментом бюджетної системи та фінансовою основою місцевого самоврядування.

Мова йде про глибоке і конкретне обґрунтування принципів фінансової політики держави у реалізації регіональних програм розвитку, що в першу чергу повинно забезпечуватися необхідним рівнем власних доходів. Доцільно ввести систему соціально-економічних індикаторів, які б ефективно відображали дійсний стан економічного і соціального розвитку регіонів, серед яких найважливішим можна вважати темпи зміни обсягу виробництва, кон'юнктуру ціноутворення та реалізації продукції, рівень безробіття, частка населення із доходами нижчими прожиткового рівня [55].

Нова система повинна передбачати формування самостійності бюджетів усіх рівнів. Для цього потрібно не просто закріпити певні доходи за різними рівнями бюджетів, але й забезпечити необхідний рівень власних доходів місцевих бюджетів що повинен становити не менше 75-85 %. Врахування умов самозабезпечення бюджетів є необхідними для формування податкової системи і відповідно, податкової політики, які повинні відповідати адекватній структурі та ситуації, що склалася на сьогодні у суспільстві. Податкова політика повинна враховувати суспільний попит та пропозицію бюджетних послуг, рівень доходів та інші параметри економічного розвитку, як регіонів, так і держави в цілому.

## 2.2. Держава як суб'єкт економічних та організаційних механізмів формування доходів місцевих бюджетів

Фінансова спроможність місцевих бюджетів залежить від ефективності структурних перетворень, сукупності бюджетних ресурсів та фінансових важелів які мають у своєму розпорядженні місцеві органи влади. Основними засобами забезпечення фінансовими ресурсами на місцях є доходи місцевих бюджетів. Важливу роль у їх формуванні відіграє податковий механізм, за допомогою якого проходить розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту в соціальному, територіальному і галузевому аспектах. За економічним змістом податкові відносини – це відносини між державою і її платниками з метою створення загальнодержавного централізованого фонду коштів, необхідного для виконання державою своїх функцій на всіх її рівнях [29].

На сучасному етапі розвитку України місцевим бюджетам приділяється зростаюча увага, оскільки вони є гарантом фінансового забезпечення розвитку регіонів. Розглядаючи структуру джерел доходів як державного, так і місцевих бюджетів, то найбільшу частку в них складають податки і збори. Еволюція податкових відносин знайшла своє відображення в існуванні різноманітних формах податків. Це пов'язано із бажанням влади збільшити надходження в бюджет на кожному рівні існування держави. Для з'ясування місця та ролі кожного з податків у суспільному виробництві важливою є класифікація, яка здатна сприяти досконалому відображенню специфічних особливостей їх окремих груп. Існує декілька підходів до класифікації податкових доходів бюджету: за формою оподаткування, об'єктом оподаткування, способом стягнення, за рівнем державних структур, що встановлюють податки [див.133, с. 373; 138].

Динаміку структури доходів місцевих бюджетів України відповідно до бюджетного групування наведено в таблиці 2.3.

Як підтверджують дані таблиці, на протязі 1992-2003 років у середньому 62,2 % усіх доходів місцевих бюджетів України формувалося за рахунок податкових надходжень і майже третина за рахунок трансфертів.

Таблиця 2.3

## Структура доходів місцевих бюджетів України у 1992-2003 рр.

Доходні джерела	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Серед- не
Податкові надхо- дження	74,8	68,1	62,9	59,1	58,3	50,3	62,2
Неподаткові над- ходження	3,4	3,5	9,5	8,73	7,3	6,6	6,4
Доходи від опе- рацій з капіталом	6,0	0,04	0,1	0,4	2,2	2,8	2,0
Цільові фонди	1,5	10,1	4,1	2,7	1,0	1,4	3,4
Трансферти	14,3	18,3	23,4	30,1	31,2	38,9	26,0
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Складено автором за даними Міністерства фінансів України [20, 21]

Податкові надходження складають найбільшу групу доходів місцевих бюджетів – 82,4 % власних надходжень або 50,3 % сукупних надходжень в місцеві бюджети в 2003 р. Частка податкових надходжень у ВВП у 2002 р. склала 7,5 %, в 2003 – 7,1 % (табл.2.) [187-189].

Таблиця 2.4

Динаміка впливу податкових надходжень на доходи  
місцевих бюджетів України

Показники	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003 до 1998, +;-	2003 до 2002, +;-
Частка податкових надходжень до ВВП, %	11,1	7,4	6,9	7,2	7,5	7,1	-4,0	-0,4
Частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів (без трансфертів), %	87,3	83,3	82,1	83,2	85,1	82,4	-4,9	-2,7

Складено автором за даними Міністерства фінансів України [20, 21]

Розглянемо структуру кожної з груп та їх вплив на формування місцевих бюджетів безпосередньо кожного з виду доходів (податків) (додаток Б).

Питому вагу в податкових надходженнях складають податки на доходи: прибутковий податок з громадян та податок на прибуток підприємств.

Серед податкових надходжень до місцевих бюджетів України найвагомішим є прибутковий податок з доходів громадян, який у 2002 році становив 56,0 відсотків доходів місцевих бюджетів, в 2003 його частка збільшилась на 3,9 відсоткові пункти і склала 59,9 відсотки (табл. 2.5). Він і протягом 2004 продовжує залишається основним бюджетоутворюючим джерелом місцевих бюджетів [115, с.68].

Таблиця 2.5

Динаміка впливу прибуткового податку з громадян  
на доходи місцевих бюджетів України

Показники	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Надходження прибуткового податку до бюджету млн. грн.	3570,6	3111,5	6377,7	8774,9	10823,8	13521,3
Виконання плану надходження, %	101,2	112,3	129,1	126,6	108,9	102,4
Частка прибуткового податку у ВВП, %	3,5	3,4	3,8	4,3	4,9	5,1
Частка прибуткового податку у зведеному бюджеті, %	12,3	13,0	16,3	16,6	17,8	18,0
Частка прибуткового податку у доходах місцевих бюджетах, %	38,6	23,7	44,9	49,8	56,0	59,9

Складено автором за даними Міністерства фінансів України [20, 21]

Відслідковуючи поступлення в бюджет від справляння основних податків, практично єдиний податок, рівень надходження коштів від якого в останні роки постійно збільшується (додаток В). У 2003 р. він склав 5,1 % ВВП у порівнянні з 4,9 % у 2002 р., 3,5 % в 1998 р. та 3,2 % в 1996 р. Зазначимо, що зростання надходжень від прибуткового податку з громадян, говорить про номінальне зростання заробітної плати без перегляду розмірів неоподаткованого мінімуму, що привело до деякого збільшення податкового навантаження на доходи громадян. Незважаючи на підвищення рівня інфляції в 2000 році план надходження від прибуткового податку було перевищо-

нано на 29 % (рівень інфляції 26 %), у 2001 р. на 26 % (рівень інфляції 6 %), в 2002 р. на 8,9 % [47].

Що стосується прибуткового податку з громадян, то його найменша частка в доходах місцевих бюджетів була в 1995 році (10 %). Це спричинено єдиним нормативом відрахувань до місцевих бюджетів – 50 %. Починаючи з 1996 р. за місцевими бюджетами закріплюється 100 % надходження від податку, що призводить до збільшення його частки в загальній сумі доходів місцевих бюджетів. У 1999 році часта прибуткового податку в доходах місцевих бюджетів знизилась до 23,7 % (в порівнянні з 1998 р. - 38,6 %), в зв'язку з тим, що для ряду областей було встановлено індивідуальний норматив відрахувань (Одеська, Донецька, Запорізька, Полтавська, Харківська – 50 %, Миколаївська – 60 %, м. Київ – 25 % загальної суми надходжень).

З переходом до ринкової економіки, розвитком різних форм одержання доходів, перед державою ставиться мета перебудови системи оподаткування на нових засадах, властивих демократичним правовим державам. Ці засади передбачають перед усім забезпечення реальної рівності всіх громадян, як платників податків, незалежно від того, з якою формою власності пов'язана їх діяльність, що вимагає відмови від практики оподаткування доходів різних категорій платників за різними податковими ставками.

Попри те, що, відповідно до Бюджетного кодексу, до доходів місцевих бюджетів зараховуються надходження від прибуткового податку з громадян, цей податок не можна віднести до місцевих податків, оскільки його основні показники – податкова ставка, база оподаткування встановлюються законодавством України. Саме тому надходження цього податку в українському законодавстві розглядаються не як “власні” доходи місцевих бюджетів, а як доходи, що спрямовуються державою в регіони з метою забезпечити фінансування визначеного обсягу делегованих повноважень.

Прийнятий 22 травня 2003 року Закон України „Про податок з доходів фізичних осіб” № 889-IV, кардинально змінив принцип оподаткування доходів громадян та вплинув на обсяги надходжень в місцеві бюджети. В зв'язку

з цим найбільш актуальними питаннями для місцевих органів влади є: вчасне передбачення позитивного та негативного впливу дії Закону на доходи місцевих бюджетів; експертна оцінка прогнозування надходжень від податку на доходи фізичних осіб у 2004 р. та наступних роках.

Стабільність наповнення місцевих бюджетів залежить від надходжень прибуткового податку з громадян в обсязі, не меншому запланованого, бо основним бюджетоутворюючим їх джерелом є надходження від цього податку, тому, звичайно, коливання у надходженні коштів від його справляння відіграє істотну роль у збалансуванні місцевих бюджетів.

Якщо для окремо взятого бюджету буде встановлено нереальний обсяг цього податку, наприклад, його завищено, то у процесі виконання такого бюджету обов'язково виникнуть проблеми, оскільки такий бюджет недоотримає доходи, а обсяг дотацій вирівнювання буде занижено. Саме тому прийнятий Закон "Про податок з доходів фізичних осіб" може негативно вплинути на обсяг доходів місцевих бюджетів. Але треба розглядати проблему в комплексі, оскільки на стан місцевих бюджетів може вплинути як введення єдиної ставки податку з доходів фізичних осіб у розмірі 13 %, так і запровадження соціальних пільг та податкового кредиту, а також порядок сплати податку.

Під час підготовки Закону України „Про державний бюджет України на 2004 рік” було враховано зменшення на 601,0 млн. грн. за рахунок виключення доходів від еластичності податкової бази та врахування діючих розмірів плати фіксованого податку на доходи фізичних осіб [205].

Закладені у Законі України “Про податок з доходів фізичних осіб” окремі норми, які б сприяли виходу з тіньового обороту частини доходів, (зокрема оподаткування процентів, операцій з нерухомістю, спадщини та дарунків) вступають в дію лише з 2005 р., а також норма статті 5 щодо застосування податкового кредиту. Така ситуація навпаки може спровокувати платників до подальшого застосування нелегальних способів уникнення оподаткування, у тому числі до конвертації коштів в готівку для виплати реальної винагороди працівникам “у конвертах”.

Незважаючи на існуючі суперечності, низка положень Закону мають на меті розширення податкової бази, найбільш значущими з яких є: дохід у вигляді дивідендів (ст. 4.2.12) – додатковий податок оцінений у 77,7 млн. грн. (довідково: населенням за 2002 р. отримано близько 520 млн. грн. у вигляді дивідендів. З урахуванням темпів зростання розміру прибутку прибуткових підприємств за 2003-2004 рр. українці таких дивідендів можуть отримати 597,8 млн. грн. За ставкою 13 %, податку буде сплачено 77,7 млн. грн.); залучення до оподаткування доходів фізичних осіб – платників єдиного податку, які надають послуги іншій особі протягом більш ніж одного місяця, як заробітної плати (ст. 1.8 Закону) – оцінити вплив даного нововведення досить важко, оскільки відсутня відповідна статистика. Але можна припустити, що дана норма зачепить в першу чергу високооплачуваних робітників, які надають послуги своїм роботодавцям як підприємці, а не як наймані працівники.

Ще більшою загрозою для формування доходної частини місцевих бюджетів, що стане в 2005 році податковий кредит. Втрати від нього важко прорахувати, а податковим адміністраціям доведеться вирішувати дилему: чиї інтереси враховувати — платника податку, який вимагає повернення податкового кредиту відповідно до статті 5 Закону України “Про податок на доходи фізичних осіб”, чи місцевого бюджету, де такі повернення не враховано.

Вплив процедур реформ обов’язково відзначиться на доходній частині місцевих бюджетів, до того ж, зовсім уникнути його неможливо. Оскільки ставиться за мету в першу чергу зменшити податкове навантаження, це неминуче веде до того, що один із наслідків реформи прибуткового податку з громадян буде скорочення надходжень в бюджет. Зменшити це скорочення можна, на наш погляд, ліквідацією частини податкових пільг.

Прибутковий податок з громадян є основним джерелом доходів місцевих бюджетів, відповідно до Бюджетного кодексу розподіляється між всіма рівнями місцевих бюджетів [17, ст.65]. Враховуючи це, будь-які зміни що пропонуються, необхідно оцінювати також з погляду їхнього впливу на доходну частину місцевих бюджетів. Більше того, прибутковий податок з гро-

мадян є одним з тих нарізних каменів, на яких будується система трансфертів з державного бюджету місцевим. Будь-які зміни цього податку зруйнують наявний баланс трансфертів.

Другим у групі податків на доходи - податок на прибуток підприємств, який виступає механізмом впливу на об'єкт господарювання. Податок на прибуток підприємств належить до загальнодержавних податків. За формою оподаткування він є прямим податком. З точки зору впливу на економічний розвиток прямі податки традиційно пов'язують із стимулами, або анти стимулами для трудової та підприємницької активності.

Прямі податки становлять основу податкової системи. Історичні важелі прямого оподаткування виникли раніше, ніж непрямі. Прямі податки хоч і поступаються за своєю питомою вагою непрямим, але мають суттєве значення в економіці України. Як і кожен податок, податок на прибуток має свої переваги і недоліки. Головною його позитивною стороною є те, що він ставить рівень оподаткування у пряму залежність від джерела сплати податків – доход.

Однією з проблем при адмініструванні податку на прибуток підприємств є уніфікація бухгалтерського та податкового обліку. Природно, що кількісні параметри податку на прибуток ґрунтуються як на ставці цього податку, так і на розмірі прибутку, що оподатковується. Відколи діє практика ведення податкового та бухгалтерського обліку, за різними методиками розрахунку, розмір прибутку часто не збігається, це призводить до виникнення ряду проблем розв'язання яких вирішить прийняття єдиного порядку визначення бази оподаткування. Доцільним слід визнати порядок, з яким база оподаткування формується за даними фінансового обліку і відображається у фінансовій звітності, за вимогами національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, що зменшить кількість помилок, які виникають при визначенні об'єкта оподаткування, спростить оформлення декларації з податку на прибуток, тобто спростить процес адміністрування [125, с. 50].



У продовж 1992-2003 рр. частка податку на прибуток у доходах зведеного бюджету України становила від 22,7 % у 1992 р. до 17,6 % у 2003 р. загальних податкових надходжень. За 2003 р. до місцевих бюджетів надійшло 150,4 млн. грн. що на 1085,9 тис. грн. менше проти минулого року. У 2002 р. від сплати податку на прибуток до місцевих бюджетів надійшло 1236,3 млн. грн., що на 880,6 млн. грн. менше проти 2001 р. та на 4458,2 млн. грн. менше, як в 1998 р. Протягом останніх п'яти років відмічається стрімке зниження частки податку на прибуток в доходах місцевих бюджетів. Якщо в 1998 р. вона складала 43,1 % (прибутковий податок з громадян – 27,0 %), в 2000 – 14,8 %, в 2002 – 6,4 % (прибутковий податок з громадян – 56,0 %), то в 2003 р. частка податку зовсім незначна – 0,7 % (прибутковий податок – 59,9 %). Зменшення відбулося і частки у зведеному бюджеті України з 19,7 % у 1998 р. до 15,4 % у 2002 р., а в 2003 р. збільшилась на 2,2 % в порівняння з минулим роком і склала 17,6 % (табл.2.6) [125, с. 47].

Починаючи з 2000 р. за місцевими бюджетами закріплено тільки податок з прибутку підприємств комунальної власності. Фінансовий ста їх не на високому рівні, а тому доходи місцевих бюджетів від цього податку різко зменшились. Другим не менш важливим моментом є те, що в процесі реформування діяльності підприємств комунальної власності, частина установ перейшли на спрощену форму оподаткування та звітності, що не передбачає справляння податку на прибуток.

На суму доходів від справляння податку на прибуток впливають численні пільги. Звичайно, стимулюючі податкові пільги є важливим інструментом державного регулювання економіки. Однак за певних умов, а саме в перші роки становлення оподаткування, доки не відлагоджено механізм справляння податків, відсутність досвідчених, ефективно функціонуючих податкових органів, їх використання не досить доцільне. З цих умов найбільш прийнятним стає запровадження єдиних податкових ставок, мінімальної кількості податкових пільг, спрощеного порядку обчислення і справляння податків

[130, с. 35]. В інтересах держави важливо врахувати фінансові потреби суб'єктів господарювання, тому що доходи підприємств є основою її доходів.

Таблиця 2.6

Динаміка надходження податку на прибуток до зведеного та місцевих бюджетів в Україні за 1998-2003 рр.

Показники	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Надходження податку на прибуток до зведеного бюджету млн. грн.	5694,5	6125,1	7698,4	8280,7	9398,3	13237,2
в т.ч. в місцевий бюджет млн. грн.	5694,5	4596,2	2117,1	2116,9	1236,3	150,4
Виконання, % (до місцевих)	244,6	130,2	208,3	104,9	87,5	94,4
Частка податку у ВВП, % (до місцевих бюджетів)	5,5	4,8	1,24	1,0	0,6	0,06
Частка податку на прибуток у зведеному бюджеті, %	19,7	18,8	15,7	15,7	15,4	17,6
Частка податку на прибуток у доходах місцевих бюджетах, %	43,1	35,8	14,8	12,0	6,4	0,7

Складено автором за даними Міністерства фінансів [20, 21].

Звідси випливає важливість оптимального розподілу фінансових ресурсів, тобто прибутку підприємств, шляхом оподаткування. У кінцевому підсумку ефективно використовуватимуться функції прибутку:

- фіскальна – формування бюджетних доходів у вигляді податків;
- стимулююча – заохочення до розвитку діяльності підприємств;
- регулююча, як поєднання першої та другої функцій – забезпечення оптимальних пропорцій розподілу фінансових ресурсів з метою їх раціонального використання різними суб'єктами [150, с. 68].

Податки на власність складають другу групу податкових надходжень. До цієї групи в Україні входить податок з власників транспортних засобів. Справляння якого здійснюється відповідно до Закону України “Про податок з власників транспортних засобів та самохідних машин і механізмів” від 11 грудня 1991 р. який вступив в дію з 1 січня 1992 р. Платниками податку є фізичні і юридичні особи, які мають в користуванні транспортні засоби. Податок справляється платниками по місцю реєстрації транспортних засобів. На-

дходження в місцевий бюджет від справляння цього податку незначні і склали в середньому 3 %, причому протягом останніх трьох років спостерігається тенденція хоч незначного, але зниження цієї частки. Незважаючи на значне збільшення транспортних засобів в Україні, особливого росту номінальної суми надходження податку не відмічається. Також, протягом 2000-2003 рр. заплановані показники по надходженню податку жодного року не виконані (див.табл.2.7).

Таблиця 2.7

Вплив податку з власників транспортних засобів на доходи  
місцевих бюджетів України

Показники	2000	2001	2002	2003
Надходження податку до бюджету млн. грн.	529,5	552,4	587,4	600,1
Виконання податку, %	94,8	95,2	99,6	99,4
Частка податку у ВВП,%	0,3	0,3	0,3	0,23
Частка податку у доходах місцевих Бюджетах, %	3,7	3,1	3,0	2,7

Складено автором за матеріалами Міністерства фінансів України [20, 21]

Розглядаючи податки на власність, слід відмітити, що в багатьох країнах з ринковою економікою вони суттєво впливають на доходи місцевих бюджетів. Податок на власність є одним з найстаріших в Німеччині після поземельного (введений в 1278 р.). Його сплачують фізичні та юридичні особи. Передбачений неоподатковуваний мінімум. Пільги у вигляді знижених ставок встановлено для майна сільського та лісового господарства. Об'єктом оподаткування для фізичних осіб є такі види майна: нерухомість, банківські рахунки, цінні папери, вклади в страхові компанії, коштовності, предмети мистецтва, яхти, приватні літаки, інші предмети розкошу [див. 75, с.141-150].

В країнах з розвинутою ринковою економікою широко використовується податок на нерухоме майно. Загальна логічна підстава для оподаткування майна полягає у тому, що сам факт володіння ним породжує певні вигоди для його власника, а також у тому, що принаймні частину вартості майна можна розглядати як прибутки від приросту капіталу. При цьому податки

на нерухомість вважаються ефективними саме на місцевому рівні. Це пов'язано з тим, що вартість майна можна обчислити тільки в певний момент, її розмір не має протяжності у часі. Тому, і податок на майно залежить від динаміки господарської кон'юнктури, що добре узгоджується із специфікою завдань, які розв'язують органи місцевого самоврядування; об'єкт оподаткування легко ідентифікувати, він має територіальну прив'язку і його не можна перенести з місця на місце.

Про ефективність майнового оподаткування (особливо в частині нерухомості) на місцевому рівні свідчить досвід ряду європейських країн. Так податок на майно є основним серед місцевих у Великій Британії. Тут він справляється з власниками чи орендарями нерухомого майна. У Греції місцевим майновим податком оподатковується нерухомість як об'єкт власності та перехід нерухомості до іншого власника. Крім того, існує рентний податок від 3 % до 6 % вартості власної нерухомості, що використовується приватними особами з метою отримання доходів. У Швеції місцевий податок на майно стосується вартості власності сім'ї. Він передбачає неоподатковуваний мінімум та справляється за прогресивною шкалою. Основною статтею власних доходів місцевих бюджетів Нідерландів теж вважається податок на майно, який сплачують власники та орендарі нерухомості. Він надає місцевим бюджетам 5-6 % їх доходів [див. 29].

Одна з головних проблем організації майнового оподаткування - визначення вартості нерухомого майна. Це пов'язано з тим, що її об'єкти бувають найрізноманітнішими й одержати їх достовірну поточну ринкову оцінку дуже непросто. На практиці органи влади змушені приписувати оподатковувану вартість майна, яка може відрізнятись від ринкової у будь-який бік. Отже, така оцінка завжди містить певний суб'єктивний елемент, причому тим більший, чим менше розвинений ринок нерухомості й вищі темпи інфляції. Тому, якщо податки на майно не високі можуть прийматися платниками терпимо, про те коли вони стають порівняно вагомими, тоді викликають гостре невдоволення і критику [32, с. 21].

Світовий досвід запровадження податків з оподаткування майна як підприємницьких структур різних форм власності, так і приватних осіб свідчить, що їх запровадження в країнах з перехідною економікою створює перешкоди інвестиційній діяльності підприємництву, посилює податкове навантаження на підприємства з високою матеріалоємністю. Щодо податку на нерухоме майно, то автор вважає, що його запровадження в Україні повинно бути науково обґрунтоване. При визначенні його ефективності потрібно врахувати незначну частку заможних людей в загальній чисельності населення і високі адміністративні видатки, пов'язані з його справлянням. Проте, в майбутньому при його введення центральному уряду необхідно мати резерв бюджетних коштів для покриття бюджетних диспропорцій, що можуть виникнути в зв'язку переходом у „тінь” підприємницьких структур для яких податок виявиться обтяжливим.

Третя група доходів місцевих бюджетів – платежі за використання природних ресурсів. В процесі їх використання відшкодовуються вартість, як плата державі обов'язкових платежів - податків. Щодо останніх, то до таких входять також відрахування, внески і збори. До таких природних ресурсів належить і земля. Сучасне розуміння категорії “плата за землю” - плата за використання землі, що справляється у вигляді земельного податку та орендної плати за землю [172, с. 24]. Саме такий зміст закладено в поняття “плата за землю” закріпленого в Законі України “Про плату за землю” [66].

У багатьох розвинених країнах оподаткування землі базується на її вартості, хоч базою для оподаткування залишається площа, яку займає земельна ділянка. Використання вартості як бази для оцінки є справедливим оподаткування за умов якого власники земельних ділянок більшої вартості сплачують більші податки. Така концепція є зрозуміла для платників податку.

У 2003 р. до місцевих бюджетів від справляння плати за землю надійшло 2032,3 млн. грн. що на 226 млн. грн. більше проти минулого року, та на 655,9 млн. грн. у порівнянні з 2000 р. За останні три роки фактичні надходження значно перевищують заплановані, спостерігається тенденція до збі-

льшення надходження коштів, але незважаючи на це, частка доходів від справляння плати за землю не перевищує 10 % надходжень (табл. 2.8).

Таблиця 2.8

## Динаміка впливу плати за землю на доходи місцевих бюджетів України

Показники	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Надходження плати за землю до місцевих бюджетів млн. грн.	1114,9	1090,3	1376,4	1618,6	1806,3	2032,3
Виконання плану по надходженню, %	109,8	99,1	113,8	125,8	108,2	100,5
Частка плати за землю у ВВП, %.	1,09	0,84	0,81	0,79	0,82	0,77
Частка плати за землю у місцевих бюджетах, %	8,4	8,3	9,6	9,1	9,3	9,0

Складено автором за матеріалами Міністерства фінансів України [20, 21]

В Україні з самого початку при оподаткуванні земель сільськогосподарського призначення враховувалась їх відносна цінність. В перші роки становлення плати за землю з гектара сільськогосподарських угідь встановлювались в абсолютних величинах (крб.) залежно від якості і місцезнаходження земельної ділянки, виходячи з кадастрової оцінки угідь. З 1 січня 1997 р. Закон України “Про внесення зміни і доповнень до Закону України “Про плату за землю” ставки плати за землю з 1 га. сільськогосподарських угідь, незалежно від того, до якої категорії земель вони відносяться, встановлені у відсотках від грошової оцінки [118, с. 263].

Плата за використання інших природних ресурсів (водних та лісових, платежі за користування надрами) складають зовсім малу частку в доходах місцевих бюджетів – від 0,01 - 0,03 відсотки.

Акцизний збір на товари вироблені в Україні, плата за ліцензії на певні види господарської діяльності, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності складають наступну групу податкових надходжень - внутрішні податки на товари і послуги. Вказані платежі складають теж невелику частку в доходах місцевих бюджетів – 3,3 % у 2001р., 3,5 у 2002 р., та

3,0 % у 2003 р., а також відмічається тенденція до зниження їх поступлень. В даній групі податкових надходжень питому частку складають акцизний збір та плата за торговий патент (табл. 2.9).

Таблиця 2.9

Динаміка структури внутрішніх податків на товари і послуги ,  
у відсотках до загальних надходжень

Податкові надходження	1999	2000	2001	2002	2003
Акцизний збір	4,4	1,1	1,5	1,1	0,5
Плата за торговий патент	2,2	1,9	1,6	1,6	1,6
Інші податки	1,1	0,9	0,2	0,8	0,9
Разом	7,7	3,9	3,3	3,5	3,0

Складено автором за матеріалами Міністерства фінансів України [02, 21].

Внаслідок тривалої еволюції у багатьох країнах сформувалася розгалужена система місцевих податків і зборів. Це пояснюється як історичними передумовами, так і прагненням органів місцевого самоврядування підвищити ступінь фінансової незалежності за рахунок пошуку нових джерел місцевих доходів, в умовах коли значний обсяг податків надходить до центрального бюджету.

У західних країнах кількість місцевих податків і зборів досить значна. Наприклад у Бельгії їх 100, Італії – 70, Франції – 50 [85, с. 174]. Велика кількість місцевих податків і зборів, віднесення до них не лише дріб'язкових і другорядних, але й великих за обсягами надходжень прямих, непрямих та майнових податків зумовлює їх визначальну фіскальну роль. При встановленні місцевих податків майже всюди органам місцевої влади надано право законодавчої ініціативи. У деяких країнах місцеві подати і збори регламентуються Конституцією. Але це характерно для високорозвинених країн.

Власна система місцевого оподаткування в Україні почала формуватися після проголошення її незалежності. Нормативна регламентація порядку справляння місцевих податків і зборів в Україні здійснена разом із прийняттям у 1993 році Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і

збори”, Закону України “Про систему оподаткування” та інших нормативно-правових актів. Це дало відповідні зрушення і вже через рік після видання Декрету питома вага місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів зросла до 1 %, проти 0,2 % у 1992 р. Однак, незважаючи на всі намагання органів місцевого самоврядування, щодо запровадження місцевих податків і зборів, їхня частка у доходах місцевих бюджетів України протягом останніх років так і не перевищила 3 %. Хоча у 2003 році сума надходжень від справляння місцевих податків і зборів збільшилась на 28,7 млн. грн., їх частка у доходах зменшилася на 0,2 % в порівнянні з минулим роком [8; 42; 187-189].

Результати проведеного дослідження стану надходження місцевих податків і зборів свідчать, що найбільшу суму надходжень до місцевих бюджетів у продовж 1998–2001 рр. було забезпечено за рахунок комунального податку (табл. 2.10), але протягом останніх трьох років спостерігається чітка тенденція до зменшення обсягів його надходження із 191.5 млн. грн. у 1997 р., до 153,1 млн. грн. у 2001 р. та 142,5 млн. грн. у 2003 р. [169] (табл. 2.10).

На протигагу комунальному податку зростає роль ринкового збору, надходження від якого склали від 25,1 % (суми місцевих податків і зборів) у 1997 р. до 44,7 % у 2001 р., та 50,2 % у 2003 р. напрошується висновок, що ринковий збір цілком виправдовує свою доцільність, та відповідає світовим вимогам місцевих податків і зборів, тягар якого безпосередньо лягає на місцевих жителів окремих територіальних громад, які купують та продають товар на місцевих ринках (див. табл. 2.10) [137; 138]

На динаміку і структуру надходжень місцевих податків і зборів впливає багато факторів: регіональна структура економіки; розміщення продуктивних сил; розвиток побутової інфраструктури населених пунктів; наявність курортних зон. Крім того, обсяг надходжень місцевих податків і зборів залежить від зусиль місцевої влади, спрямованих на створення необхідних умов для підприємницької діяльності, а також діяльність місцевих податкових органів щодо мобілізації доходів.





База оподаткування місцевими податками і зборами досить нерівномірно розподілена по території України. Так понад 50 % всіх надходжень від податку з реклами в Україні припадає на бюджет столиці - м. Київ. Відповідно і значна питома вага від сплати готельного збору у курортних зонах та великих містах, де добре розвинутий цей бізнес.

Загалом у 23 адміністративно – територіальних одиницях України питома вага місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів не перевищує 5%. Починаючи з 1995 р. найбільші надходження від місцевих податків і зборів зафіксовані у м. Києві, проте їх частка у загальній структурі надходжень залишається низькою. За часткою надходжень місцевих податків і зборів лідерами в 2001 р. є: Хмельницька обл. - 7,2 %, Волинська обл. - 6,2 %, Житомирська обл. - 5 %, Рівненська і Харківська обл. – 4,4 % (дод. Д)

Ще більш явно проглядаються структурні диспропорції справляння місцевих податків і зборів на регіональному (районному) рівні. В Чортківському районі Тернопільської області, як і в багатьох інших районах, спостерігається ріст надходжень місцевих податків і зборів до місцевого бюджету. За 2003 р. надходження у бюджет району місцевих податків і зборів склало 407,7 тис. грн., що на 17,3 тис. грн. більше проти минулого року, та на 51,2 тис. грн. більше ніж в 2000 р. Але їх питома вага складає лише 4,4 % (для порівняння, у бюджеті міста Чорткова – 13,1 %). У їх структурі найбільшу частку займають: ринковий збір – 60,6 %, комунальний податок – 32,7 %, плата за розміщення об'єктів торгівлі – 3,7 %, збір за паркування автотранспорту – 1,6 %. Інші місцеві податки та збори забезпечують незначні надходження (див. табл. 2.11).

Із загальної кількості визначених Законом місцевих податків і зборів, у Чортківському районі справляється шість. Серед 42 сільських рад району запроваджено місцеві податки і збори у 17. Така ж ситуація із запровадженням місцевих податків і зборів і в інших районах області. Це ще раз підтверджує необхідність реформування законодавчої бази з місцевого оподаткування.

Таблиця 2.11

Динаміка структури місцевих податків і зборів, що справляються до місцевих бюджетів Чортківського району Тернопільської області, (%)

Місцеві податки і збори.	2000	2001	2002	2003
Всього	100	100	100	100
Комунальний податок	48,2	40,8	33,8	32,7
Збір за розміщення об'єктів торгівлі	5,2	5,0	6,3	3,7
Ринковий збір	44,8	51,2	55,3	60,6
Готельний збір	0,5	0,8	1,6	1,3
Збір за видачу ордера на квартиру	-	0,5	0,6	0,1
Плата за припарковку автомашин	1,3	1,7	2,4	1,6
Податок з реклами	-	-	-	-

Складено автором самостійно [151]

Підвищення ефективності використання місцевих податків і зборів є важливим інструментом вдосконалення всієї фінансової системи України. Першочерговим у вирішенні цього питання має стати прийняття Закону “Про місцеві податки і збори”, у якому необхідно врахувати останні зміни, що сталися у відносинах власності, соціальній структурі, доходах населення, а також врахування усіх особливостей у Податковому кодексі.

Зважаючи на вимоги часу, досвід європейських країн та ближнього зарубіжжя, необхідно розширити повноваження органів місцевого самоврядування щодо запровадження місцевих податків і зборів, віднести до них збір за забруднення навколишнього природного середовища та спрямувати 100 % його надходжень у бюджети територіальних громад. При запровадженні місцевих податків та зборів необхідно врахувати в першу чергу спроможність населення їх справляти, особливо для сільського населення де доходи низькі і введення нових податків може бути обтяжливим і викликати незадоволення та недовіру до влади.

На нашу думку детального вивчення потребує розширення переліку місцевих екологічних податків: податок на утилізацію відходів, прибирання сміття, використання кар’єрних матеріалів, податок на ветеринарне обслуговування. В країнах з ринковою економікою широко використовуються: пода-

ток на володіння цінними паперами, на біржові операції, на володіння двома і більше будинками (квартирами), на розміщення офісів у центральних частинах міста. Перелічені податки пропонується справляти до бюджету розвитку місцевих органів влади [169].

Без сумніву в Україні склалися передумови для побудови нової системи місцевого оподаткування і зміцнення на її основі фінансів місцевого самоврядування. Звичайно, мова не може йти про запровадження одночасно всіх місцевих податків. Це треба робити поетапно в контексті проведення реформи всієї системи оподаткування, при збалансуванні співвідношення між надходженнями від загальнодержавних і місцевих податків на користь значного підвищення частки останніх.

Удосконалення системи місцевих податків і зборів, зростання їхньої фіскальної ролі один з напрямів зміцнення місцевих бюджетів і є об'єктом державної політики. Для забезпечення ефективної політики місцевого оподаткування в Україні треба провести ряд реформ. Вже сьогодні необхідно здійснювати певні практичні заходи по формуванню економічних та організаційно-правових засад державної політики розвитку місцевого оподаткування та введення в дію конкретних норм законодавства, які сприятимуть розвитку регіонів та держави в цілому, а також включення України у сучасні інтеграційні процеси.

З 1 січня 1999 р. Указом Президента України від 03.07.98 року № 727/28 “Про спрощену систему оподаткування обліку та звітності малого підприємництва” було запропоновано сплату єдиного податку для суб'єктів підприємницької діяльності. Прийняття Указу стало вагомим кроком у розвитку малого підприємництва, а в свою чергу віддача від нього – наповнення бюджету.

За 2003 р. суб'єктами малого підприємництва сплачено до бюджету єдиного податку на 892,2 млн. грн. що майже в двох разів більше в порівнянні з 2001 р. Досліджуючи стан надходжень коштів від сплати єдиного податку та рівня виконання річного плану наповнення доходної частини консолідовано-

го бюджету України, у порівнянні з іншими видами податків, можна констатувати факт успішного його застосування (табл. 2.12).

Таблиця 2.12.

Динаміка вплив єдиного податку на доходи місцевих бюджетів України

Показники	2001	2002	2003
Надходження єдиного податку, млн. грн.	455,4	646,9	892,2
Виконання плану по надходженню, %	194,1	161,7	109,0
Частка єдиного податку в місцевих бюджетах, %	2,7	3,3	3,9
Частка єдиного податку у ВВП, %	0,22	0,29	0,33

Складено автором за даними Міністерства фінансів України [20. 21]

Вартим уваги і те, що єдиний податок хоч і складає 3,3 % у 2002 р. та 3,9 % у 2003 р. в доходах місцевих бюджетів, але доходи від його справляння вищі, як від справляння місцевих податків і зборів, і який розподіляється між Державним бюджетом та місцевими бюджетами, Пенсійним фондом України та фондом на обов'язкове соціальне страхування, а також сума надходжень від його справляння має тенденцію до збільшення. При цьому, значна частина коштів від сплати єдиного податку зараховується до місцевих бюджетів. (ефективність єдиного податку, як спрощеного механізму оподаткування, детально розглянуто в розділі 3.3)

Як підсумок, слід відмітити, що стратегія розвитку державної політики доходів місцевих бюджетів в Україні повинна бути направлена на розширення автономності та створення реальної фінансової основи, для виконання самоврядуванням своїх повноважень. Необхідно використовувати світовий досвід та наукові надбання, створити концепцію переходу до формування місцевих бюджетів за рахунок більшої частки власних джерел доходів, зокрема місцевих податків, пошуку нетрадиційних джерел фінансування. Необхідно надалі розглядати можливі варіанти збільшення поступлень від джерел, які сьогодні складають незначну частку в структурі доходів місцевих бюджетів.

### 2.3 Фінансова децентралізація та її вплив на формування доходів місцевих бюджетів

У проблематиці формування оптимальної організації державної влади чільне місце посідає принцип децентралізації. Децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фінансова децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами, шляхом ретельного узгодження видатків органів влади з місцевими потребами [104, с. 106-109]. Вона тісно пов'язана з організацією системи державного управління, сприяє побудові ефективних взаємовідносин між центральним урядом й органами управління на місцевому рівні. Мотивація до здійснення широкої децентралізації владних повноважень включає два аспекти: економічний і політичний. Політичний – це реакція на жорсткий контроль центру, його розподільчу і фінансову діяльність, економічний - необхідність більш ефективного використання ресурсів.

Політика фінансової децентралізації передбачає формулювання цілей, та визначення ролі держави і органів місцевого самоврядування в управлінні. Фінансова децентралізація може посилити прагнення територій з більш потужним економічним потенціалом до більшої автономності. Цілями фінансової децентралізації є справедливе надання послуг, ефективний розподіл видатків, макроекономічне зростання та стабільність. Сфера реалізації цього принципу включає бюджетну і податкову системи, які є важливою умовою функціонування місцевої влади.

Проблемі децентралізації влади та фінансових ресурсів присвячена низка наукових досліджень. В працях українських та зарубіжних науковців С.А Буковинського [13], М.В. Гудзь [40] О.В. Дроздовської [49], О.М Дьоміна [50], А.О. Лавренчук [104], В. Лексин, А. Швецова [106], М.І. Кульчицького [102], М.А. Федосова, В. Артеменко [179], І.О. Луніної [109-111] закладено основи розвитку фінансової децентралізації, обґрунтовано її необхідність в державному управлінні для реагування на виклики, які виникають у суспільстві, а також для забезпечення ефективного надання послуг населенню мі-

сцевою владою, позитивні і негативні аспекти впровадження. Однак незважаючи на вагомий внесок вчених у розв'язання проблем фінансової децентралізації, поки що не дано відповіді на запитання: “Який повинен бути оптимальний рівень децентралізації влади і фінансових ресурсів в країні, межу доцільності проведення політики децентралізації”.

Фінансова децентралізація супроводжує децентралізацію у сфері політики, адміністрування та надання послуг з метою створення достатніх фінансових можливостей, необхідних для фінансування потреб людського розвитку. Децентралізація системи прийняття та виконання адміністративних рішень передбачає делегування більшої кількості повноважень місцевим підрозділам центральних міністерств. Ця стратегія покликана забезпечити більшу ефективність управління за рахунок скорочення багато етапного процесу виконання рішень та підвищення, тим самим, оперативності роботи органів державного управління. Підвищення ролі органів місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень щодо вибору послуг, які надаються на місцях, дозволяє забезпечити найбільш адекватний їхній набір.

Головною метою бюджетної децентралізації є створення більш тісного взаємозв'язку між системою управління і населенням, а це вимагає зміцнення фінансової системи органів місцевого самоврядування. Завдання полягає в наданні місцевій владі певних повноважень у сфері оподаткування і використання засобів, а також можливості самостійно визначати параметри і структуру видаткової частини бюджету. Таким чином, населення зможе самостійно визначати склад місцевих органів самоврядування та брати активну участь у процесі управління. Кінцевим результатом має стати підвищення якості послуг, наданих органами місцевого самоврядування, і повніше задоволення потреб виборців. Бюджетна децентралізація припускає певну ступінь автономії органів місцевого самоврядування, що дозволяє їм приймати незалежні рішення у бюджетно-податковій сфері [5, с. 15]

Протягом останніх двох десятиріч більшість країн світу виявляють глибоке зацікавлення у здійсненні децентралізації управління. У розвинутих

країнах децентралізація є ефективним інструментом, що застосовується для реалізації уряду своїх повноважень, з метою надання суспільних послуг у найбільш ефективний спосіб. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління, щоб позбутися неефективності та неекономічності надання суспільних послуг, макроекономічної нестабільності, а також для прискорення процесу економічного зростання. За даними Світового банку 63 з 75 країн, що розвиваються у середині 1990-х рр. здійснили кроки у напрямку децентралізації [204].

Фінансова децентралізація - це процес розподілу функцій та фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним та місцевим рівнями управління. Основоположником ідеї фінансової децентралізації був американський економіст Ч. Тібу. На його думку, саме фінансова децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними товарами і послугами [48]. Тобто, фінансова децентралізація, що лежить в основі міцного та ефективного самоврядування, означає передачу частини прав і зобов'язань від центральних органів влади (у тому числі фінансових) до регіональних чи місцевих (виборних) органів, а останні мають право на проведення самостійної політики, реалізації найактуальніших її пріоритетів (на визначеній території). У тому числі, стосовно встановлення власних податкової бази чи податкових ставок, окремих привілеїв для залучення бізнесу та інвестицій, а також мати фінансові механізми запобігання короткострокових шоків, насамперед на споживчих ринках.

Головними перевагами фінансової децентралізації є ефективніше і якісніше забезпечення суспільних потреб населення органами місцевого самоврядування. Ще в середині XIX століття аналогічних поглядів дотримувався німецький економіст Умпфенбах. На його думку “місцеві інтереси набагато краще можуть бути оцінені на місцях, ніж центральною владою, яка задовольняє останні за вищу ціну, ніж при забезпеченні їх місцевою владою” [90, с. 20]. Компетенція органів місцевого самоврядування в різних країнах різна,



але загальною тенденцією є те, що до сфери повноважень місцевої влади відносять питання, в розв'язанні яких зацікавлені безпосередньо місцеві жителі.

Економічна ефективність фінансової децентралізація полягає у наближенні органів управління до населення, оскільки відповідальність за прийняття частини рішень щодо рівня та структури податків і витрат покладається при цьому на органи місцевого самоврядування. Це вигідно для держави (тобто, збільшує добробут населення) з трьох причин:

по-перше, якщо люди одержують більше бажаного (наприклад, зниження податків, збільшення соціальних витрат чи зміна структури витрат у відповідності з пріоритетами тощо), їхній добробут при цьому зростає;

по-друге, громадяни з більшим бажанням сплачують податки, якщо якість наданих послуг відповідає їх потребам. Децентралізація, таким чином, повинна привести до активізації податкової політики і до подолання опору запровадження зборів за користування як засобу відшкодування витрат, що є менш ймовірним в умовах централізованої системи управління;

по-третє, послуги надаються більш ефективно. Оскільки за допомогою податків і зборів за користування виборці самі оплачують соціальні послуги, які надаються на місцях, вони можуть вимагати підзвітності місцевих посадових осіб щодо кількості та якості наданих послуг. Якщо виборці при цьому не задоволені порядком надання соціальних послуг, вони можуть позбавити відповідальних посадових осіб їхніх повноважень.

Децентралізація є ключовим виміром переходу від командної до ринкової економіки. Фінансова децентралізація включає не тільки перегляд структури податків і трансфертів, впорядкування видаткових повноважень, але й зміну ролі та місця органів управління в економіці. Майже усі країни, де функціонувала командна економіка, прийшли до розуміння того, що загальний рівень діяльності державного сектору повинен бути скорочений з одночасним посиленням місцевого самоврядування, як одного з вирішальних інститутів демократії.

Децентралізація сприяє макроекономічній стабілізації та зупиненню росту видатків центрального уряду. Існує тісний зв'язок процесів децентралізації і приватизації. Крім цього, фінансова децентралізація має важливий економічний аспект, оскільки створює умови для економічної конкуренції між регіонами та населеними пунктами [48, с.12].

Загальне поняття фінансової децентралізації включає політичні, економічні та інституціональні аспекти міжбюджетних відносин і охоплює широкі сфери діяльності – від ефективності функціонування державних інститутів та розвитку стабільної фінансової інфраструктури до вдосконалення механізмів фінансових трансфертів та підтримки системи соціального страхування. Добре розроблена політика фінансової децентралізації має не тільки підсилювати місцеву автономію, а й сприяти підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності та відкритості управлінських рішень.

Одним із основних аргументів на користь фінансової децентралізації є наближення управління до громадян, краще задоволення їх потреб. Цей аргумент може переважати навіть вигоди від економії на масштабі виробництва суспільних благ за фінансової централізації.

Фінансова децентралізація полегшує співпрацю органів місцевого самоврядування з приватним сектором, за якої обидві сторони можуть бути реальними партнерами. Це підвищує ефективність діяльності недержавних структур, зменшує видатки місцевих бюджетів на виконання невластивих їм завдань, заохочує підприємців, громадські організації, приватні фонди вкладати кошти в розвиток місцевої інфраструктури.

За період із середини 1980-тих рр. динаміка показників по європейським країнам виявилась по-різному. Поряд з відносно стабільною ситуацією в невеликій групі країн (Данія, Бельгія, Нідерланди, Німеччина) в деяких країнах частка бюджетів субнаціональних органів підвищувалась, а в інших, навпаки, знижувалась. Зниження відбувалося в основному в країнах Центральної та Східної Європи, а також Швеції, Швейцарії і Великобританії. Відносне зниження частки субнаціональних видатків у країнах Центральної та Східної

Європи не можна розглядати однозначно як послаблення децентралізації, а більшою мірою пояснюється принциповими змінами розрахунків. Щодо зниження частки субнаціональних бюджетів у розвинутих країнах Європи, це пояснюється або звуженням загалом суспільного сектору (як приватизація муніципальної власності у Фінляндії), або політикою загального скорочення суспільних видатків (як, наприклад, у Швеції). Тенденція до збільшення ролі субнаціональних бюджетів характерна, головним чином, для країн Південної Європи – Іспанії, Португалії і менше – для Італії, Франції, Ісландії та Люксембургу. Такі зміни пояснюються запізненням цих країн з децентралізацією бюджетних систем та намаганням надолужити відставання [106, с. 73].

В Україні децентралізація започаткована в другій половині 90-х років, на фоні загального ускладнення бюджетної ситуації, і тому має деформований характер. Останніми роками динаміка частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті постійно змінювалася (рис. 2.1).

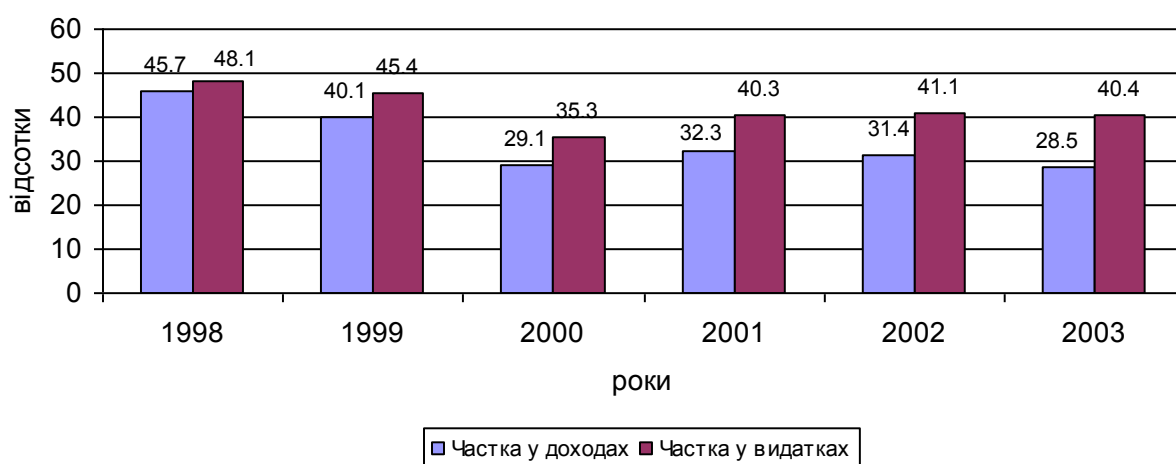


Рис. 2.1 Частка місцевих бюджетів в структурі зведеному бюджеті

Складено автором за даними Міністерства фінансів України [20-21]

На підставі наведених показників можна зробити висновок, що до 2001 року спостерігалася тенденція до централізації бюджетних повноважень, і тільки з 2001 року намітився незначний рух у зворотному напрямі. Слід підкреслити і переважання частки місцевих бюджетів у видатках над часткою у доходах зведеного бюджету, для збалансування цієї різниці постає потреба у наданні центральним урядом трансфертів [169].

Така динаміка засвідчує, що однозначна тенденція до фінансової децентралізації в Україні поки що не сформувалась. Більше того, тенденція скоріше схиляється в бік централізації. Причини такої ситуації є наступні: по-перше, це традиції державного централізму, успадковані від адміністративно-командної економіки; по-друге, особливості менталітету української нації; по-третє, слабка політична структурованість українського суспільства та недостатність уваги до задоволення регіональних та місцевих інтересів у програмах та діях політиків.

Досліджуючи глибину здійснення фінансової децентралізації проаналізуємо частку місцевих бюджетів різних рівнів у зведеному бюджеті України (табл. 2.13).

Таблиця 2.13

Динаміка частки місцевих бюджетів різних рівнів у структурі зведеного бюджету України в 1999-2002 рр.,(%)

Види бюджетів	Частка у доходах				Частка у видатках			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Бюджет АР Крим, обласні, м. Києва та Севастополя	19,4	12,2	14,0	11,0	16,7	11,8	12,8	11,1
Бюджети міст республіканського і обласного значення	12,8	10,3	10,7	13,2	14,7	12,0	14,2	15,4
Районні бюджети	5,7	4,8	5,6	4,6	10,8	8,7	10,4	11,7
Бюджети міст районного значення	0,7	0,7	0,5	0,7	0,8	0,7	0,6	0,6
Селищні бюджети	0,6	0,4	0,5	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7
Сільські бюджети	0,8	0,8	1,0	1,1	1,7	1,5	1,6	1,2

Складено автором за даними Міністерства фінансів України [20, 21]

На підставі даних слід зазначити, що майже по всіх бюджетах протягом чотирьох років їх частка у структурі зведеного бюджету зменшувалась. Фактично децентралізація не просунулась далі районного рівня. Органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення залишаються фінан-

сово слабкими, займаючи загалом близько 2 % доходів і 3 % видатків зведеного бюджету.

Гальмування процесів фінансової децентралізації в Україні можна пояснити тим, що розроблені в розвинутих країнах (і рекомендовані для поширення) програми реформ є неприйнятними для країн з перехідною економікою, якою є й Україна. Західними експертами зазначається, що політика фінансової децентралізації може бути ефективною, якщо дотримуються певні умови (рис. 2.2) [155; 203, с. 61].



Рис. 2.2 Умови здійснення фінансової децентралізації

Складено автором самостійно.

Щодо перших двох умов, то вони повністю виконуються для органів місцевого самоврядування всіх рівнів, більше того, голови рад територіальних громад обираються на прямих виборах. З інших зазначених умов жодна повністю не виконується. Органи місцевого самоврядування повинні мати податкові повноваження, тобто встановлювати ставки податків, регулювати рівень бюджетних надходжень. В Україні органи місцевого самоврядування уповноважені визначати лише ставки місцевих податкових і зборів, та і то лише в межах граничних ставок, встановлених Декретом Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори”.

Недостатність власних доходів значно звужує можливості органів місцевого самоврядування задовольняти потреби населення у суспільних послугах, а також виникає потреба у трансфертах центрального уряду. Їх частка в доходах місцевих бюджетів України протягом 1999-2002 рр. збільшилась на 16,9 відсоткових пунктів і склала в 2001 р. більше 30 %. Якщо врахувати непрямі трансферти (закріплені і розщеплені податки), то їх частка сягає 84 % у 1999 р. [153, с. 253]. Тобто ступінь реальної фінансової незалежності місцевого самоврядування визначається лише 16 % їх доходів.

Щодо визначення рівня надання суспільних послуг органи місцевого самоврядування послуговуються фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, які використовуються для визначення потреби в дотаціях вирівнювання, хоча вони й не відповідають дійсній потребі у фінансуванні.

Потенційна спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати податкове адміністрування є надзвичайно низькою через невідповідне кадрове, технічне, інформаційне забезпечення. Саме тому в Україні, як і в деяких інших країнах з перехідною економікою, адміністрування податків, у тому числі й місцевих, є функцією органів виконавчої влади.

Вивчення та узагальнення причин суперечностей фінансових відносин між центром і регіонами дозволяє зазначити наступне: місцеві бюджети не мали достатніх, чітко визначених та законодавчо гарантованих джерел доходів для фінансування покладених на місцеві органи влади функцій. Хоч і юридично вони самостійні, але фактично їх формування залежало від рішень влади вищого рівня; невідповідність джерел доходів місцевих бюджетів і функцій місцевих органів влади породжувала політичні проблеми, ускладнювала взаємовідносини між регіонами і центром [див. також 47; 77].

Таким чином, для здійснення політики фінансової децентралізації необхідне прискорення бюджетної реформи. Нова система місцевих фінансів та міжбюджетних відносин буде в змозі виконувати свої функції лише за умови стабільності закріплення доходів, покращення економічної ситуації у країні в цілому та регіонах, стабільності системи оподаткування, бюджетних механі-

змів (процедур і формул). Без дотримання цих умов важко говорити про стабільність і прогнозованість відносин у цій сфері. Разом з тим, це не означає, що визначені засади повинні залишатися без змін, корегування їх з метою удосконалення може і має здійснюватися, але при цьому повинні зберігатися системоутворюючі елементи [163].

Децентралізація безпосередньо пов'язана з рівнем економічного розвитку. Навіть у країнах, що розвиваються, вищий рівень доходу на душу населення асоціюється з вищим рівнем децентралізації витрат. Можна стверджувати, що зростання доходів сприяє зміцненню органів місцевого самоврядування за цілої низки причин: зростання доходів пов'язане з урбанізацією і підвищенням рівня грамотності, а ці фактори сприяють підвищенню ефективності роботи органів місцевого самоврядування; зростання доходів, сприяє запровадженню інституту виборів до органів місцевого самоврядування, які у цьому випадку можуть вимагати більшої автономії; зростання доходів означає наявність більшої кількості ресурсів.

Рівень децентралізації є вищим у великих державах із неоднорідним населенням. Великими країнами із значним розміром території не можливо ефективно управляти з центру. Визначений ступінь децентралізації необхідний вже для того, щоб взагалі була можливість здійснення функції управління. До таких держав, у яких складається децентралізована система управління, належать Росія і Китай, Індія і Бразилія, Нігерія і Південна Африка. Серед промислово розвинутих країн можна виділити США, Канаду, Австралію і Німеччину. Культурні і релігійні розбіжності є ще однією причиною, яка змушує країни встати на шлях децентралізації, тому що в цьому випадку система управління дозволяє адекватно враховувати культурні розбіжності. Показовим у цьому випадку є приклад Індії, для якої є особливо характерними широкі релігійні і мовні розбіжності.

Підхід, що застосовується у країнах з перехідною економікою, до проведення бюджетної децентралізації є одним з елементів програми розвитку. Цей підхід більше відповідає практиці дохідних відрахувань, ніж розподілу

доходів. Як правило, усі податки є центральними, і основні податкові надходження звичайно розподіляються за місцем їх походження. Органи місцевого самоврядування можуть претендувати на податкові надходження, зібрані в межах даного регіону, але вони не вправі змінювати ставку податку або базу оподаткування. Таким чином, практика податкових відрахувань є насправді однією з форм міжбюджетних трансфертів, при яких органи місцевого самоврядування практично не мають формального впливу на розмір податкових надходжень. Проте такий підхід може усе-таки вважатися однією з форм бюджетної децентралізації, тому що місцеві адміністрації вправі самостійно визначати порядок витрати цих „не обговорених умовами” трансфертів.

Політика фінансової децентралізації є досить популярною в країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою, проте має мало переконаних прихильників. Для того, щоб політика децентралізації виявилася успішною, вона повинна мати сильних внутрішніх прихильників, що розуміють як витрати, так і вигоди реалізації такої програми. Можна спробувати виявити центри підтримки політики децентралізації за допомогою конкретних прикладів. Децентралізація є рухом знизу догори, який означає, що виборці й обрані політичні діячі, включаючи президента, є її природними прихильниками. Але у випадку конфлікту децентралізації зі стабілізаційною макроекономічною політикою підтримка Президента буде менш міцною. Гіперінфляція чи економічний спад у набагато більшому ступені ставлять під загрозу його шанси на переобрання, ніж відсутність якісної державної програми децентралізації. Парламент підтримує такі програми, які підтримають виборці, і тому є потенційним прихильником децентралізації. Однак парламентарії більше за все зацікавлені в корисності, яку ці програми забезпечують їх власному виборчому округу, отже, необхідність інформаційної відкритості знайде в них менше розуміння, ніж у теоретиків. Органи місцевого самоврядування підтримають децентралізацію, але багаті і бідні райони будуть мати дуже різні точки зору відносно оптимального варіанту децентралізації. Більш багаті регіони підтримають збільшення бюджетної самостійності і політику неутру-



чання держави в бюджетну децентралізацію, а бідні райони віддадуть перевагу системі перерозподілу доходів, заснованій на гарантованому потоці надходжень. Нарешті, деякі зовнішні донори і міжнародні радники будуть виступати на підтримку бюджетної децентралізації. Всесвітній банк і Міжамериканський банк розвитку розглядають децентралізацію як один з елементів стратегії розвитку, що сприятиме більш задовільному і збалансованому економічному росту та затвердженню децентралізації як основної стратегії держави. Американське агентство з міжнародного розвитку також є прихильником децентралізації, підкреслюючи при цьому демократичні аспекти розвитку. Міжнародний валютний фонд дотримується більш стриманої точки зору, виявляючи заклопотаність будь-якою політикою, що могла б сприяти бюджетній нестабільності. Однак міжнародні радники відіграють у більшій мірі роль каталізатора. Пропонуючи фінансову допомогу в якості „пряника”, вони часто привертають цим увагу державних посадових осіб і спонукають органи державної влади уважніше поглянути на проблему децентралізації. Але якщо органи влади не належать до прихильників децентралізації, то навіть більш пильна увага до проблеми не приведе до осмисленого реформування політики, а всі розпочаті дії будуть незабаром забуті, як тільки закінчиться зовнішнє фінансування. У цьому випадку до децентралізації справа просто не доходить [104, с.106-109]

Формування фінансової політики і створення податкової системи повинно відбуватись одночасно з розвитком паралельних блоків реформи — змінами в системі власності, ціноутворення, реформуванням банківської сфери, грошово-кредитної політики та інше. Тому в будь-який проміжок часу кожний наступний крок на шляху створення системи оподаткування багато в чому повинен визначатись прийняттям конкретних рішень у інших напрямках реформи.

На вибір того чи іншого варіанту рішення в сфері податкової політики впливають такі чинники: загальна економічна ситуація в країні, що характеризується темпами зростання (падіння) виробництва; рівень інфляції; грошово-

кредитна політика держави; співвідношення між сферою виробництва, яка знаходиться під державним контролем та приватизованим сектором.

Реальність показала неспроможність зробленого акценту тільки на суто фіскальну функцію податкової політики. Така політика призводить до звуження податкової бази та зменшення доходів бюджету. Необхідно передусім здійснити нагальні заходи з ліквідації акценту суто фіскальної функції податків, на стимулюючі, які б зацікавили товаровиробника і спонукали до розширення виробництва, легалізації доходів.

Виходячи із наведеного, можна визначити найголовніші завдання фінансової політики України щодо підвищення доходності місцевих бюджетів (рис. 2.3).

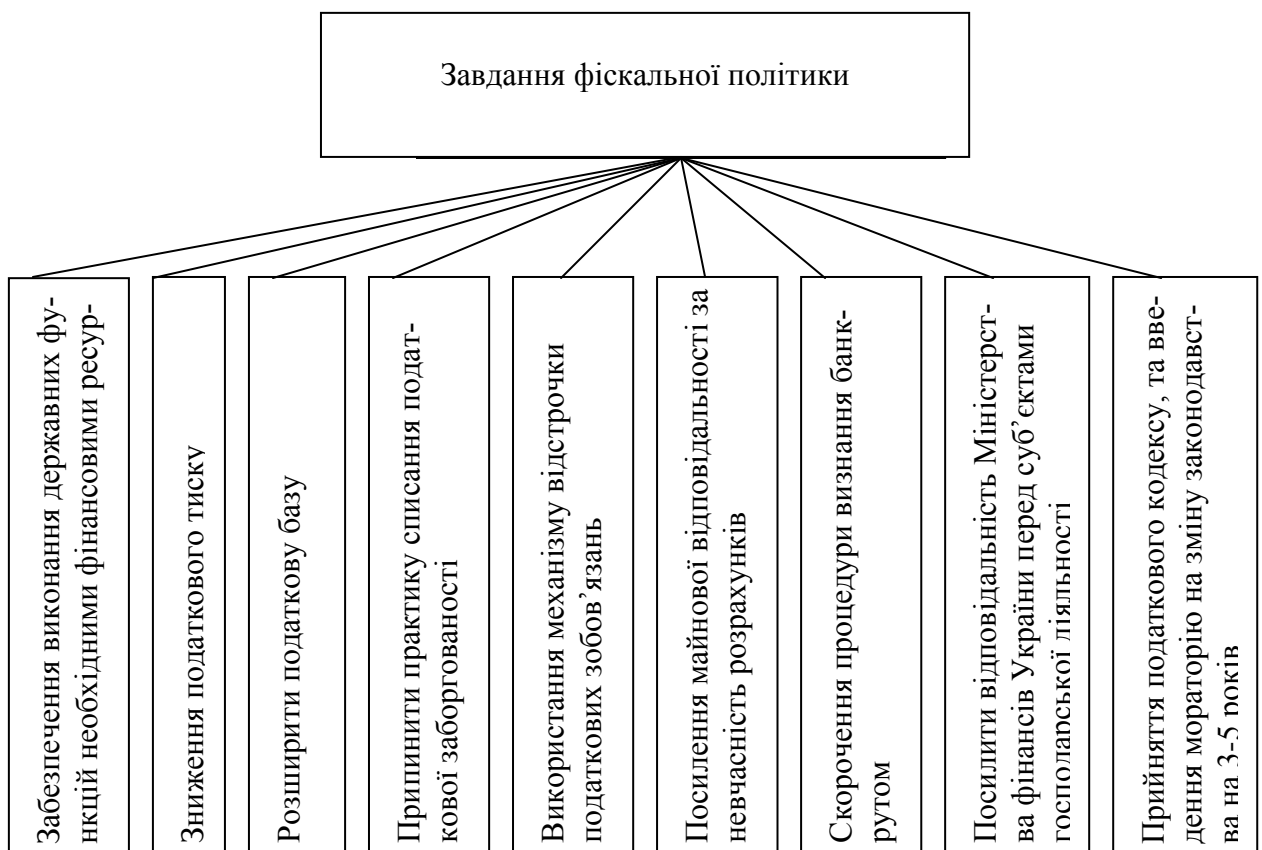


Рис. 2.3 Завдання фіскальної політики

Складено автором самостійно

Вирішенням проблем, щодо бюджетного процесу, сприяло б якнайшвидше прийняття нової редакції Закону про бюджетну систему, з наступним прийняттям низки нормативних актів, які б створили критичну масу необхідного зако-

нодавства для функціонування збалансованої бюджетної системи. При цьому необхідно: завершити переведення всіх розпорядників коштів на казначейське обслуговування; запровадити механізм середньострокового та перспективного бюджетного планування як по державному так і місцевих бюджетах; перейти у процесі виконання бюджету від системи управління касовими видатками до системи управління зобов'язаннями розпорядників бюджетних коштів; впровадити науково обґрунтовану систему прогнозування макроекономічних показників, на яких ґрунтується формування державного та місцевих бюджетів.

Неврегульовані міжбюджетні відносини негативно впливають на можливість збалансування бюджету та скорочення заборгованості. Виходом із ситуації розбалансованості місцевих бюджетів є вирішення в законодавчому і практичному плані питання щодо розмежування повноважень і відповідальності між центральним бюджетом, регіональними бюджетами та бюджетами місцевого самоврядування, про що неодноразово наголошувалося в роботі.

Тому, для подальшого провадження політики фінансової децентралізації центральному уряду потрібно належним чином розмежувати і відповідальність, і ресурси, визначивши систему міжбюджетного регулювання, яка базувалася б на взаємоузгоджених і належним чином зафіксованих принципах, прозорих і зрозумілих усім учасникам міжбюджетних відносин.

Питання формування ефективної фінансової політики в Україні, шляхом проведення фінансової децентралізації, в період трансформації її економіки до європейської спільноти привертає увагу як вітчизняних так і зарубіжних вчених. З цією метою українськими та міжнародними експертами проведено анкетування, результати якого показали, що фінансова політика повинна бути направлена в першу чергу на реформування збиткових галузей та ефективність використання бюджетних коштів на їх підтримку. Питання, щодо яких виявлено однотайність думок співпадають із запропонованою дослідниками стратегією та вказують на необхідність створення довгострокової урядової фінансової програми економічного розвитку регіонів [54, с. 73-98].

В короткостроковій перспективі можна вирішити питання щодо розширення застосування спрощених систем оподаткування та запровадження мораторію на внесення до неї змін.

Виходячи з цього можна зробити висновок, що запропонована дослідниками стратегія щодо децентралізації фінансової політики, в цілому, підтримується. Основний опір впровадженню запропонованої стратегії, як очікується, можуть викликати заходи з ліквідації економічно необґрунтованих податкових пільг та фінансування збиткових галузей.

Як підсумок, можна сказати що, в Україні ще не сформувалась стійка тенденція до фінансової децентралізації. Причиною є низка проблем, розглянутих в роботі, які заважають здійсненню декларованих намірів влади провадити широку децентралізацію фінансових повноважень. Для пришвидшення цього процесу насамперед необхідно розробити комплексний план заходів з реформування та проявити політичну волю в його реалізації.

## Висновки до другого розділу

Підсумовуючи основні характеристики сучасного стану державної політики формування фінансової бази місцевих органів влади в Україні визначено, що місцеві бюджети за своїм економічним змістом є важливою ланкою в системі управління, основою фінансового забезпечення як окремих територіальних громад, так і регіонів. Але сьогодні в силу об'єктивних та суб'єктивних причин вони не забезпечують в повному обсязі виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій. Нормативно-правова база для формування доходів місцевих бюджетів ще не достатньо досконала, що негативно впливає на розбудову місцевого самоврядування.

Нині за рахунок власних доходів, місцеві органи влади не спроможні самостійно фінансувати усі видатки пов'язані з виконанням своїх функцій. Зберігається тенденція до збільшення частки дотації. Незначною залишається частка місцевих податків і зборів та неподаткових надходжень. Такий стан власних доходів місцевих бюджетів адекватний тому законодавству, яке діє на сьогодні в Україні, за умов якого місцеві органи влади фактично позбавлені активно розширювати власну фінансову базу. Накладення надмірного податкового тягаря на регіони призводить до скорочення активності на місцях і орієнтації виключно на надходження дотацій з державного бюджету.

Бюджетна децентралізація вимагає надання органам місцевого самоврядування істотних повноважень у сфері фінансів. Переваги фінансової децентралізації полягають в тому, що вона передбачає формування самоврядних структур з оптимально забезпеченим рівнем повноважень, з метою підвищення ефективності управління окремими галузями – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, охорона громадського порядку.

Завдання фінансової децентралізації – наблизити послуги, що надаються місцевими органами влади до місця проживання та діяльності громадян. Послуги, які можуть надаватися на місцевому рівні, надаються центральною владою, що в результаті приводить до серйозних деформацій. Зокрема: зростає ціна послуг, усуваються від надання цих послуг місцеві органи влади, що

знижує стимул ефективного використання бюджетних коштів; розривається зв'язок між місцевими бюджетами і обсягом послуг, які надаються на тій чи іншій території. Внаслідок цього створюється неефективний механізм формування доходів місцевих бюджетів. Саме тому необхідно проводити політику фінансової децентралізації.

Попри всі її позитивні сторони та створені умови розвитку, децентралізація в Україні практично не працює. В процесі дослідження поглиблено аналіз застосування принципу децентралізації в Україні та відроджено існуючий її рівень у структурі місцевих бюджетів, вказано на невідповідність рівня децентралізації новим потребам суспільного розвитку, а також вироблено рекомендації нормативного характеру які позитивно вплинуть на бюджетний процес у розділі місцевого самоврядування.

Тенденція щодо подальшого розвитку місцевих бюджетів свідчить про повільну зміну ситуації на користь місцевих бюджетів. До того ж такі зміни носять фрагментальний характер і не вирішують принципових бюджетних проблем місцевих органів влади. У законодавстві України необхідно детально переглянути структуру власних доходів місцевих бюджетів, зокрема місцевих податків і зборів та неподаткових надходжень, для збільшення їх частки в загальній структурі на всіх рівнях. При цьому податки повинні бути прозорими для платників. Податки які забезпечують незначні за розміром доходи, і ті, які мають складність в адмініструванні, не вирішать цього завдання, тому їх доцільно відмінити або (реформувати) об'єднати в один.

Реформування фіскального механізму на місцевому рівні необхідно здійснювати шляхом встановлення стабільних ставок податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів, враховуючи пропозиції щодо розширення прав місцевих органів влади, вдосконалити систему формування доходів місцевих бюджетів. З цією метою необхідно розглянути питання запровадження майнового оподаткування та зарахування плати за землю в групу місцевих податків, кошти від їх справляння направити повністю в бюджети територіальних громад.

## РОЗДІЛ III

### ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

#### 3.1 Удосконалення державного регулювання рівня доходів населення в контексті формування доходів місцевих бюджетів

Труднощі перехідного періоду в Україні негативно позначились на рівні життя населення, яке виступає одночасно і платником податків в бюджет, і замовником соціальних послуг, що надаються органами місцевої влади. А тому при розгляді шляхів наповнення місцевих бюджетів, особливу актуальність має аналіз спроможності населення віддавати державі частину своїх доходів у грошовій формі.

Відповідно до діючого законодавства населення України вносить до бюджетів усіх рівнів такі платежі: прибутковий податок з громадян, плата за землю, податок з транспортних засобів, платежі пов'язані із підприємницькою діяльністю, місцеві податки, а також частину ПДВ та акцизного збору.

Один з пріоритетних напрямів державної соціальної політики є виважена політика зайнятості та доходів населення, спрямована на поступове підвищення його добробуту та реальних доходів. Основою такої політики є забезпечення державних соціальних гарантій громадян на основі значного посилення ролі держави в регулюванні економічних і соціальних процесів, забезпечення умов реалізації конституційних прав громадян на оплату праці. При цьому неухильно відновлюється роль доходів від трудової діяльності, як основного джерела грошових доходів населення і важливого стимулу розвитку виробництва та підвищення трудової активності працівників, зростає соціальна і стимулююча функції заробітної плати.

Втім сьогодні вже очевидно, що держава практично вичерпала адміністративні можливості підвищення доходів, і єдиним джерелом залишається, як це прийнято у світі, самозайнятість і самодостатність (залишаючи за держа-

вою лише соціальну підтримку дійсно непрацевдатних). На місцевому рівні це також включає формування фінансово спроможних територіальних громад. Отож, завдання регіонального розвитку тісно переплітаються з підвищенням доходів населення, а тому і з бюджетним наповненням, що дозволить ефективно виконувати визначені функції держави на місцевому рівні.

Для більш точного усвідомлення проблематики звернемося до короткого аналізу головних тенденцій у сфері розвитку та впровадженні заходів, спрямованих на регіональний розвиток в останні роки. Хоча впродовж трьох років в Україні спостерігається економічне зростання, проте ще не можемо стверджувати, що таке зростання знайшло підтвердження у регіонах, сприяло стійкому регіональному бюджетному наповненню. Важливо ще раз нагадати, що у відповідності до урядових документів державна регіональна політика має бути спрямована на створення умов (нормативно-правових, фінансових, організаційних) для динамічного і збалансованого розвитку регіонів, підвищення конкурентоспроможності їх економіки з ефективним використанням внутрішнього економічного потенціалу, пом'якшення міжрегіональних диспропорцій, активізації регіональних та місцевих ініціатив.

Вагомим внеском у розвиток державної політики, спрямованої на регіональне стимулювання, має стати прийняття Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” (прийнятий Верховною Радою України у першому читанні 19.06.2003 р.), який визначає механізм державного стимулювання регіонального розвитку, спрямований на підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, у тому числі депресивних, концентрацію державних та місцевих ресурсів на розв’язання регіональних та місцевих проблем.

Узагальнюючи, проте не претендуючи на повноту, до проблемних питань і перешкод регіонального розвитку слід віднести:

- відсутність повноцінного законодавчого підґрунтя для виконання місцевими органами влади своїх повноважень, делегованих від центральних органів виконавчої влади, а також відсутність чіткого розмежування сфер повноважень і відповідальності між гілками



влади, що, в свою чергу, формує неузгодженість дій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування стосовно заходів сприяння розвитку регіонів;

- повільне і непослідовне реформування системи місцевого самоврядування в процесі здійснення адміністративної реформи на регіональному та місцевому рівні;
- продовження утримання на високому рівні диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, що знижує стимули для поліпшення результативності реформувань (відтік капіталів та трудових ресурсів, посилення адміністрування тощо), утримує низьку економічну активність.

Неабияким чинником фінансового оздоровлення на регіональному рівні, у відповідності до законодавства, є володіння та самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, обсяги яких відповідали б функціям та завданням, що покладаються на ці органи. Втім, інституційне наповнення цієї діяльності тільки-но розпочинається.

Підняти економіку країни неможливо без вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів. Перевагу потрібно надати розвитку на основі внутрішніх стимулів (підтримці й стимулюванню розвитку приватного підприємництва, активізація міжнародного інвестування і міжнародної торгівлі між регіонами) і підвищення зацікавленості та відповідальності органів місцевого самоврядування в економічному розвитку регіонів.

Потребують першочергового вирішення питання нормативно-правового характеру, без яких неможливе ефективне функціонування органів місцевого самоврядування:

1. Формування загальних правових норм, які встановлюють межі повноважень органів місцевої влади (прийняття законів про повноваження і обов'язках органів державного управління на всіх рівнях, органів місцевого самоврядування; про зміну права власності).

2. Забезпечення гарантій місцевої самостійності. Виборча система повинна забезпечити і захистити демократичні права. Держава повинна забезпечити механізм контролю законності місцевих органів влади, в т.ч.: юридичну захищеність (можливість оскаржити в суді діяльність як центральних органів влади, та і місцевих). Необхідність створення органу, який би вирішував бюджетні спори між органами влади різних рівнів;

- правовий нагляд (перевірка владних повноважень і рішень обраних органів);
- фінансовий аудит (самостійність повинна поєднуватись з фінансовим контролем. Основна функція центрального уряду – регулювання – також повинна ним чітко виконуватися);
- регулювання питань фінансування боргів і банкрутства.

3. Розширення внутрішніх організаційних питань, які включають відношення між:

- обраними представницькими органами (радами) і державними органами;
- мером і представницькими організаціями;
- мером і керівником державної адміністрації.

Слід також врахувати, проблемні сфери державної системи міжбюджетних відносин, що мають негативні наслідки як для розвитку окремих регіонів, так і перспектив економічного росту України в цілому:

- фактичні протиріччя органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- надання права органам місцевої влади на здійснення видатків в умовах відсутності розподільчих функціональних повноважень місцевих органів влади. Це означає відсутність відповідальності за надання конкретних суспільних благ (виконання конкретних функцій) на місцевому рівні і ефективність бюджетних видатків місцевих бюджетів.

Чіткість повноважень (обов'язків) - елемент „прозорості” системи державних фінансів. Стосовно останнього уточнимо, прозорість необхідна для:

- успішного включення України в систему міжнародного розподілу праці (чіткість повноважень, як важлива умова успішного входження в таку систему);
- досягнення макроекономічної стабільності і економічного росту;
- підвищення ролі звітності й зниження політичних ризиків нерациональної політики, і як наслідок, ріст довіри до уряду (як міжнародного, так і всередині країни).

Загалом, передбачається, що основні положення відповідатимуть вимогам до раціональної системи трансфертів, яка повинна [див. 1461; 149]:

- враховувати відмінності у фінансових потребах територій, за умов чітко визначеної сфери їхньої відповідальності;
- компенсувати відмінності між урядами одного рівня щодо потенційної можливості фінансування видатків;
- створити стимули для зростання міри використання місцевими органами власного дохідного потенціалу;
- бути стабільною, передбачуваною, відповідати динаміці потреб територій;
- не заохочувати невмотивоване витрачання суспільних коштів.

В інституційному плані необхідно відмовитися від галузевої логіки планування і управління, сформувати нову систему довгострокового просторового розвитку територіальних угруповань і координації великих інфраструктурних об'єктів; забезпечити комплексність (узгодженість) дій, направлених на створення умов стратегічного розвитку України. Таким чином, мова йде про формування інститутів ефективного партнерства центральних органів влади і органів місцевого самоврядування.

Повертаючись до політики сприяння підвищенню доходів громадян, у Посланні Президента України до Верховної Ради України „Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України

на 2002-2011 роки” наголошується на необхідності перенести основні акценти соціальної політики на працюючу частину населення. Це обумовлено високим зниженням стимулюючої функції заробітної плати. Економіка, базована на низькій вартості робочої сили не забезпечує високих стандартів споживання, процесів нагромадження, якісного відтворення робочої сили. За таких умов стримується і розвиток житлово-комунальної та соціальної сфери, зокрема формування страхових фондів, ресурсів пенсійного забезпечення [103].

Доходи учасників ринкової економіки розподіляються за факторами виробництва (земля, праця, капітал, здібності до підприємництва). У ринковій економіці вважається нормальним і припустимим будь-який дохід, який одержується в результаті участі у вільній конкуренції на ринках товарів і послуг, капіталів і робочої сили. Тут визначаються і високі доходи тих, хто має успіхи у підприємницькій діяльності, і низькі доходи тих, хто зазнав у ній невдачі. Причому низький дохід може бути наслідком недостатніх трудових зусиль підприємців, працівників найманої праці, а також результатом змін кон’юнктури ринку. Основні джерела доходів населення та фактори впливу на них відображено на рис. 3.1 нижче.

Отже, під доходами населення розуміємо суму грошових засобів і матеріальних благ, які отримані або створені громадянами за певний проміжок часу. Роль доходів визначається тим, що рівень споживання та інвестування населення прямо залежить від рівня доходів. Їх можна поділити на грошові і натуральні доходи, але не з усіх доходів населення проводить відрахування в бюджет та державні цільові фонди [51]. Доходи населення впливають на доходи місцевих бюджетів двома шляхами. По-перше, чим вищі доходи, тим населення може більше оплатити (купити) послуг (більший набір). По-друге, чим вищі доходи (офіційно задекларовані), тим більше коштів поступить в бюджет у вигляді податків (прибуткового, від оподаткування підприємницької діяльності тощо).

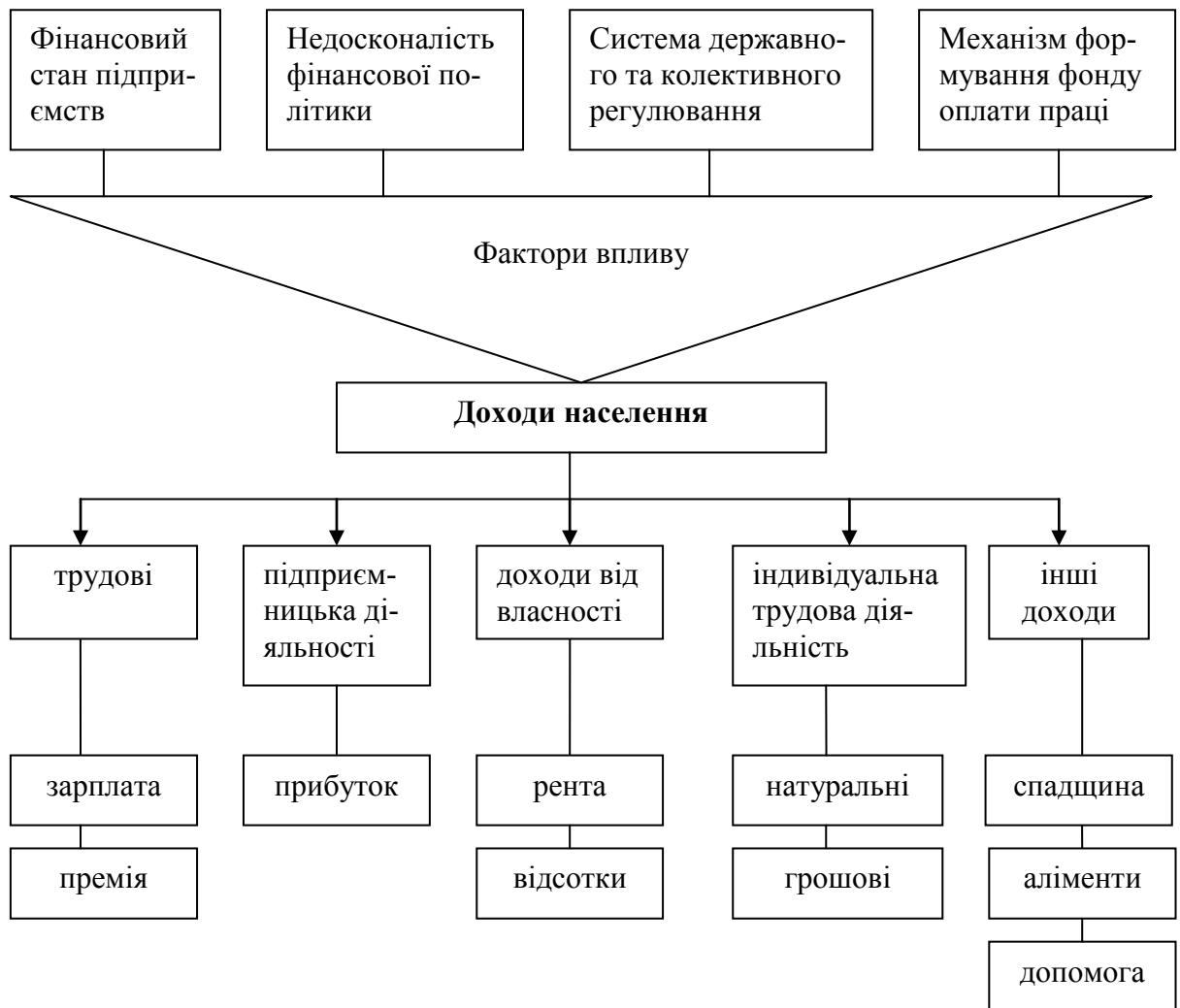


Рис. 3.1 Структура доходів населення

Складено автором самостійно.

Працюючі, зайняті в економіці одержують заробітну плату, зайняті в домашньому господарстві – доходи від продажу продукції особистого підсобного господарства. Доходи в натуральній формі від особистих підсобних господарств та садово-городніх ділянок є досить істотним джерелом формування фінансових ресурсів населення. Розмір даних доходів індивідуальний, важко піддається обліку. Натуральні доходи перш за все продукція сільськогосподарського виробництва, використовується для власного споживання та реалізації на ринку. В умовах кризи на ринках сільгосппродукції, виробленої в особистих підсобних та садово-городніх ділянках є вагомим джерелом на-

повнення бюджетів. Це проявляється не через пряме оподаткування їх доходу, а через сплату ринкового збору, видачу дозволів на розміщення пунктів торгівлі сільськогосподарською продукцією, пунктів прийому та обміну її на промислові товари, збору за припарковку автотранспорту громадян, що продають та купують товари на ринку, платежів від організацій що проводять заготівлю сільськогосподарської сировини тощо.

Розмір фінансових ресурсів населення прямо залежить від загальноекономічної ситуації в країні: наявність високої інфляції, зростання цін на товари та послуги знижує розмір реальної заробітної плати й інших джерел формування фінансових ресурсів населення. Як наслідок – знижується купівельна спроможність, що приводить до зменшення обсягів споживання товарів і послуг в абсолютному розмірі.

В ринковому умовах господарювання більшість його суб'єктів є економічно самостійними, які особисто здійснюють підприємницьку діяльність як у сфері матеріального виробництва, так і в сфері послуг. Їх наймані працівники одержують винагороду за свою працю у вигляді заробітної плати, яка є об'єктом оподаткування з однієї сторони, та джерелом оплати послуг наданих місцевими органами влади.

Новими у класифікації джерел фінансових ресурсів в Україні є доходи у вигляді орендної плати від здачі в оренду нерухомого майна, яке належить окремим громадянам – квартир, земельних ділянок, гаражів, дачних будинків, сільськогосподарської техніки [див. також 124].

Виходячи з вищенаведеного, державна політика (бюджетна, податкова, цінова) повинна бути направлена на зростання доходів населення, зміцнення особистих домогосподарств громадян, підвищення їх купівельної спроможності. Адже, низькі доходи громадян породжують бідність як соціально-економічне явище, що не тільки знижує надходження в бюджет, але й створює додаткове фінансове навантаження у вигляді надання субсидій, пільг, різного роду допомог тощо.

Основні проблемами використання фінансових ресурсів населення України пов'язані з низьким рівнем розвитку ринкової інфраструктури, особливо в сільськогосподарських регіонах, недовірою громадян до фінансових установ, висока частка готівкових ресурсів в обігу [136, с.145-158].

На основі співставлення проблем формування й використання фінансових ресурсів населення з можливими шляхами їх подолання, можна зробити висновки про довгострокові, але достатньо позитивні щодо цього перспективи. Головною запорукою успіхів у здоланні негативних явищ є збереження соціально орієнтованого ринкового курсу розвитку національної економіки.

Останніми роками під впливом позитивної економічної динаміки та низької інфляції спостерігається зростання реальних доходів населення. Протягом 2002 р. вони зросли на 21,2 %. Розмір реальної заробітної плати порівняно з попереднім роком збільшився у 2001 р. на 19,3 %, у 2002 р. - на 18,2 %. Середньомісячна заробітна плата у 2003 р. становила 462,27 грн., що на 22,8 % більше, ніж у 2002 р. та на 26,6 % від прожиткового мінімуму на працездатну особу, встановленого на 2003 р. (365 грн.). Незважаючи на це, зростання реальної заробітної плати протягом останніх двох років, компенсувати її зменшення порівняно з 1990 р. не вдалося, а купівельна спроможність номінальної заробітної плати протягом 2002-2003 рр. була на рівні 1993 р.

Позитив можна відзначити в тім, що питома вага тих, хто отримував заробітну плату понад 500 грн., зросла від 5,6 % у 1999 р. до 25,0 % у 2002 р., та 33,6 % у 2003 р., а також за останні два роки зменшилася у 4,6 рази питома вага працівників, що мали заробітну плату не вище рівня офіційно встановленого мінімального розміру.

У 2002-2003 рр. спостерігається стала тенденція до скорочення суми заборгованості з виплати заробітної плати. На 1 січня 2004 р. сума невиплаченої заробітної плати становила 1949,0 млн. грн. на початок 2000 р. сума боргу дорівнювала майже трьом середньомісячним фондам оплати праці в цілому по економіці, на початок 2001 р. – майже двом, то на початок 2003 р. 0,6, а на 1 січня 2004 р. – 0,4 середньомісячного фонду оплати праці. Частка

працюючих, які вчасно не отримали заробітну плату, в загальній кількості працівників, зайнятих у сферах економіки, зменшилася з 65,5 % на початок 2000 р. до 11,3 % на початок 2004 р. і становила 1,3 млн. осіб [140, с. 60].

Про невисокий рівень життя населення свідчить структура витрат домогосподарств. У 2002 р. 60,5 % від їхньої загальної суми витрачалося на харчування (у попередньому році 62,2 %). Це при тому, що в Чехії та Польщі такий рівень близький до 30 %, в Німеччині - 16,2 %, Франції -13,8 % [140, с. 48]

Приділена увага Президента, Уряду України та місцевих органів влади питанню виплати зарплати та зростання доходів населення країни поступово дає свої результати. Номінальні доходи населення за січень-листопад 2003 р. порівняно з аналогічним періодом 2002 р. збільшилися на 13 %. Позитивна динаміка розвитку економіки протягом двох минулих років стала основою для забезпечення зростання реальної заробітної плати у 2004 р. Так, при збільшенні реальних доходів на 9 % реальна заробітна плата зросла на 19,3, номінальна заробітна плата зросла у 2003 р. на 15,1 %.

Щодо реформування оплати праці в Україні, то його розпочато ще на початку 90-х років з прийняттям Закону України “Про підприємництва в Україні” (1991 р.) і продовжено у Декреті Кабінету Міністрів України “Про оплату праці” (1992 р.) та Законі України “Про оплату праці” (1995 р.). Ці законодавчі акти сприяли позитивним змінам в організації оплати праці.

З огляду на міжнародний досвід ринкових перетворень та стандарти світової економічної науки слід зазначити, що реформування економіки України в продовж останніх років було досить суперечливим. Неабиякими здобутками є утвердження підвалин ринкової інфраструктури та ринкових інститутів економіки, включаючи грошову, фінансову, податкову, митну та банківську системи. В основному сформовано фундамент ринкової економіки, нагромаджено критичну масу ринкових перетворень [10, с. 65].

Водночас реформаторські зусилля виявились недостатніми, а багато в чому і непослідовними стосовно досягнення очікуваних результатів у вста-



новленні високоефективної, соціально орієнтованої ринкової економіки. Тому до основних причин низької заробітної плати, невчасної виплати та виникнення заборгованості по її виплаті в попередні роки слід віднести:

- скрутне фінансове становище і збитковість підприємств виробничої сфери, брак обігових коштів, криза платежів, інфляційні процеси;
- недосконалість бюджетної, податкової, грошово-кредитної системи, політики ціноутворення;
- незадовільна організація системи державного та колективно-договірного регулювання оплати праці;
- низький рівень продуктивності праці та наявність значної надлишкової чисельності працівників, відсутність належного нормування;
- недосконалість механізму формування фонду оплати праці в бюджетній сфері.

Перенесення основних акцентів соціальної політики на працююче населення, підвищення вартості робочої сили і відновлення стимулюючої ролі заробітної плати як базової основи розвитку соціальної сфери, формування страхових фондів, ресурсів пенсійного забезпечення посилює актуальність питання формування та реалізації державних соціальних гарантій у сфері оплати праці.

Світовий досвід свідчить, що жодна країна з розвиненою ринковою економікою не обходиться без втручання держави у процеси регулювання заробітної плати, хоча методи, сфера, масштаби державного впливу різні. Головна мета державного регулювання оплати праці є створення умов для здійснення основних функцій заробітної плати - відтворювальної, стимулюючої, регулюючої. В економічній системі, що ґрунтується на ринкових відносинах, втручання держави в процес нарахування та виплати заробітної плати повинно мати переважно непрямий характер і соціально орієнтовану спрямованість [95, с. 26].

Повертаючись саме до оподаткування доходів фізичних осіб, слід відмітити, що у багатьох країнах світу вони складають значну частку в доходах бюджету. Це свідчить про досконалість податкових систем і високий рівень доб-

робути їхнього населення. В Україні частка від оподаткування доходу фізичних осіб постійно зростає. Проте цей показник поки що не відображає досконалої системи оподаткування та динамічного зростання добробуту населення.

З 1 січня 2004 р. набув чинності Закон України „Про податок з доходів фізичних осіб”. Насамперед історичне значення закону в тім, що зниження ставки податку: з 1 січня 2004 р. - до 13 відсотків, а з 1 січня 2007 р. - до 15 відсотків, замість діючих до 2004 р. п’яти ставок оподаткування – 10, 15, 20, 30, 40 відсотків [68; 69]. Помірна ставка оподаткування доходів фізичних осіб, на наш погляд, сприятиме вихованню правової культури у платників податків, змінить їх ставлення до податкового законодавства. Позитивною новацією Закону є: встановлення права підприємцям-платникам податку на податковий кредит, що дасть можливість громадянам в більшому обсязі використовувати кошти для задоволення своїх потреб. Помірний податковий тягар – це один із економічних методів виведення із тіні як частини підприємництва, так і фінансових ресурсів. Тому держава покладає певну надію і на виконання податкових зобов’язань з боку суб’єктів тіньової економіки, а отже і на розширення бази оподаткування [93].

Про те, як він вплине на зменшення податкового тиску і легалізує доходи фізичних осіб та в свою чергу зростуть надходження в бюджет говорити поки рано. Певні вади, що можуть датися в знаки із дією закону, повинні бути подолані його перевагами, зокрема недонадходженням коштів до бюджету на початковому етапі з часом повністю повинні бути відшкодовані мультиплікативною дією Закону, яка закладена в його теоретичних засадах [80].

Державна політика, що впливає на доходи громадян не може не впливати на доходи місцевих бюджетів. Зменшення податкового тиску на фізичних осіб, за рахунок зменшення ставки податку до 13 %, призводить до зменшення надходжень в бюджет від справляння прибуткового податку. Враховуючи це, держава повинна сприяти розширенню бази оподаткування фізичних осіб, що в свою чергу розширить доходну базу місцевих бюджетів.

У цілому при визначенні політики у сфері доходів фізичних осіб необхідно враховувати, що в ринкових умовах заробітна плата повинна виконувати відтворювальну та стимулюючу функції не тільки стосовно окремого працівника чи трудового колективу, а взагалі для суспільства. Заробітна плата - це доход, який формує основний сукупний платоспроможний попит населення, що визначає структуру та динаміку виробництва. Тому зниження рівня доходів фізичних осіб викликає звуження внутрішнього ринку та подальше скорочення виробництва. Зменшується і податкова база, відповідно скорочуються й бюджетні надходження, що обмежує можливості держави у вирішенні своїх завдань. Необхідно, таким чином, і в макроекономічному плані використовувати відтворювальну та стимулюючу функції заробітної плати, для чого необхідно зняти всі штучні, в тому числі податкові обмеження на її зростання.

Виходячи з цього, завданням Уряду щодо удосконалення системи заробітної плати має бути:

- здійснення заходів, спрямованих на забезпечення зростання номінальної заробітної плати і формування джерел її подальшого підвищення на державному і регіональному рівнях;
- забезпечення стабільного зростання реальної заробітної плати, виходячи з макроекономічної ситуації і фінансово-економічного стану підприємств;
- удосконалення механізмів державного і колективно-договірного регулювання оплати праці;
- відтворення функцій заробітної плати із врахуванням розширеного відновлення робочої сили і рівня її реальної вартості на ринку;
- розробка додаткових заходів посилення захисту прав працівників на своєчасне отримання заробітної плати.

Водночас, на прями удосконалення державного регулювання доходів населення, на наш погляд наступні:

- формування повноцінного ринку праці, активізація політики держави щодо його регулювання в умовах соціально-економічних перет-

ворень, що дозволить більш ефективно використовувати ринкові регулятори заробітної плати;

- удосконалення діючих і розробка нових законодавчих і нормативно-правових актів із встановленням державних гарантій в оплаті праці, прожиткового мінімуму, індексації заробітної плати;
- удосконалення організації заробітної плати працівників бюджетної сфери, керівників підприємств заснованих на державній і комунальній власності;
- забезпечення дієвого контролю за дотриманням діючого трудового законодавства, стосовно оплати праці.

Втім, у Законі України “Про оплату праці” передбачається виключно державне регулювання умов і розмірів оплати праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету. Такий підхід повністю виключає можливість використання механізму соціального партнерства і регулювання оплати праці в бюджетному секторі економіки, що в край негативно відображається на мотивації праці персоналу.

Бюджетний сектор розглядається як не ринковий в ринковій економіці, що само по собі є нонсенсом і перешкоджає формуванню сучасного мотиваційного механізму ефективної праці в цій важливій сфері економіки. Тому в бюджетній сфері заробітна плата має бути предметом трьохсторонніх угод і встановлюватися на основі соціального партнерства. Звичайно, оплата праці бюджетних працівників має свою специфіку, але вона не повинна виходити тільки з можливостей бюджету. Навпаки при формуванні бюджетів усіх рівнів необхідно враховувати вимоги ринку праці.

Таким чином зростання реальної заробітної плати в сучасних умовах економічної трансформації вимагає комплексного системного підходу до вирішення цього складного завдання.

На сьогодні залишається проблемою виплата заробітної плати в сільському господарстві, 60 відсотків якої продовжується виплачуватись у натуральній формі, в основному зерновою продукцією. Така ситуація негативно

впливає на доходи місцевих бюджетів, а особливо сільських, де платежі від сільськогосподарських підприємств різних форм власності є основними, а їх сплата фактично проходить не пропорційно протягом року, а в третьому і четвертому кварталах.

Зростання доходів сільського населення повинно забезпечуватись шляхом впровадження механізму державних гарантій, галузевих угод та колективних договорів щодо оплати праці та захисту прав працівників на своєчасну виплату заробітної плати, формування і проведення ефективної цінової політики в галузі сільського господарства, поступове зменшення виплати заробітної плати в натуральній формі, підвищення рівня забезпечення найманих сільськогосподарських працівників страховими виплатами та соціальними послугами за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням.

В умовах низького рівня заробітної плати в державному секторі економіки та поширення безробіття, трудові міграції за кордон стають, для багатьох верств економічно активного населення, одним із не багатьох засобів підвищення життя та уникнення бідності. В сучасних умовах особливої гостроти набувають проблеми визначення реальних масштабів трудової міграції, налагодження повноцінного інформаційного забезпечення дослідження цього явища, вивчення взаємовпливу ситуації на ринку праці та процесу формування обсягів та напрямів міграційних переміщень, оптимізація міграційних потоків, удосконалення системи заходів щодо соціального захисту мігрантів, прогнозування майбутніх масштабів міграційних переміщень [99; 135, с. 43-47]

Як підсумок - досвід останніх років свідчить, що застосовуючи лише чинні нині механізми соціальної політики, докорінно змінити ситуацію неможливо. Необхідні глибока соціальна переорієнтація економіки, рішуче подолання її тінізації, активне запровадження моделі не просто ринкової, а соціально орієнтованої ринкової економіки. Це потребує узгоджених дій Уряду та Верховної Ради, максимально виваженої та ефективної політики в цьому напрямі.

### 3.2. Покращання управління комунальною власністю територіальних громад

Сучасний розвиток українського суспільства значною мірою залежить від ефективності управління на всіх рівнях суспільної та господарської діяльності. Однією з таких сфер є комунально-майновим комплексом територіальних громад. Це пов'язано передусім з відродженням в Україні інституту місцевого самоврядування. Міста, селища, села отримали можливість проводити більш незалежну від держави економічну політику, яка вимагає від місцевих органів влади максимального посилення на власні сили, можливості та ресурси. Реформування та підвищення ефективного функціонування комунально-майнового комплексу місцевих органів влади, у відповідності до вимог часу – це проблема, яка посідає чільне місце в системі розвитку місцевого самоврядування.

З точки зору ведення господарської діяльності, муніципальному господарству притаманні риси приватного господарства, що виступає на ринку як самостійний і рівноправний суб'єкт господарської діяльності, тобто може самостійно розпоряджатися належною йому власністю, фінансовими ресурсами, землею. Проте використовувати всі ці ресурси органи місцевого самоврядування повинні для виконання покладених на них функцій. У зв'язку з цим форми розподілу результатів господарської діяльності є суспільні за природою, а муніципальне господарство являє собою своєрідне “акціонерне товариство”, учасниками якого є всі жителі територіальної громади. З позицій російських вчених О. Вороніна та В. Лапіна, “виплати дивідендів за акціями” набувають форми суспільно значущих товарів і послуг. У цьому виявляється суспільний характер муніципального господарства, оскільки жителі є одночасно і замовниками послуг, що надаються органами місцевого самоврядування за дорученням, і колективними власниками муніципального майна. Отже, муніципальне господарство відрізняється від державного досить широкими правами у сфері виробничої діяльності і передусім у сфері розпо-

рядження власними ресурсами, а від приватного господарства - суспільним характером використання результатів діяльності [39].

В продовж всього свого існування терміни “комуна” і “комунальний” використовуються для означення сукупності понять, пов’язаних з адміністративно-територіальним поділом держави, з організацією самоврядування різних типів поселення. Так, у середні віки комуна – це міська організація в Західній Європі, що домоглася права на самоврядування, незалежно від феодалів. Наприкінці XVIII ст., в період Великої Французької революції, комуна - муніципальне самоврядування в Парижі та інших містах. Сьогодні так називається нижча адміністративно-територіальна одиниця в сучасній Франції, Італії, Бельгії. У Німеччині комунальними називають органи місцевого самоврядування та їх власність [114, с. 119].

Питання ефективного використання комунальної власності є надзвичайно важливим і для України. Власність виступає однією з ключових передумов автономності органів місцевого самоврядування, оскільки вони не можуть ефективно функціонувати без надійної фінансової бази. Якісне та ефективне надання державних послуг може здійснюватись лише у тому разі, якщо рішення приймаються на рівні уряду, який відповідає за фінансування послуг і може здійснювати належний контроль даного фінансування. Крім того, комунальна власність може бути важливим джерелом доходу для органів місцевого управління.

На сьогодні в Україні немає чіткого розподілу об’єктів комунальної власності різних рівнів місцевого самоврядування. Відсутність єдиного реєстру муніципальної власності та її розподілу між органами місцевого управління призводить до конфліктів, оскільки місцеві органи влади не знають на що поширюється їхній контроль. До того ж, з метою збереження за собою комунальної власності обласні та районні ради створюють спільні органи управління комунальним майном. Нині визначення “комунальної власності” потребує більш глибокого формулювання. В деяких наукових працях визначення обмежується як “власність адміністративно-територіальних одиниць”,

згідно із законодавством, в інших – як матеріальна основа місцевого господарства. До прийняття Конституції України комунальна власність визначалася як одна із форм державної власності.

Іноді комунальну власність поєднують з іншим, тісно пов'язаним з нею поняттям – місцевим господарством. Це призводить до того, що комунальна власність визначається за допомогою переліку підприємств, організацій, які традиційно належать до об'єктів місцевого господарства. Таким чином, більшість визначень комунальної власності тією, чи іншою мірою обмежуються розглядом або об'єкта права комунальної власності, або його суб'єкта, що значно звужує її суть.

У широкому розумінні, комунальна власність – це сукупність майнових комплексів та майнових прав, які належать адміністративно-територіальній одиниці, слугують забезпеченню соціально-економічних потреб населення та є джерелом отримання доходів.

До 1990 року інститут комунальної (муніципальної) власності ні в колишньому СРСР, ні в Україні на законодавчому рівні не був визнаний. Поняття „комунальна власність” у законодавстві України вводить у грудні 1990 року з прийняттям Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування”. Закон визначив комунальну власність основою місцевого самоврядування, а також порядок управління та право розпоряджатися нею [60].

Прийняття Закону України “Про власність” (1991 р.) заклало реальний початок розвитку комунальної власності, в якому було закріплено політичні, економічні та правові передумови її формування. Законодавчо-правовим шляхом були визначені джерела формування комунальної власності, головним з яких – перерозподіл державної власності та передача об'єктів державної власності у власність територіальних громад [67, ст. 31]

Попри всі позитивні норми діючого законодавства, у системі функціонування комунальної власності в Україні існують диспропорції та неузгодження. Певна частка комунальної власності українських територіальних



громад набула статусу спільної власності. Мова йде про комунальні об'єкти спільної власності, які перебувають в управлінні районних і обласних рад. Згідно зі статтею 60 п. 3 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” право спільної власності виникає в разі укладення за спільною домовленістю відповідного договору між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. З цією метою можуть об'єднуватися кошти місцевих бюджетів для складання спільних проектів, а також для фінансування (утримання) відповідних органів і служб, спільних комунальних підприємств, установ, організацій. Проте правові відносини між органами місцевого самоврядування та обласними (районними) радами щодо управління об'єктами спільної власності юридично не оформлені відповідними договорами [див. також 131].

Відповідно до пункту 10 Прикінцевих положень Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, статус спільної комунальної власності набуває лише “майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуто на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким відповідно до Конституції України здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи. Відчуження зазначеного майна відбувається лише за рішенням власника або уповноваженого ним органу”.

Немає належної ясності щодо правового режиму комунальної власності в самому Законі про місцеве самоврядування. З одного боку, в частині 8 статті 60 закріплено, що об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені в територіальних громадах і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу. З іншого боку, згідно з положенням частини 1 статті 62 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, держава має право вилучити з місцевих бюджетів до державного бюджету частину надлишку доходів від закріплених за місцевими бюджетами загаль-

нодержавних податків і зборів у разі перевищення ними мінімального розміру місцевого бюджету.

Суб'єктами права комунальної власності в Україні є адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних та районних рад (на регіональному рівні), а також міські, селищні та сільські ради (на рівні територіальної громади). До складу комунальної власності органів місцевого самоврядування включають: рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, місцеві електричні системи, громадський транспорт, системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, майно передане в комунальну власність іншими суб'єктами власності, об'єкти, які на правах власності належать територіальній громаді[81]. Виходячи з цього визначення напрашується висновок, що комунальна власність є джерелом одержання доходів [6; 84; 151], (рис. 3.2)

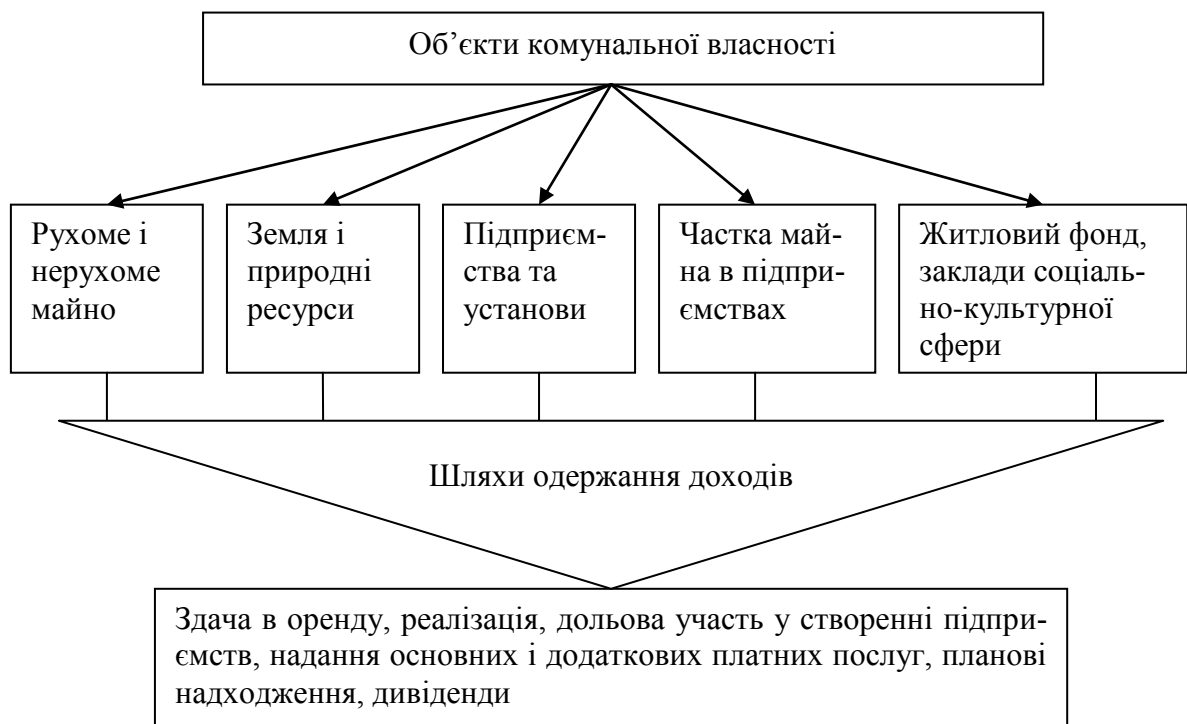


Рис.3.2 Структура об'єктів комунальної власності територіальної громади

Складено автором самостійно

Таким чином доходи від комунальної власності місцеві органи влади можуть одержати наступними шляхами: доходи від здачі в оренду; продаж майна, доходи від дольової участі у формуванні статутних підприємств, надання платних послуг.

Розглянемо кожен з можливих варіантів отримання доходів місцевою владою від належної їй комунальної власності .

1. Майно (рухоме та нерухоме), що є у комунальній власності територіальної громади принесе дохід, у випадку його правильного використання. Тому місцевим органам влади необхідно провести інвентаризацію такого майна, зробити чіткий аналіз доходності безпосередньо кожного об'єкту і розглянути можливі варіанти більш ефективного його використання .

2. Сьогодні сформувалася складна, а може й тривожна ситуація з використанням земельних та природних ресурсів місцевого значення. Земельні ділянки, які не розподілені в силу низької продуктивності (глиняні ґрунти, пагорби, балки), а до роздержавлення земельного фонду розорювались, нині новими землекористувачами не використовуються (з тих же причин), продовжують рахуватися за місцевими радами, а доходу не приносять. Такі земельні ділянки, на нашу думку, необхідно або перевести в пасовища, або передати лісовому господарству.

Завершення процесів розмежування державної і комунальної власності, особливо на землю. (На сьогодні немає підзаконних актів, відсутній механізм, який би забезпечив таке розмежування.) Чому це так важливо? Тому, що податок на землю, як відмічалось в роботі, є одним з основних джерел доходів місцевих бюджетів і треба визначити, які земельні ділянки мають належати до комунальної власності. Формування комунального фонду земель дозволить налагодити ефективне використання цих земель в контексті формування доходів місцевих бюджетів (тендери, аукціони на право оренди, купівля-продаж).

Щодо використання природних ресурсів місцевого значення, то кошти від їх використання мають надходити в місцеві бюджети, а місцеві органи

влади повинні встановлювати плату за їх видобування. Це зацікавить місцеву владу в наповнення власного бюджету, тому це право слід законодавчо закріпити.

3. Підприємства, організації та установи, які здійснюють обслуговування населення з питань задоволення матеріально-побутових умов та вирішення інших проблем місцевого значення належать до комунальної власності. Тому головне завдання місцевих органів влади - забезпечити комплексний розвиток місцевого господарства насамперед завдяки системі комунальних служб. Останні мають задовольнити потреби в послугах населення та різні підприємства, організації і установи, що розміщені на їх території.

Сьогодні частими є конфлікти між установами, організаціями та підприємствами, які забезпечують місцеве господарство енергоресурсами з приводу їх оплати [151]. Продовжують виникати непорозуміння і в процесі приватизації об'єктів комунальної власності, зокрема, пов'язані з неприйнятим Житловим кодексом. Часто конфлікти виникають через відсутність чіткого розподілу прав і повноважень щодо управління об'єктами власності. Ситуація загострюється в зв'язку з необхідністю розмежування об'єктів земельної власності після прийняття Земельного кодексу України.

Іншою умовою зацікавленості місцевих органів влади у ефективній діяльності підприємств комунальної власності є те, що відповідно до вимог Бюджетного кодексу України з 2002 р. податок на прибуток цих підприємств в повному обсязі зараховується до місцевих бюджетів. За 2003 р. до місцевих бюджетів від справляння податку на прибуток підприємств комунальної власності надійшло 150,4 млн. грн., виконання плану склало 94,4 %, в 2002 р. план виконано на 87,5 %, причому сума як запланованих так і фактичних коштів зменшилася в 8 разів [20, 21]. Основними причинами невиконання плану надходжень коштів від справляння податку на прибуток підприємств комунальної власності стали: важкий фінансовий стан платників; постійне зростання цін на енергоресурси; відсутність механізмів коригування тарифів на

житлово-комунальні послуги; перехід підприємств на спрощені форми оподаткування, що не передбачають справляння цього податку.

4. З метою одержання дивідендів від частки майна в підприємствах іншої форми власності, місцева влада має чітко слідкувати за їх діяльністю, виходити з реальними пропозиціями про виконання певних робіт (будівництво будинків, доріг, мостів тощо), залучаючи кошти інших учасників ринку, та виступати в певній мірі гарантом. Нажаль це можуть зробити міські та обласні ради, в яких низький ступінь ризику, що не під силу сільським радам та ради невеликих міст.

5. Найбільш поширений і швидкий спосіб одержати фінансову користь місцевій владі від житлового фонду – продаж (приватизація) і звичайно тут проблем особливих немає, адже на ринку житла на сьогодні попит вищий за пропозицію, що не можна сказати про не житлові приміщення.

Для того, щоб зберегти відповідну структуру, а також одержати фінансову користь від не житлових приміщень та інших об'єктів соціально-культурної сфери, місцевій владі необхідно розглядати можливі пропозиції використання цих об'єктів громадськими організаціями, підприємницькими структурами, приватними особами-підприємцями, вишукувати можливості збільшення надання платних послуг.

Роздержавлення і приватизація є одним з найбільш дієвих засобів удосконалення складу та структури комунальної власності, а також підвищення ефективності її функціонування, забезпечення задоволення соціально-побутових потреб населення в ринкових умовах [див. також 127].

На цій основі виникає можливість залучення найбільш активної частини населення до підприємницької діяльності та формування прошарку недержавних власників, які значною мірою візьмуть на себе відповідальність за наслідки господарської діяльності приватизованих підприємств. Оскільки більшість об'єктів комунальної власності підлягають „малій” приватизації, то реформування відносин власності в цій сфері сприятиме розвитку підприємництва.

Реформування комунальної власності шляхом роздержавлення та приватизації дасть можливість: зменшити бюджетні витрати на управління та підтримку малоприбуткових та збиткових підприємств місцевого господарства; забезпечити збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок продажу майна, та стабільність надходжень коштів від приватизованих підприємств; сприяти розвитку споживчого ринку відповідно до обсягу і структури потреб населення регіону.

Особливості приватизації комунальної власності пов'язані зі специфікою її функціонально-галузевої структури, з наявністю в ній об'єктів, що безпосередньо впливають на життя людини. Обсяги цих послуг повинні бути на гарантованому державою рівні, зниження якого не припустиме ні за якої системи господарювання [див. також 128].

Саме цим зумовлена необхідність застосування приватизації комунальної власності. Так, місцеві органи влади повинні визначити коло підприємств, організацій та видів діяльності, що за будь-яких обставин мають залишатися в їх комунальній власності. При цьому треба виходити з того, що головною функцією діяльності місцевої влади є підвищення рівня життя населення, яке проживає на підвідомчій їй території, шляхом надання різноманітних послуг, враховуючи свої фінансові можливості. Передусім це послуги, які мають загальнодержавне значення і повинні забезпечувати виконання тих соціальних та економічних гарантій, що проголошені Конституцією України, а також продекларовані в законодавчих та нормативних актах. Місцеві органи влади повинні контролювати за якістю наданих послуг і доступністю для усіх груп населення.

Через суттєві відмінності між об'єктами комунальної власності при її реформуванні потрібно застосовувати різні способи роздержавлення та приватизації. При цьому треба брати до уваги, що для реалізації визначених функцій місцевих органів влади не завжди потребують утримання у власності конкретних об'єктів по наданню послуг населенню. Ці підприємства можуть бути будь-якої форми власності й мати будь-яку організаційно-правову фор-

му, але контроль за надання населенню тих чи інших послуг у визначених обсягах та за доступними цінами повинна нести місцева влада.

При проведенні приватизації об'єктів комунальної власності важливим є визначення способів приватизації та її форм. Формами приватизації комунальної власності, згідно із законодавством України та Державною програмою приватизації, можуть бути: викуп майна підприємств, згідно з альтернативними планами приватизації; викуп майна, зданого в оренду; продаж об'єктів приватизації на аукціоні; продаж об'єктів приватизації за конкурсом. Вибір форми приватизації повинен всебічно обґрунтовуватися з урахуванням специфіки складу комунальної власності в кожному конкретному випадку, спираючись на відповідні критерії та фактори [див. також 58].

Спосіб приватизації необхідно визначити виходячи з таких аспектів: при приватизації невеликих підприємств торгівлі, побутового обслуговування та інших дрібних підприємств найбільш ефективним є аукціон; продаж об'єктів приватизації за конкурсом можна застосовувати у тих випадках, коли доцільно зберегти профіль підприємства та робочі місця; акціонування слід використовувати при приватизації великих об'єктів, функціонування яких може забезпечити достатню прибутковість та зацікавленість фізичних і юридичних осіб у придбанні акцій цього товариства [див. 114, с. 127-132].

Що стосується інших способів приватизації об'єктів комунальної власності, то їх застосування зумовлюється специфікою окремих об'єктів, а також необхідністю вирішення конкретних проблем соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Процеси реформування та оптимізації комунальної власності потребують від місцевих органів влади подальшого розвитку нових форм господарювання та ринкового середовища. Місцеві органи влади повинні звільнитися від невластивих їм функцій прямого управління виробництвом, вивести з-під безпосередньої опіки, через роздержавлення та приватизацію, комунальні підприємства, що створюють зайвий тягар.

Світовий та вітчизняний досвід свідчить, що до основних функцій органів місцевого самоврядування слід віднести: встановлення загального порядку управління і різних муніципальних норм; розпорядження муніципальною власністю; встановлення та справляння місцевих податків і зборів; забезпечення безпеки громадян; організація протипожежної безпеки; охорона здоров'я населення; дошкільна освіта; збереження навколишнього природного середовища, дотримання санітарного стану; забезпечення функціонування закладів культури та спорту; будівництво житла, доріг та вирішення інших питань місцевого значення.

З огляду на потребу виконувати перелічені функції місцевих органів влади повинні бути владними відповідною матеріальною базою. В зв'язку з цим комунальна власність має відповідати певним вимогам, а політика вирішення завдань по формуванню та управлінню комунальною власністю повинна формуватися за відповідними принципами (див. рис. 3.3 далі).

Ефективна система управління комунальною власністю територіальних громад в Україні має будуватися таким чином, щоб виконувати подвійне завдання. З одного боку, забезпечити достатню матеріально-фінансову базу місцевого самоврядування, сприяти забезпеченню соціально-гарантованого життєвого рівня населення даної території та захисту його інтересів, як споживача послуг. З другого боку – забезпечити ефективне керівництво майновим комунальним комплексом в умовах розвитку ринкової економіки, виходячи з нової господарської самостійності учасників ринкових відносин, сприяти розвитку підприємства, поширенню процесів демократизації та розвитку конкуренції.

Реформування та підвищення ефективності використання комунального майнового комплексу – це проблема, яка посідає чільне місце у системі розвитку місцевого самоврядування. Вона має кілька аспектів: правовий, науково-методологічний, фінансовий. Серед них неабияке значення мають суто теоретичні питання, які попри існування комунальної власності в державі впродовж усього часу, не мають стійкого визначення. Це стосується і еконо-



мічного змісту та суті поняття “комунальної власності”, обґрунтування критеріїв її оптимальної структури, методологічного визначення ефективності функціонування господарського комплексу, що перебуває у комунальній власності, його специфіки.



Рис. 3.3 Вимоги та принципи управління комунальною власністю

Складено автором самостійно.

Також зрозуміло, без інвестиційних програм розвитку територіальних громад, у тому числі з оновленим використанням комунальної власності, репресивність та соціально-економічна розбіжність тільки посилюватиметься. Тому до найвагомійших складових політики підвищення доходності комунальної власності, на наш погляд, необхідно віднести формування й впровадження державної інвестиційної підтримки територій, які найбільше потерпають від браку коштів у відповідних бюджетах розвитку (найчастіше, кошти

з бюджетів розвитку все одно спрямовуються на вирішення поточних завдань). Ситуація поглиблюється тим, що, як вказувалось, досі законодавчо не закріплені основні засади й механізми надання цільових субвенцій на виконання інвестиційних проектів. Отож, територіальні громади для досягнення своєї самозабезпеченості мають докладати зусиль саме у ефективному використанні тих ресурсів, які належать до сфери їх повного розпорядження.

Функціонування комунальної власності на сьогоднішньому етапі розвитку України зумовлене докорінними перетвореннями в суспільстві, розвитком ринкових відносин, що призвело до необхідності трансформації суспільної власності в інші її форми.

Як відмічалось в роботі, комунально-майновий комплекс складається з багатьох галузевих підрозділів, функціональне призначення яких пов'язане з наданням послуг з соціально-побутового обслуговування населення відповідної території. Для того, щоб обґрунтувати напрямки більш ефективного його використання та формування оптимальної структури на рівні району треба проаналізувати ту частину діючого нормативно-правового поля, яка стосується проблем розвитку комунальної власності, або певних її аспектів. Необхідність детального дослідження та ретельного аналізу кола законодавчих та нормативно-правових документів з питань удосконалення використання комунального майна обумовлене ще й тим, що комунальний майновий комплекс складний розгалужений об'єкт управління, а також тим, що на сьогодні цей сектор потребує удосконалення законодавчо-правового поля.

Необхідне законодавство про комунальні підприємства, комунальні господарства, товариства, яке б відповідало ринковим умовам господарювання, що дасть змогу поєднати інтереси приватного капіталу з інтересами територіальних громад, населення в житлово-комунальній сфері. Це реальний шлях до покращання управління в житлово-комунальній сфері, яка є основою життєдіяльності багатьох населених пунктів.

Враховуючи багатогранність процесу реформування власності, а також багатогалузевий склад комунального майна і його особливості як об'єкта

управління, до нормативно-правового забезпечення реформування комунального комплексу відноситься широкий спектр законодавчих та нормативно-правових документів державного та місцевого рівня, як правового, економічного так і галузевого плану. Відповідальність за ефективне використання об'єктів комунальної власності несуть органи місцевого самоврядування. Тому нормативно-методичне обґрунтування шляхів удосконалення використання та управління комунальною власністю повинно виходити з ініціативи та пакету нормативних документів, які приймаються на місцевому рівні.

Створення фінансово-спроможних комунальних підприємств – один із важливих напрямів діяльності місцевого самоврядування, який вирішує насамперед комплекс питань, пов'язаних з підвищенням соціально-економічного рівня сіл, селищ і міст України та збільшення віддачі від цього сектору, тобто наповнення бюджету.

Досвід зарубіжних країн (зокрема Польщі) свідчить про можливість використання різних моделей організації діяльності комунальних підприємств. Основні завдання з надання комунальних послуг виконуються бюджетними закладами. Це в основному характерно для малих міст, сільських гмін. В інших гмінах апробуються методи створення конкурентної системи у сфері комунальних послуг. Саме на це спрямовані організаційно-правові зміни в закладах такого типу. Вони спрямовуються у комерціалізацію підприємств, які є монополістами в приватизації підприємств сфери послуг [176, с. 95].

Підприємства з надання громадських послуг - це типова форма організації комунальної сфери у країнах Східної Європи. Однією з найбільш типових форм реформування таких підприємств є комерціалізація, яка полягає в наданні їм фінансової незалежності та права на формування власного бюджету з надходженням за оплату послуг. Вона є важливою і радикально не змінює діяльності цих підприємств.

Іншим важливим напрямом підвищення ефективності діяльності таких підприємств є їх корпоратизація, яка полягає в перетворенні комунального

підприємства на суб'єкт приватного бізнесу з формальним відокремленням власності від функції управління.

Реформування сфери комунальних підприємств в Україні, зокрема шляхом приватизації, є важливою проблемою, яка потребує швидкого вирішення. Залучення приватного сектору до надання комунальних послуг сприятиме [див. 157-159]: ефективності управління, якому будуть властиві швидкість та гнучкість у прийнятті рішень; підвищенню продуктивності та зниженню ціни на товари і послуги (частково це стане можливим завдяки зменшенню бюрократичних обмежень стосовно діяльності приватних підприємств); створенню сприятливих умов для збільшення інвестицій та використання нових технологій; посилення відповідальності перед споживачами (орієнтація послуг на вимоги ринку); створення передумов для фінансової незалежності (приватні структури зменшать державні зобов'язання на величину обігових коштів та обслуговування кредитів).

У країнах Європейського Союзу були використанні три основні шляхи реструктуризації комунальної власності: залучення нових суб'єктів діяльності, створення спілок зі змішаним капіталом та продаж суб'єктів господарської діяльності у приватну власність.

Подальший розвиток та реформування комунальної власності в Україні повинно відбуватися на основі функціонального підходу, тобто критерії формування комунальної власності як фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування повинні відповідати покладеним на місцеві органи влади функції та інтереси населення відповідної території і забезпечувати ефективне функціонування місцевого господарства. Виходячи з цього, комунальна власність кожної територіальної одиниці має обмежуватись тільки тими об'єктами, що дають змогу місцевим органам влади виконувати їхні функції щодо соціального забезпечення мешканців та нормальної життєдіяльності, і не створювати фінансових проблем щодо свого утримання.

В удосконаленні управління об'єктами комунальної власності необхідні нові напрями управлінської діяльності (рис. 3.4), [див. також 152]. Прово-

дячи реформування комунального майнового комплексу та управління ним відповідно до вказаних напрямів дасть позитивні результати.



Рис.3.4. Напрями удосконалення управління об'єктами комунальної власності територіальних громад в Україні

Складено автором самостійно

Децентралізація бюджетної системи, яка хоч і повільно, але розвивається, вимагає упорядкування системи управління об'єктами комунальної власності, а при необхідності – і їх перерозподілу між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у відповідності розподілу повноважень щодо надання суспільних благ і послуг.

Завершення інституціалізації комунальної власності вимагає вдосконалення чинного правового поля щодо чіткого визначення прав територіальної громади на комунальні об'єкти. Самоврядування слід розглядати не тільки як соціально-економічні відносини, притаманні вищій формі розвитку демократії, але й як форму управління. Комунальна власність повинна набути статусу корпоративної, захищеної законом як власність певної територіальної громади. Це створить якісно нові економічні засади місцевого самоврядування: місцеві органи управління матимуть власну юридично оформлену самостійну фінансово-економічну базу.

### 3.3 Державне стимулювання розвитку підприємництва в контексті зміцнення доходної бази місцевих бюджетів

Успішне здійснення ринкових перетворень в Україні можливе за умов формування ефективної фінансової політики, яка відповідає потребам часу та стратегічним завданням соціально-економічного розвитку країни. Досягнення цих завдань неможливе без створення гармонійної інституційної національної економіки, яка передбачає суттєве посилення ролі малого підприємництва. Його внесок у формування конкурентного середовища, де ринкові відносини набувають динамічності постійно зростає, а економічна відповідальність підприємців підвищується. З одного боку, малий бізнес через значну чисельність своїх складових і їх рухливість, меншою мірою піддається монополізації, ніж великі підприємства, з другого боку, за умов вузької спеціалізації і використання новітньої техніки та технологій, він виступає як дійовий конкурент, що підриває монополні позиції масштабних корпорацій. Саме ця риса підприємництва відіграла історичну роль в ослабленні, а іноді і подоланні розвинутими країнами притаманної великому капіталу тенденції до монополізації та стримування науково-технічного прогресу [120, с. 113].

Практика державотворення країн Центральної та Східної Європи, які за останні роки суттєво покращили свою економічну ситуацію, яскраво демонструє той факт, що стійке економічне зростання забезпечується розвитком підприємств малого та середнього бізнесу і особистою підприємницькою діяльністю, завдяки чому створюються нові робочі місця, широко застосовуються нові технології, з'являється вільний капітал для інвестицій, збільшуються платежі в бюджет [53, с. 79].

Якщо розглядати підприємництво з позиції соціального значення для розвитку регіонів і наповнення місцевих бюджетів, то його особливостями є:

- динамічне створення робочих місць і поглинання надлишків робочої сили, яка вивільнюється внаслідок структурної перебудови;
- ідеологія самовідповідальної особи та мотивація до праці;

- сприяння скороченню тіньової економіки і залучення тіньових капіталів до легального банківського обігу (тільки за умови застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності, при яких вартість уникнення від оподаткування буде вищою за ставку оподаткування);
- зниження соціального навантаження на бюджет [див. також 168].

Головна проблема полягає у стратегічному визначенні мети підприємництва та відповідному кардинальному зменшенні адміністрування підприємницької діяльності, якщо країна обирає шлях виходу з економічного колапсу та побудови економіки для людини, а не навпаки. На жаль, слід констатувати, що у цьому аспекті в Україні співпраця тільки-но започатковується.

Комплексне цілеспрямоване реформування системи наповнення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів – складна і перспективна робота. Однак, значна кількість поточних проблем не може переноситись на майбутнє. Зрозуміло, що мова може йти про певні інституційні неформалізовані умови співпраці регіонального керівництва і бізнесу, що знаходиться на відповідній території, у напрямі використання ресурсів регіону (у тому числі, з метою забезпечення соціальних функцій влади).

З теоретичної точки зору місцеві адміністрації виступають у якості складової системи державного управління, пріоритетним завданням яких є реалізація функцій гарантування вільної діяльності всіх економічних агентів, а також надання визначених суспільних послуг. В цьому контексті, теоретично регіональна влада є гарантом збереження єдиного економічного простору, прийнятого в державі, що ґрунтується на єдиних правилах гри. Така „однорідність” видається вкрай необхідною, оскільки відсутність чітких правил, що регламентують розподіл ресурсів, повноважень і відповідальності між центральними та місцевими органами влади може призвести не тільки до депресивності окремих регіонів (позбавлених підтримки центру), але й втраті державою контролю й управління на макроекономічному рівні, стосовно

структурного оновлення, конкурентній спроможності. Однак, на практику такі теоретичні установки не розповсюджуються.

При суттєвій нестачі бюджетних коштів на виконання найвагоміших функцій місцевого управління, основними ресурсами стало „заміщення” безпосередніх фінансових потоків адміністративною „підтримкою”. Тобто до найпоширеніших механізмів виконання регіональними та місцевими адміністраціями функцій стосовно надання суспільних благ та послуг чи вирішення певних соціальних завдань використовується „обмін” адміністративного вирішення (на індивідуальній основі) проблем бізнесу на його (бізнесу) зобов’язання стосовно вирішення чи сприяння вирішенню завдань місцевої влади, чи сприяння місцевому соціальному розвитку.

Фактично мова йде про те, що окремим видам чи представникам бізнесу надаються ширші повноваження, можливості, пільги, преференційні умови, що, в свою чергу, означає, що бізнес, використовуючи свої ресурси, виконає чи профінансує зобов’язання влади, на які не „вистачило” ресурсів. Використовуючи такий механізм взаємних „зобов’язань” місцеві органи влади не лише розширюють джерела виконання своїх зобов’язань, а навіть спроможні на власний розсуд вийти за межі жорстких бюджетних обмежень.

Крім того, в обмін на адміністративні вирішення „на свою користь” бізнес бере на себе зобов’язання: підвищення заробітної плати; збереження зайнятості населення; забезпечення продукції, сировини та матеріалів на підприємства, в ефективній роботі яких зацікавлена місцева влада і на умовах, які здебільшого вона визначає; підтримка інфраструктури соціальної сфери.

Хоча формально місцеві адміністрації не можуть безпосередньо примушувати малий та середній бізнес до спрямування коштів на виконання певних завдань самоврядування, однак, у дійсності механізмів втручання існує багато – від надання преференційних умов господарської діяльності до адміністративних перевірок (пожежниками, податківцями тощо) та „рекомендацій” партнерам (транспортникам, обслуговуючим банкам) щодо їх діяльності. Додаткові „добровільні” внески бізнесу у регіональні програми, а також ви-



конання певних робіт в рамках соціальних програм стали вагомими ресурсними джерелами у розширенні можливостей місцевих влад [3]. Щодо „кооперації” влади з малим бізнесом, то до „спеціальних” можливостей слід віднести процедури реєстрації чи надання дозволів, місцезнаходження та умови оренди землі чи приміщень (будівель) тощо. І хоча така „кооперація” певним чином у короткостроковому аспекті сприяла „виживанню” окремих депресивних територій, проте вона, повністю відділила фінансові ресурси від соціально-економічних функцій держави.

Попри невелику економічну увагу малий бізнес в перехідних економіках набуває досить швидкого розвитку. Це обумовлено його вагомими конкурентними перевагами – мобільність, гнучкість, раціональна організаційна структура підприємства, здатність швидкого пристосування до змін споживчого попиту, оперативність освоєння випуску нової продукції малими партіями, невисокі експлуатаційні витрати, вирішення проблем зайнятості населення певного регіону. Протягом останніх чотирьох років кількість малих підприємств в Україні збільшилася в 1,7 рази, чисельність працюючих на них зросла на третину, спростилися умови їх реєстрації, удосконалено механізм ліцензування та оподаткування. Незважаючи на увагу з боку держави, віддача цього сектору економіки поки що недостатня. Його частка у ВВП не перевищує 10 %, тоді як у індустріально розвинутих країнах – 40 % [183, с. 125]. За кількістю малих підприємств у розрахунку на 10 тис. населення (на 1 жовтня 2002 р. - 48 МП, а на 1 січня 2004 – 57 МП) поки що відстає від країн Центральної та Східної Європи. Найвищим цей показник є у м. Києві, Автономній Республіці Крим, Харківській, Миколаївській, областях та м. Севастополі. Питома вага обсягів виробництва продукції (робіт і послуг) складає від 7,7 % до 11 % загального обсягу виробництва по економіці України. Ці показники в 5-8 разів менші, ніж в розвинених країнах і в 1,5-2 рази менші, ніж в країнах СНД [22, с. 247].

На сьогодні в Україні у секторі малого бізнесу працює понад 3 млн. громадян, що складає приблизно 16 % зайнятого населення країни. Для порі-

вняння: в розвинутих країнах цей показник коливається від 46 % (Німеччина) до 70 % в країнах ЄС та до 80 % в Японії [183, с. 134]. За галузевими ознаками підприємництво переважно зосереджене в торгівлі - 51%, промисловість - 15 %, будівництво - 10 %, інші галузі – 19 % [120, с. 115].

Динамічні та структурні характеристики податкових надходжень від малого підприємництва в цілому співпадають з тенденціями змін у кількості його суб'єктів (СМП), зайнятості, виробничій діяльності в цьому секторі економіки. Однак, вони мають певні особливості, що зумовлюються домінуванням фіскальної функції системи оподаткування та регіональними відмінностями в її реалізації на практиці. Відповідні показники формуються насамперед під впливом індивідуальних умов функціонування суб'єктів малого підприємництва. Протягом останніх років, річний приріст податкових надходжень загалом складав 25-27 % [144].

Ще одним структурним зрізом податкових надходжень від малого підприємництва є їх розподіл між малими підприємствами (МП) і фізичними особами суб'єктами підприємницької діяльності. У 2000–2001 роках відповідні частки податкових надходжень мало залежали від економічної потужності та спрямування господарського потенціалу регіонів. Для прикладу, у 2001 р. в Харківській області частка податкових надходжень від малих підприємств в загальній сумі склала 70,6 %, у Чернігівській – 68,8 %, у Івано-Франківській, Луганській та Полтавській областях вона була приблизно однаковою – 72-82 %. Крім того, незважаючи на швидке зростання чисельності фізичних осіб-приватних підприємців, питома вага доходів від малого підприємництва припадає на МП. Водночас спостерігається тенденція до зниження їх частки в загальній сумі надходжень [144, с. 191].

Важливим показником регіонального розвитку малого підприємництва є частка податкових надходжень від нього в загальних надходженнях до зведеного бюджету (дод. Е). Згідно з наведеними даними, у 2000–2001 рр. вони збільшилися з 11 до 13,4 %, однак в цілому їх частка залишалася незначною. На формування зазначеного показника в окремих регіонах об'єктивно впли-

ває низка чинників. Йдеться насамперед про потужність і спрямованість економічного потенціалу регіону.<sup>1</sup>

*Наприклад. У 2001 р. частка податкових надходжень від малого підприємництва в загальних надходженнях до зведеного бюджету в Донецькій області склала 8,8 %, Дніпропетровській – 9,1 %, а в м. Севастополі - майже 37 %, на Закарпатті - близько 34 %. В зв'язку з тим, що Донецька та Дніпропетровська області є добре промислово – розвинутими регіонами, де малі підприємства виступають обслуговуючим елементом великого бізнесу, тому частка від нього в доходах місцевих бюджетів цих регіонів висока. Закарпатська область та м. Севастополь – це прикордонні території, де зосереджено велика кількість спільних (з іноземним капіталом) малих підприємств, що суттєво впливає на доходи місцевих бюджетів цих територій.*

Держава стимулює розвиток приватного підприємництва, яка проявляється через спеціальні фонди, програми, сприяння залученню державних інвестицій, запровадження спрощених систем оподаткування. На останніх ми зупинимося більш ширше.

Для сприяння розвитку підприємницької діяльності Президентом та Урядом України було вжито рішучі заходи - розпочато застосування спрощеної системи оподаткування. Головна завдання якої - зниження податкового навантаження, не зменшуючи при цьому надходжень в бюджет, спрощення механізму адміністрування та сплати податків, створення нових робочих місць, дати змогу багатьом громадянам відчувати перспективу економічної незалежності і досягнути самозабезпечення [154; 168; 173].

За короткий час спрощена система оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва швидко стала найпоширенішою серед альтернативних способів оподаткування. На сьогодні в Україні діють чотири режими спрощеного оподаткування для суб'єктів малого підприємництва, які мають свої особливості, спрямовані на відповідну категорію суб'єктів опода-

---

\* В роботі використовуються матеріали досліджень розвитку підприємництва в Україні, які були проведені в 2002 році комплексно по всіх показниках розвитку цього сектору економіки.

ткування: єдиний податок, спеціальний торговий патент, фіксований сільськогосподарський податок, фіксований податок (патент) для фізичних осіб. Кожен з режимів дає можливість суб'єктам підприємництва добровільно обирати спосіб оподаткування за загальною або спрощеною системою. Слід також зазначити, що жодна із спрощених форм оподаткування не надає пільг за обсягами податкових вилючень, а спрямована на створення прозорих та простих процедур стягнення податків, зменшення надмірного податкового адміністрування [43; 113].

Для визначення ефективності застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності діяльності малого та середнього бізнесу, з позицій наповнення місцевих бюджетів, розглянемо детальніше кожен з режимів.

Законом України від 13.02.98 р. № 129/98-ВР “Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян” був введений фіксований податок (патент). Цей податок передбачений тільки для оподаткування фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, без права створення юридичної особи при обов'язковому виконання чотирьох умов:

- продаж товарів або надання послуг на ринках за умов сплати ринкового збору;
- кількість найманих працівників не більше 5 чоловік;
- валовий дохід платника податку не повинен перевищувати семи тисяч неоподаткованих мінімумів за 12 місяців, що передують місяцю придбання патенту;
- платник податку не має права продажу лікєро-горілочаних та тютюнових виробів.

Фіксований податок спрямований на дерегулювання найбільшого за кількістю сектору суб'єктів малого бізнесу, підприємницької діяльності – торгівля на ринках. Його розмір встановлюється відповідною місцевою радою і не залежить від розміру виручки від реалізації товару, понесених витрат чи чистого доходу, а від територіального розташування місця торгівлі. Фіксова-

ний податок найбільш поширений при оподаткуванні підприємців фізичних осіб у сфері торгівлі. Звідси випливає, що обсяги надходжень фіксованого податку й ринкового збору значною мірою взаємозв'язані.

Майже у всіх регіонах України спостерігається стійка тенденція щодо збільшення кількості платників фіксованого податку (додаток 3). За 2002 р. до місцевих бюджетів України від його справляння надійшло 254,0 млн. грн., в 2001 р. понад 250 млн. грн. Незважаючи на зростання кількості платників у 2003 році (70,3 тис. осіб) надходження до місцевих бюджетів від його справляння склали 245,7 млн. грн., що на 8,3 млн. грн. менше.

Не дивлячись на деяке зменшення надходження коштів від податку в 2004 р., запровадження фіксованого податку дало позитивні результати, як з точки зору збільшення надходження до місцевих бюджетів, так із точки зору спрощення відносин дрібних підприємців, що здійснюють торгівлю на ринках, з податковими органами, підвищилась самозайнятість населення.

На відміну від фіксованого податку, який є прерогативою лише суб'єктів підприємництва без створення юридичної особи, з 1 січня 1999 р. Указом Президента України від 03.07.1998 р. № 727/28 “Про спрощену систему оподаткування обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва” було введено єдиний податок. Цим самим було спрощено механізм сплати податків, замість 16 - введено один податок з суми виручки від реалізації робіт і послуг. У продовж останніх років в усіх регіонах спостерігається чітка тенденція до збільшення частки єдиного податку (додаток Л). Збільшення кількості суб'єктів малого підприємництва, які обрали спосіб оподаткування за єдиним податком, свідчить про те, що ця форма фіску виступає вирішальним фактором, якому надає перевагу суб'єкт малого підприємництва при виборі способу оподаткування. Сьогодні спостерігається тенденція зростання кількості суб'єктів сплати єдиного податку серед приватних підприємців – фізичні особи див [192].

Слід зазначити, що запровадження спрощеної системи дало змогу платникам єдиного податку додатково створити робочі місця, що в свою чергу

має позитивний вплив на розвиток економіки регіонів та рівень зайнятості населення, а також наповнення місцевих бюджетів. Загальна чисельність працюючих (платників і найманих осіб) за єдиним податком сьогодні склала біля 2 млн. громадян. Станом на 01.01.04 р в цілому по Україні зареєстровано 133,1 тис. суб'єктів малого підприємництва – юридичні особи платники єдиного податку, в тому числі, за 2003 р. зареєстровано 12,4 тис. суб'єктів підприємництва. Протягом 2003 року найбільшу кількість новостворених суб'єктів малого підприємництва – платників єдиного податку, зареєстровано у органах податкової служби м. Києва (1930), Донецькій (959) та Харківській (909) областях. Кількість суб'єктів малого підприємництва (фізичні і юридичні особи), які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності зі сплатою єдиного податку зростає в 2003 р. на 17528 або на 15,2 відсотки у порівнянні з минулим роком.

Надходження до місцевого бюджету від оподаткування підприємницької діяльності за цією формою у 2002 р. склало 646,8 млн. грн., у 2003 р. сума більш до 892,2 млн. грн., що на 245,4 млн. грн. більше у порівнянні з 2002 р., та на 713, 9 млн. грн. більше як в 2000 р. Відповідно і зростає часта податку в структурі доходів: з 1,2 % в 2000 р. до 3,9 % у 2003 р. [20, 21].

Прояв ефективності застосування спрощених систем оподаткування малого бізнесу, а зокрема єдиного податку, чітко видно на районному рівні. Так, наприклад, до місцевих бюджетів Чортківського району Тернопільської області від сплати єдиного податку у 2003 р. надійшло 952,4 тис. грн. що на 166,1 тис. грн. більше як в минулому році, та в 4,2 рази в порівнянні з 2000 р. Єдиний податок складає левову частку (57,2 %) суми (1374,9 тис. грн.) податкових надходжень до місцевих бюджетів району від оподаткування малого підприємництва за спрощеною системою [143].

Єдиний податок, що сьогодні сплачують суб'єкти малого бізнесу, розподіляється між Державним та місцевими бюджетами, Пенсійним фондом України та фондом на обов'язкове соціальне страхування. При цьому, 43 % коштів від сплати єдиного податку надходить у місцеві бюджети [183].

Відповідно до Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про патентування деяких видів підприємницької діяльності” в Україні з 1 квітня 1998 р. було розпочато економічний експеримент із застосування спеціального торгового патенту (СТП). СТП застосовується на визначених територіях перелік яких затверджений Кабінетом Міністрів України за погодженням з органами місцевого самоврядування даної території.

На сьогодні до переліку територій, на яких застосовується СТП, включено 19 регіонів України. Суб’єктами такої форми оподаткування є підприємці, які займаються торгівлею за готівкові кошти або надають побутові послуги. За незначний період дії експерименту можна прослідкувати стійку динаміку надходження коштів до бюджету. За 2001 р. від продажу спеціальних торгових патентів до бюджету надійшло 39,9 млн. грн., що на 8 млн. грн. більше, ніж у 2000 р., та на 19 млн. грн. більше як у 1999 р. У 2002 р. спостерігається загальна тенденція до зростання кількості придбаних торгових патентів у порівнянні з відповідними періодами 1999-2001 рр. Кількість придбаних СТП та сума коштів, що надходять до бюджетів від їх придбання, пропорційні розміру територій застосування. Найбільша кількість СТП придбавається у АР Крим (більше 50 %), доля якої у загальній сумі надходжень від сплати вартості торгових патентів у 2001 р. склала 55 % [43].

Кошти від продажу спеціальних торгових патентів в більшій частині (67%) надходять до місцевих бюджетів, що забезпечує стабільне їх наповнення. Тому у всіх регіонах, на які поширюється дія Закону свідчать позитивні наслідки експерименту, як для підприємців, так і для держави.

В процесі реформування великих, і здебільшого державних сільськогосподарських підприємств, на їх місці утворилася густа сітка сільськогосподарських формувань, які на сьогодні слід розглядати як сільськогосподарське мале підприємництво. В цьому секторі економіки України виробляється близько 15 % ВВП, зосереджено 12 % основних виробничих фондів, працює майже 4 млн. осіб, тобто 20 % зайнятого населення [174, с. 229].

Успадкована Україною деформована система фінансових відносин із штучно встановленими цінами, великою кількістю економічних та адміністративних бар'єрів, і особливо податковою системою, яка слугувала лише фіскальним інструментом для перерозподілу фінансових ресурсів, вимагала негайного реформування. Тому з початком ринкової трансформації економіки, окрім наповнення бюджету, необхідно було суттєво посилити стимулюючий вплив податків на розвиток економіки. Реалізація такого підходу є важлива для аграрного сектору, оскільки в середині 90-х років галузь була повністю збитковою і неплатоспроможною. У 1999 р. майже 85 % підприємств були збиткові, сума збитків по галузі склала 3,6 млрд. грн., рівень збитковості – 24,5 %, рівень сплати податків – 37 % [164, с. 39 - 42].

У зв'язку з цим дуже гостро постала проблема фінансового оздоровлення аграрного сектору, відновлення його платоспроможності, інвестиційної та кредитної привабливості. Виважена податкова політика, яка проводиться Урядом, стала вагомим чинником подолання кризи в аграрному секторі. Одночасно із списанням і реструктуризацією значної податкової заборгованості сільськогосподарських товаровиробників Указом Президента України від 18 червня 1998 р. “Про фіксований сільськогосподарський податок” з 1999 р. було запропоновано справляння сільськогосподарським товаровиробникам фіксованого сільськогосподарського податку. Запропонований податок передбачив зміну об'єкта оподаткування, спрощення механізму нарахування і сплати податків та оптимальне податкове навантаження, адже він замінив 12 діючих податків і зборів. Об'єктом оподаткування фіксованого сільськогосподарського податку виступає земля сільськогосподарського призначення.

Запровадження фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП) забезпечує не тільки економічну ефективність сільськогосподарського виробництва, зміцнює фінансову базу сільгоспідприємств, але й забезпечує наповнення місцевих бюджетів. В Чортківському районі, як і в багатьох інших сільськогосподарських районах, налічується біля 70 % місцевих (сільських)



бюджетів, платниками податків в які є саме сільськогосподарські товаровиробники різних форм власності [166].

Питома вага фіксованого сільськогосподарського податку по багатьох з них перевищує 25-30 %. Таким чином фіксований податок є одним з основних джерел наповнення місцевих (сільських) бюджетів. В структурі доходів місцевого (сільського) бюджету району ФСП складає 17 % (третій після прибуткового податку та плати за землю). Це зацікавлює органів місцевої влади до створення оптимальних умов для розвитку сільськогосподарського виробництва та підвищує їх контроль за повнотою нарахування і вчасною сплатою фіксованого податку (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Питома вага окремих податків і зборів у місцевому (сільському) бюджеті Чортківського району Тернопільської обл. у 2003р.

Сільські ради	Всього надходжень тис. грн.	Питома вага. %			
		Прибутковий податок	ФСП	Плата за землю	Інші надходження
Базарська	18,6	17,7	42,4	9,8	30,5
Білобожницька	58,9	27,2	13,5	18,0	41,3
Джуринська	38,2	38,0	27,0	10,7	24,3
Звинячська	34,0	48,2	35,3	4,1	12,4
Росохачська	47,7	43,4	22,2	5,4	30,0
Свидівська	48,2	17,8	22,1	51,9	8,2
С.Ягільницька	20,3	12,6	68,0	9,2	10,2
Товстенківська	23,5	8,9	47,6	22,6	20,9
Чорнокінецька	36,9	55,8	28,7	5,4	10,1
Шульганівська	40,2	18,4	15,7	50,2	15,7
Кривеньківська	21,5	10,7	40,0	32,6	16,7
По району	1405,7	33,1	16,8	24,5	24,6
У %	100	74,4			24,6

Складено автором самостійно за даними фінансового управління Чортківської РДА [128].

Зниження податкового навантаження на сільськогосподарських товаровиробників дало позитивні результати. Вже у 2002 р. сума сплаченого ФСП майже в два рази перевищила суму його сплати в 2000 р. В 2003 р. сума

надходження ФСП до місцевих бюджетів зменшилась на 17,4 млн. грн. Незважаючи на деяке зменшення надходження коштів від податку, за період його застосування підвищився рівень виплати зарплати працівникам сільськогосподарських підприємств (в свою чергу збільшились надходження бюджет від сплати прибуткового податку). Заборгованість по ній на 1.01.2002 р. склала 340.2 млн. грн., що в чотири рази менша проти 2000 р. Сума залучених кредитів у економіку галузі збільшилася до 5860 млн. грн. за 2002 рік - в троє більше як у 2000 р., а в 2003 р. вона склала 7700,0 млн. грн. Кількість бартерних операцій в аграрному секторі економіки зменшилася з 27,1 відсотка у 1999 р. до 4,4 відсотка у 2002 р. [152; 165, с. 37-38].

Ефективність застосування ФСП чіткіше видно на місцевому (районному) рівні, тому що, сплата коштів проходить в бюджети територіальних громад. До зведеного бюджету Чортківського району Тернопільської області від справляння ФСП у 2001 р. надходження склали 149,4 тис. грн., або 9 % бюджетних надходжень сільських бюджетів. У 2002 році сума зросла на 89,2 тис. грн. і склали 238,6 тис. грн., або 17 %. В 2003 р. надходження від справляння ФСП до місцевих бюджетів зменшилась на 38,1 тис. грн., в порівнянні з минулим роком і склало 11,3 % загальних надходжень коштів до сільських бюджетів, але частка залишається значною [165].

Використання фіксованої системи оподаткування сільськогосподарських товаровиробників показало великі переваги перед загальною формою оподаткування, насамперед у частині стимулюючого впливу на економіку галузі та наповненні місцевого бюджету. Водночас стимулююча роль фіксованого режиму оподаткування використовується недостатньо. Рівень податкового навантаження на один гектар коливається від 20 до 50 грн. (більш ніж у два рази). Тому з появою підприємця в аграрному секторі, який лише останнім часом починає реально проявлятися, використання стимулюючого потенціалу фіксованого податку, на нашу думку, слід продовжити до 2010 року [165, с. 39].

Результати досліджень застосування спрощеного механізму оподаткування малого бізнесу свідчать про його ефективність і переваги, значний економічний вплив на розвиток регіонів, тенденції до збільшення надходжень до бюджету, тому слід закріпити його правову дію в новому Податковому кодексі.

Політика регіонального розвитку у якості своєї вагової складової повинна включати системні завдання підтримки малих підприємств, їх регіональні потреби, оскільки лише на цій основі можливий економічний і соціальний розвиток територій. На сьогодні можемо констатувати, що обсяги державної допомоги та сприяння малому бізнесу далеко відстають від його потреб.

Очевидний і зворотній вплив – розвиток малого бізнесу незаперечним чином залежить від регіональних умов, спрямованості самоуправління на підтримку малого бізнесу, можливості започаткування сприятливого ділового клімату, а не розгляд його (малого бізнесу) у якості „дійної корови” для вирішення зростаючих (часто у відірваності від фінансового забезпечення) зобов’язань влади. Тому актуальним завданням місцевих влад є „піклування” про соціально-економічну ситуацію в регіоні, що сприятиме притоку капіталів, підвищення рівня зайнятості і зниженню соціальної напруги. Без впровадження перспективних програм підтримки малого бізнесу, практично неможливо буде досягти сталого економічного зростання, забезпечити стійке підвищення добробуту, а втім наповнення місцевих бюджетів та ефективного використання бюджетних коштів на місцевому рівні.

Поки що залишається мало розвинутим механізм бюджетних запозичень на регіональному рівні, що мало б стати чинником зміцнення місцевих фінансів. Досвід країн з трансформаційною економікою свідчить, що і в Україні надання державних гарантій малим підприємствам значно збільшить кількість та обсяги проектів, під які будуть залучатись кошти. А загалом, сукупні кредитні ресурси спрямовані у розвиток малого підприємництва значно перевищать можливості всіх бюджетів разом, що навіть у перспективі зможуть надаватись у якості прямого фінансування.

Такий механізм зможе добре спрацювати саме на місцевому рівні, де набагато легше проводити моніторинг використання ресурсів, оцінити результативність. Крім того, на місцевому рівні прозорішою є суспільна „поведінка” громадян, що також може стати запорукою ефективного використання залучених ресурсів. В такому випадку оновляться і функції самоуправління, котре має змінити свій статус із кредитора обмежених ресурсів окремим суб’єктам підприємницької діяльності на статус ініціатора, регулятора, контролера, організатора інфраструктури підтримки малого підприємництва.

Зрозуміло, що у найближчі роки ми станемо свідками чисельних спроб (вдалих чи популістських) реформування системи оподаткування, в особливості на місцевому рівні. При впровадженні нових систем оподаткування, а також закріплення певних податків за місцевим рівнем, слід звернути увагу на дотримання наступних принципів: [75]

- податки повинні чітко акумулюватись у межах визначеної території, інакше місцеві органи влади не відчуватимуть відповідальності за їхнє адміністрування,
- база оподаткування повинна бути достатньо рівномірно і прозоро розподілена між регіонами, що створить рівне недискримінаційне податкове поле, створить рівні можливості для розвитку і знизить ризики посилення репресивності,
- зрозумілість і прозорість податків є також необхідною умовою ефективного адміністрування, яке не повинно бути дорогим і не завдавати ускладнень ані для платників податків, ані податкових органів,
- суспільні послуги, які надаються місцевими органами влади, мають бути співрозмірними з фінансовими ресурсами, які акумулюються від споживачів таких послуг на даній території.

Як бачимо, на перший погляд „вузька” проблематика наповнення місцевих бюджетів насправді має комплексний характер, де всі складові взаємопов’язані, і інституційні чинники знаходяться на чільних позиціях. Принциповим є не погіршення існуючих умов для ведення малого бізнесу.

Удосконалення системи спрощеного оподаткування повинно йти шляхом посилення стимулюючої ролі податків на економіку України, яка може ефективно працювати на міжнародному ринку за умов переходу на світові стандарти та тенденції стимулюючої дії оподаткування з урахуванням вітчизняних особливостей економічного розвитку та власних інтересів. Стимулюючий вплив на розвиток підприємництва треба розглядати як вплив на процес закономірної зміни підприємництва, його переходу до більш досконалого (якісного) стану протягом тривалого періоду часу (року і більше). У зв'язку з тим, що підприємництво є ініціативною діяльністю громадян, спрямованою на отримання прибутку або особистого доходу, податкові стимули його розвитку повинні спонукати до ініціативи розвитку, прибуткової діяльності за рахунок якісних змін у підприємстві в бажаному для держави напрямі з поєднанням інтересів усіх сторін: держава, підприємці, наймані працівники, місцева влада [112, с. 148]

У зв'язку з тим, що стимулюючій функції спрощеної системи оподаткування забезпечуються за рахунок оптимального поєднання податків і платежів (замість декількох – один), то останні необхідно групувати, за критерієм вирішення конкретного завдання щодо розвитку підприємництва та зростання його ролі у розвитку регіонів і підвищенні ефективності наповнення місцевих бюджетів.

## Висновки до третього розділу

Вирішення завдання наповнення місцевих бюджетів залежить від державної політики зростання доходів населення, яке виступає не тільки платником податків в бюджет, але основним замовником соціальних послуг що надають місцеві органи влади. Завдання по підвищенню доходів населення потребують узгоджених дій Президента Уряду та Верховної Ради України. Необхідно здійснити заходи, що дозволили б суттєво наблизити розмір мінімальної заробітної плати до величини прожиткового мінімуму, причому її зростання має здійснюватися випереджальними темпами порівняно з темпами зростання реального ВВП та споживчих цін.

Сьогодні потребує суттєвого вдосконалення системи оплати праці в бюджетній сфері, та посилення державного впливу на підприємства всіх форм власності з метою контролю додержання законодавства щодо державних гарантій в оплаті праці, особливо на тих, де заробітна плата не охоплена договірними засадами її регулювання.

Отже, політика держави, яка впливає на доходи громадян, значною мірою впливає і на доходи місцевих бюджетів. Зменшення податкового тиску на фізичних осіб за рахунок зменшення ставки прибуткового податку з громадян (до 13 %) призводить до зменшення доходів місцевих бюджетів. Враховуючи це, держава має сприяти розширенню бази оподаткування фізичних осіб, що розширить доходну базу місцевих бюджетів.

Комунальна власність, яка виступає одним з компонентів матеріальної та фінансової основи регіонального та місцевого управління, поки що не дає бажаної віддачі, одним з чинників чого є не достатній чи не достатньо вмотивований вплив державного управління і самоврядування на систему комунального господарства, вкрай низькі темпи її реформування. Через діяльність комунальних підприємств повинна реалізуватись одна з важливих функцій місцевих органів влади – забезпечення суспільними послугами. Ефективність реалізації цієї функції органами регіональної та місцевої влади залежить від

обсягу та структури майна, що знаходиться у комунальній власності та від його прибутковості. Тому місцеві органи повинні сформувати структуру об'єктів комунальної власності в оптимальному для них варіанті.

Проаналізовані проблеми свідчать, що процес реформування комунальної власності для досягнення позитивних результатів повинен бути гнучким і мобільним. З одного боку і майно, і власність, і бюджети мають бути чітко розмежовані, з іншого виникає сумнів доцільності такого розмежування. Оскільки рівень ділової активності, її прибутковість, а отже і обсяги податкових надходжень постійно змінюються, то більш актуальною є розробка і впровадження відповідного механізму, який би пов'язував означені характеристики з параметрами відрахувань до місцевих бюджетів. Удосконалення політики розвитку та реформування комунальної власності повинно базуватися на науково обґрунтованому аналізі й здійснюватись на узгодженні інтересів усіх сторін. Ефективне використання комунальної власності сьогодні вимагає чіткого законодавчого забезпечення, яке б відповідало ринковим умовам господарювання, що дасть змогу поєднати інтереси приватного капіталу з інтересами територіальних громад, населення в житлово-комунальній сфері. Це реальний шлях до покращання управління в житлово-комунальному секторі, який є основною сферою життєдіяльності населених пунктів.

Аналіз світового досвіду та об'єктивна необхідність розвитку малого бізнесу, місце і роль в національній економіці вимагають спрямування державної політики на сприяння його розвитку, через спрощений механізм оподаткування, і одержання віддачі від цього сектору шляхом наповнення державного та місцевих бюджетів. Ефективна політика розвитку малого підприємництва сприятиме вирішенню соціальних проблем, шлях до самозайнятості населення та збільшення як доходів окремих громадян так і доходів бюджету.

## ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі на основі проведених досліджень встановлено, що держава через систему відповідних механізмів, методів та інструментів активно впливає на ефективність формування доходів місцевих бюджетів. Ефективність державної політики, в цій сфері, визначається якістю державного управління щодо створення правової бази формування доходів місцевих бюджетів, економічних та організаційних механізмів формування таких доходів. Проведене дослідження підтверджує, що вихідна методологія правильна, поставлені завдання реалізовані, мета досягнута, покладена в основу наукового дослідження позиція автора себе виправдала й зазначена гіпотеза підтвердилася.

1. Аналіз наукової літератури з теми дослідження свідчить, що ефективність формування доходів місцевих бюджетів в Україні не було предметом спеціальних досліджень і відповідно не визначено її суть.

Оскільки раніше вказана тема не досліджувалась, хоч окремі її аспекти відображені в науковій літературі, в основу дисертаційного дослідження покладено концептуальний аналіз, обґрунтування й розробка сукупності теоретичних положень та практичних рекомендацій пов'язаних із виявленням ролі держави та методів державного регулювання в забезпеченні ефективного формування доходів місцевих бюджетів в Україні.

2. Державні механізми регулювання доходів місцевих бюджетів залишаються недостатньо ефективними, хоча останнім часом певною мірою вдосконалені. Неефективність цих механізмів пов'язана з тим, що досі залишається недосконалим законодавство, яке регламентує формування доходів місцевих бюджетів в Україні. Незбалансованими залишаються функції в сфері відповідальності та компетенція органів місцевого самоврядування та органів місцевої влади з їх ресурсним забезпеченням. Потребують значного вдосконалення міжбюджетні взаємовідносини, зокрема трансфертна політика, система фінансового вирівнювання.



3. Невідкладним завданням, в системі державного управління, на сучасному етапі є підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів, що призведе до збільшення обсягів місцевих бюджетів і сприятиме підвищенню їх впливу на хід соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць в Україні, зростанню валової доданої вартості в регіонах, підвищенню рівня зайнятості, зростанню якості послуг, що надаються громадянам місцевою владою, розв'язанню невідкладних соціальних проблем, подолання диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку окремих регіонів України.

4. Основними шляхами покращання ефективності формування доходів місцевих бюджетів на сучасному етапі є удосконалення державного регулювання рівня доходів населенням в контексті формування доходів місцевих бюджетів, покращання управління комунальною власністю територіальних громад, державне стимулювання розвитку підприємництва в контексті зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.

Одним із джерел бюджетних надходжень на місцевому рівні є власність, яка знаходиться у розпорядженні місцевих органів влади, яка на сьогодні використовується недостатньо ефективно. З цією метою потрібна приватизація об'єктів комунальної власності, продаж, передача в оренду. У розпорядженні місцевих органів влади повинні залишитись тільки ті підприємства, що безпосередньо впливають на життєдіяльність громадян, враховуючи фінансові можливості бюджету.

Збільшення джерел доходів до бюджетів місцевих органів влади шляхом створення сприятливих умов для широкого розвитку підприємництва – стратегічний шлях для економічного зростання як регіонів, так і держави в цілому. Наслідком провадження в дію цієї стратегії є створення розвинутого ринку праці, підвищення рівня зайнятості та зростання доходів населення і як результат, – збільшення бюджетних надходжень.

5. Наявна система державного управління у сфері формування доходів місцевих бюджетів включає в себе правове забезпечення формування

доходів місцевих бюджетів як суб'єкта економічних та організаційних механізмів формування доходів місцевих бюджетів, а також заходи, які здійснює держава.

Посилення рівня податкової автономії місцевих органів влади, а саме введенням в дію майнового податку та прийняття змін до Закону України “Про місцеві податки і збори”, що на наш погляд значно зміцнить фінансову основу місцевого самоврядування.

6. Механізм формування місцевих бюджетів залишається на сьогодні недостатньо ефективним і характеризується низькою часткою доходів та високою залежністю від державного бюджету. Подальше вдосконалення державної політики формування доходів місцевих бюджетів повинно базуватись на розширенні джерел бюджетних надходжень, створенні сприятливих умов для прискореного розвитку малого та середнього бізнесу, підвищенні ефективності використання комунальної власності територіальних громад.

7. Важливим завданням є удосконалення механізму формування доходів бюджетів на центральному і регіональному рівнях, в умовах ринкової економіки, вирішення якого необхідно здійснювати шляхом встановлення стабільних ставок розподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами. Розширення та законодавче закріплення фіскальних прав місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, в частині місцевого оподаткування активізує їх діяльність у збільшенні надходжень фінансових ресурсів до бюджету.

Аналіз моделей міжбюджетних відносин доводить, що для України найбільш доцільна децентралізована модель цих відносин, остання дає змогу забезпечити самостійність місцевих органів влади у бюджетному процесі. Тому вдосконалення бюджетного процесу має ґрунтуватися на бюджетній децентралізації, доцільності використання програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів.

8. Удосконалення розподілу повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також розподілу джерел бюджетних

надходжень має здійснюватись у напрямі заохочення місцевих органів влади до збільшення надходжень в бюджет, чіткого розподілу повноважень, посилення відповідальності місцевих органів за наповнення та використання ресурсів місцевих бюджетів. Необхідно чітко розподілити компетенції між органами центральної влади, регіонального та місцевого самоврядування і поступово переходити до децентралізації державних фінансів. На державному рівні повинні фінансуватися лише ті видатки, котрі пов'язані з забезпеченням загальнодержавних потреб. Фінансові проблеми місцевого рівня ефективніше вирішують місцеві органи влади за рахунок коштів власних бюджетів.

Джерела податкових надходжень необхідно розподілити між центральною і місцевими владами в адекватності виконання ними функцій, що повинно знайти своє відображення у законодавстві про місцеве самоврядування.

Визначено, що завданням держави є вдосконалення механізмів впливу державного управління на підвищення ефективності формування доходів місцевих бюджетів, удосконалення їх структури, що дозволить більш точно прогнозувати бюджетні надходження. Показники видаткових потреб для об'рахунку трансфертів мають враховувати середньострокову структуру видатків та фінансову спроможність, що дозволило б ліквідувати міжрегіональні дисбаланси у базах оподаткування.

9. Наведені в дисертації наукові рекомендації можуть бути використані у своїй діяльності державними органами влади в прискоренні прийняття законів щодо зміцнення інституту місцевого самоврядування та його фінансової бази, зокрема, нового Закону „Про місцеві податки і збори”, затвердження довгострокової стратегії розвитку України, забезпечення відповідності діючих законів до європейських стандартів; при спрямуванні зусиль на підвищення інвестиційної привабливості як країни загалом, так і окремих підприємств і на регіональному рівні, в тому числі шляхом узгодження програм приватизації із стратегією країни на підвищення добробуту населення.

З метою збільшення надходження коштів в бюджет та створення рівних умов конкуренції для всіх юридичних платників податків Міністерству

фінансів України необхідно провести аналіз неефективних пільг, а також розробити заходи з удосконалення спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва та підготувати відповідні законопроекти.

Запропоновані заходи сприятимуть виробленню ефективної державної політики загалом, а визначені механізми та інструменти дадуть позитивний імпульс в прискорення трансформаційних процесів, зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, підвищення добробуту населення.

Подальші дослідження в предметній галузі можуть спрямовуватись на вдосконалення механізмів державного управління у напрямі підвищення ефективності формування місцевих бюджетів з метою стійкого зростання добробуту населення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аллахвердян Д.А. Финансы и социалистическое воспроизводство. - М.: Финансы, 1971. - 288 с.
2. Альвинская Н.В. Местные бюджеты: понятие, механизм функционирования // Финансы, 1995. - № 9. – С. 27-31.
3. Апарина Н., Курбатова М. Взаимодействие региональной администрации и бизнеса в процессе использования ресурсов региона // Вопросы экономики. – 2003. - № 11. – С. 110-119.
4. Баліцька В.В. Реформування міжбюджетних відносин в контексті фінансової політики // Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. „Міжбюджетні відносини центру та регіонів” (26 червня 2004 р.). – К.: ННЦІАЕ, 2004. – С. 17-20.
5. Бахшиш Е., Корецька С, .Кузьмин М., Райт Г., Хансен Д. // Сила децентралізації. Україна: Звіт з людського розвитку. - К.: 2003. - 58с.
6. Бесєдін В.Ф., Руденко О.Ю. Економіка України: потенціал, реформи, перспективи. Том 2. Проблеми реформування власності в Україні. - К.: 1996. - 310 с.
7. Бейн С. Програмно-цільовий метод складання бюджету: новий для України метод бюджетоутворення // Бюджетний і податковий огляд. - 2001. - № 11. - С. 95-98.
8. Біленчук П.Д., Задояний М.Т, Форостовець В.А. Місцеві податки і збори: правове регулювання. Навчальний посібник / За ред П.Д. Біленчука. – К.: АТАКА, 1999 .- С. 120.
9. Бодров В.Г. Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління: Навч. посібник. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 102 с.
10. Бодров В.Г. Державне регулювання трансформаційних процесів в економіці: інституціональний підхід // Вісник УАДУ. - 2002. - № 3. - С. 55-69.

11. Бодров В.Г. Державне регулювання економіки регіонів: проблеми теорії і політики // Зб. Наук. Пр. УАДУ при Президентові України. - 2000. – Вип.2, Ч. IV. - С. 16-21.
12. Богачева О.В. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов // Вопросы экономики. - 1996. - № 6. - С. 100-112.
13. Буковинський С.А. Шляхи розвитку бюджетної системи України // Фінанси України. - 1998. - № 9. - С. 3-8.
14. Буковинський С.А. До питання про Бюджетний кодекс України // Фінанси України. - 2003.- № 4. - 3-13
15. Бураковський І. Реформа місцевих фінансів та міжбюджетних відносин в Україні: вісім проблемних питань // Економічні реформи сьогодні. - 2001. - № 38. - С. 19-23.
16. “Бюджет – основний документ державної політики “ Виступ Президента України Л.Д. Кучми на нараді з питань формування бюджету України на 2002 р. // Урядовий кур’єр. – 2001. - № 157. - С.4.
17. Бюджетний кодексу країни. // Українська інвестиційна газета. - 2001. - Нормативна база.
18. Бюджетний процес - 2000: попередні результати / За ред. В. Юрчишин. - К.: Агентство гуманітарних технологій, 1999. - 93 с.
19. Бюджетна система: Навчально-методичний посібник для самост. вивч. дисп. / В.М. Опарін, В.І. Малько, С.Я. Кондратюк - К.: КНЕУ, 2000. - 206 с.
20. Бюджет України за 2000 р.: Статистичні збірники / Міністерства фінансів України. – К., 2001.-317с.
21. Бюджет України за 2002 р.: Статистичні збірники / Міністерства фінансів України. – К., 2003. – 264 с.
22. Варналій З.С. Малий бізнес в структурі економічного зростання // Україна на порозі ХХІ століття: уроки реформ та стратегія розвитку: Матеріали наукової конференції. - К.: 2001. - С. 247-250.

23. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник для економ. спец. вузів. - К.: Ніос, 2000. – 416 с.
24. Василик О.Д. Державні фінанси України: навчальний посібник.. - К.: Вища школа, 1997. - 383 с.
25. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 608 с.
26. Василик О.Д. Фінансова система України // Фінанси України. – 1995. - № 1. - С. 11-22.
27. Вознесенский З.А. Финансы как стоимостная категория. - М.: Финансы и статистика., 1985. - 159 с.
28. Вознесенский Э.А. Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов. - Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1969. - 158 с.
29. Воронкова О.М. Податковий процес і напрями його удосконалення // Фінанси України. - 2002. - № 12. – С. 63-68.
30. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій.- К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 391 с.
31. Вопросы теории финансов / Под ред. В.П. Дьяченко. - М.: Госфиниздат, 1957. - 192 с
32. Вишневський В.П., Рибак В.В. Місцеві податки і збори у ринковій економіці // Фінанси України. - 2001. - №1. - С. 11-21.
33. Гайдуцький П.І., Подолева О.Є Фінансування соціальної політики: Навч. посібник. – К.: Вид-во УАДУ, 1995. – 72 с.
34. Гайдуцький П.І. Актуальність реформування між бюджетний відносин в Україні // Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. „Міжбюджетні відносини центру та регіонів” (26 червня 2004 р.). – К.: ННЦІАЕ, 2004. – С. 3-4.
35. Гензель П.П. Местные налоги. Теория местного обложения. – М.: Изд-во Москва коммун. хоз-ва, 1927. - 36 с.
36. Годме П.М. Финансовое право / Пер. и вступ. Статья Р.О. Халфиной. – М.: Прогресс, 1978. – 429 с.

37. Государственный бюджет: Учебное пособие для студентов экон. спец. вузов / М.И. Ткачук, Н.Е. Заяц, Л.А. Ханкевич и др. - Минск: Высшая школа, 1995. – 240 с.
38. Граберт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ // Государство и право. – 1992. № 10. – С. 96-107.
39. Голюкова Т. Муніципальний сектор економіки // Діловий вісник. - 2002. - № 10. – С. 24-25.
40. Гудзь М.В. Децентралізація державного управління як фактор розвитку місцевого самоврядування // Держава та регіони. - 2001. - № 3. - С. 46-52.
41. Декларація „Про державний суверенітет України”. – Відомості Верховної ради України. – 1990. - № 31. - ст. 429.
42. Декрет Кабінету міністрів України „Про місцеві податки і збори” // Відомості Верховної Ради 1993, №30, ст. 336.
43. Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва // Спрощені режими оподаткування: практика застосування, тенденції розвитку. - К.: 2002. - 16 с.
44. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Переклад І. Дзюб. - К.: Основи, 1998. – 542 с.
45. Державні фінанси: формування і використання на місцевому рівні: Матеріали до лекційного курсу „Бюджетний процес і управління фінансами” / Розпутенко І.В., Федів І.О. - К.: Вид – во УАДУ, 1997. - 102 с.
46. Доронина Т.В. Финансово-экономическое обеспечение устойчивости региональных бюджетов - Автореф. дис. к-та экон. наук: 08 00.10 / Росс. акад. гос. службы. – М.: 1999. – 20 с.
47. Дослідження бюджетного сектору України. Завершальний звіт групи з реформування бюджетного сектору в рамках проекту ПРООН „Децентралізація та людський сектор”, авторська група В. Грановський, І. Луніна, В. Юрчишин, Т. Хариманга, О. Стойко. - К.: 2002. – 32 с.



48. Дроздовська О. Теоретичні засади фінансової децентралізації // Фінанси України. - 2002. - № 8. - С. 19-25.
49. Дроздовська О. Фінансова децентралізація: об'єктивна необхідність та основні цілі // Наукові праці НДФІ, 2002. - № 2. – С. 8-14.
50. Дьомін О. Політика регіонального розвитку в умовах поглиблення ринкових умов в Україні // Економіка України. - 2003. - № 6. - С. 4-14.
51. Економічна енциклопедія. К.: Видавничий центр “Академія”, 2000. - Том 1. - 366 с.
52. Економічна демократія та розвиток місцевого самоврядування в Україні // Зб. наук. ст. За ред. Я.А. Жаліла. – К.: НІС, 2003. – 100 с.
53. Економічний розвиток і державна політика. Практикум // Глагола О., Дідківська С., Кушніренко О., Лессер Б. та ін. За заг. ред. І. Розпутенка. - К.: Вид-во “К.І.С.”,- 2002. - 148 с.
54. Економічне зростання на засадах справедливості. Український погляд. Під редакцією Хансена Х. та Нанівської В. Світовий банк: документи для обговорення. - 1999. - № 47. – 191 с.
55. Єпіфанов А.О Регіональна економіка. - К.: Наукова думка, 2000. - 267 с.
56. Єфименко Т.І. Зміцнення місцевих фінансів та вдосконалення міжбюджетних відносин // Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. „Міжбюджетні відносини центру та регіонів” (26 червня 2004 р.). – К.: ННЦІАЕ, 2004. – С. 62-717.
57. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. пос. / Упоряд. О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князев / За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К.: „Крамар”, 2003. - 396 с.
58. Зайцев Р., Колесников И. Малый бизнес в ЖКХ // Муниципальная власть. - 2003. - № 5. - С. 82-87

59. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” (із змінами і доповненням на 01.04.2002р.). - Харків Вид-во Інформаційно-правовий центр “КСИЛОН”. - 2002. – 68 с.
60. Закон України “Про місцеві ради народних депутатів” від 21 травня, 1997 р. із змінами і доповненням // Відомості Верховної ради України - 1997. - № 24. - ст.10
61. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки „Про бюджетну систему Української РСР” від 5 грудня 1990 р. // Відомості Верховної ради України. - 1991. - № 1. - С. 3-10.
62. Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР “Про бюджетну систему Української РСР” від 29. 06. 1995 р. // Відомості Верховної ради України. - 1995 р. - № 26. - ст. 589- 611.
63. Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР “Про бюджетну систему Української УРСР” від 29.06.1995р. // Відомості Верховної Ради України, - 1995. - № 26. – ст. 195.
64. Закон України “Про приватизацію майна державних підприємств” // Відомості Верховної Ради України, 1992. - № 24. - ст. 348.
65. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України, 1997 р. - № 24. - с. 379-429.
66. Закон України „Про плату за землю” від 3 липня 1992 р. № 2535- XI // Відомості Верховної ради України, 1992. - № 38 – ст. 560.
67. Закон України “Про внесення змін до Закону Української РСР “Про власність” ,1992 р. Відомості Верховної ради України. №48.-ст.660.
68. Закон України “Про внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України “Про прибутковий податок з громадян” № 129/98 від 13.02.98 року // Відомості Верховної ради України, - № 30-31. - ст. 194-196
69. Закон України „Про податок з доходів фізичних осіб” № 889-ІУ від 22.05.2003 р. // Праця і зарплата. – 2003. - №27. – С. 5-20.

70. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Пер. з фр. В.Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – 419 с.
71. Игудин А.Г. Межбюджетные отношения в Российской Федерации // Экономист. – 1994. - № 2. – С. 39-46.
72. Інвестиційний клімат в Україні. Кер. автор. кол. Гайдуцький П.І. - К.: Нора-друк, 2002. – 246 с.
73. Інформаційні технології у фінансах: Навч. посібник / І.В. Розпутенко, В.В. Юрчишин. - К.: Ін-т держ. управління і самоврядування, 1994. - 44 с.
74. Ісмаїлов А.Б. Бюджетний процес та напрями його удосконалення // Фінанси України. - 2002. - № 8. - С. 28-28.
75. Калінюк Н. Вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів / Вироблення державної політики. Аналітичні записки. Укл. О.І. Кілієвич, В.Є. Романов. – К.: “К.І.С.”, 2003. – С. 71-84.
76. Калінюк Н. Податок на нерухомість –джерело бюджетних доходів // Вісник УАДУ. - К.: УАДУ. - № 1. - С. 141-150.
77. Каменська Т.В. Методи підвищення фінансової самостійності міських бюджетів // Держава і регіони. - 2001. - № 2. - С. 73-81.
78. Канторович Л.В., Горстко А.Б. Оптимальные решения в экономике. - М.: Наука, 1995. – 126 с.
79. Качур П. До питання про економічний розвиток територій та між бюджетних відносин / Система державних фінансів України: шляхи забезпечення прозорості та оптимальної децентралізації фінансових потоків. Матеріали Форуму експертів. – К.: “К.І.С.”, 2001. – С. 54-63.
80. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). - К.: НІОС, 2000. - 384 с.
81. Кириленко О.П. Удосконалення формульних підходів у розрахунках бюджетних трансфертів. - К.: Міністерство фінансів України, Науководослідний інститут при Міністерстві фінансів України. Матеріали науково-

практичної конференції “Бюджетна реформа в Україні та шляхи їх вирішення” 25-26 травня. – 2001. - С. 282-287.

82. Кириленко О.П. Фінанси: Навч. посіб. – 2-е вид., перероб. і доп. – Тернопіль: Економічна думка, 1998. – 163 с.

83. Климанов В. Реформа муниципальных финансов // Муниципальная власть. - 2003. - № 4. - С. 88-90.

84. Конституція України / Нова Конституція України (огляд, коментар і текст основного закону) 3-тє видання За ред. Погоріло В.Ф. - К.: ”Наукова думка”, 1998. – 155 с.

85. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики. - К.: НДФІ, 1997. – 276 с.

86. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. - К.: Тов-во „Знання”. – КОО, 1999. – 487 с.

87. Кравченко В.І Проблеми та основні напрями реформування міжбюджетних відносин в Україні. Матеріали наук.-практ. конф. “Бюджетна реформа в Україні та шляхи їх вирішення” (25-26 травня 2001) - К.: 2001. - С. 83-94.

88. Кравченко В.І. Місцеві податки і збори та проблеми зміцнення фінансів місцевих органів влади в Україні // Зб. наук. праць НДФІ при Міністерстві фінансів України, 1995. - Вип. 1. - С. 48-62.

89. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади: Монографія Нац. ін-т стратегічних досліджень. - К.: 1996. - 106 с.

90. Кравченко В.І. Основні проблеми міжбюджетних відносин // Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. „Міжбюджетні відносини центру та регіонів” (26 червня 2004 р.). – К.: ННЦІАЕ, 2004. – С. 55-61.

91. Кравченко В.І. Проблеми формування самостійних сільських територіальних громад в Україні. // Наукові праці НДФІ. –К.: 2002. - № 2(17). С. 3-7.

92. Крайник О. Сучасні підходи до формування місцевих бюджетів // Регіональна економіка. - 2002. - № 4. - С. 65-75.

93. Ковбанюк О.М. Важливий крок до зменшення податкового тягаря в Україні // Фінанси України. - 2004. - № 1. - С. 55-61.
94. Козюра І.В., Лебединська О.Ю. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція): Навч. посіб. - Ужгород: Патент, 2003. - 224 с.
95. Колот А.М. Оплата праці на підприємстві: організація та удосконалення. - К.: Фірма „Праця”, 1997. - 193 с.
96. Кононенко Г. Проблеми місцевих бюджетів та шляхи вдосконалення їх формувань // ДУБУ, центр дослідження адміністративної реформи. Розробка державної політики. Аналітичні записки. К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 350 с.
97. Кудряшов В.П. Фінанси. Навчальний посібник / Херсон: К-88 Олді-плюс, 2002. – 352 с.
98. Кузнецова О. Мировой и российский опыт региональной экономической политики // Мировая экономика и международные отношения. - 2003. - № 10. - С. 60-69.
99. Куліков Г. Підвищення реальної заробітної плати як провідний фактор мотивації праці в перехідній економіці України // Україна: аспекти праці. - 2002. - № 4. - С. 12-18.
100. Кульчицький В.М. Проблеми бюджетного реформування в Україні // Фінанси України. - 2002. - № 7. - С. 25-29.
101. Кульчицький М.І. Роль міжбюджетних відносин у стимулюванні розвитку регіонів України // Фінанси України. - 2000. - № 3. - С. 87-91.
102. Кульчицький М.І. Місцеві бюджети і механізм їх формування // Фінанси України. – 2001. - № 9. – С. 98-104.
103. Кучма Л. Європейський вибір: концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. - 2002. - 4 червня.

104. Лавренчук А.О. Децентралізація влади як напрямок реформи державного управління в контексті інтеграції України до Європейського Союзу // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський союз. Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю. К.: Вид-во УАДУ, 2002. - Т.1. - С. 106-109.
105. Лебедев В.А. Местные налоги. – СПб, 1986. - 286 с.
106. Лексин В., Швецов А. Проблемы ресурсного обеспечения местного самоуправления сквозь призму зарубежного опыта // Местная экономика. – 2002. - № 1-2. – С. 71-103.
107. Лилик. О.Я. Теоретичні проблеми організації між бюджетних відносин в Україні // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції „Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх вирішення” 25-26 травня 2001р. - Вид-во науково-дослідний інститут при Міністерстві фінансів України. - К.: 2001. - С. 302-308.
108. Луніна І.О. Проблеми розмежування компетенцій центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. . - К.: Науково-дослідний інститут при Міністерстві фінансів України. Матеріали науково-практичної конференції “Бюджетна реформа в Україні та шляхи їх вирішення” 25-26 травня 2001 р. - С. 214-219.
109. Луніна І.О. Районні бюджети у контексті ефективної системи між бюджетних відносин // Економіка і прогнозування. - 2003. - № 1. – С. 47-58
110. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. – 1998. - № 3. – С. 31-41.
111. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів та економічний розвиток регіонів // Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. „Міжбюджетні відносини центру та регіонів” (26 червня 2004 р.). – К.: ННЦІАЕ, 2004. – С. 72-87.

112. Людкевич О. Класифікація податків за їх стимулюючими функціями в розвитку підприємництва // Регіональна економіка. - 2002. - № 3. - С.147-152.
113. Ляпіна К.М., Ляпін Д.В. Національна програма розвитку малого підприємництва - очікування, проблеми, перспективи. - К.: Інститут конкурентного суспільства, 2001. - 158 с.
114. Макуха В. Економіка міст. Україна і світовий досвід / Навчальний посібник. - К.: Основи, 1997. - 240 с.
115. Матеріали науково-практичної конференції „Стратегія економічного і соціального євроінтеграційного розвитку України: фінансова політика та основні напрями бюджетної реформи”. // Міністерство фінансів України. - К.: 2004. - 139 с.
116. Мечинський О.Б. Формування та розподіл коштів бюджету місцевого самоврядування: Автореф. дис. кандидата наук з державного управління: 25.00.06 // К.: УАДУ, 2001. - 17 с.
117. Михасюк І., Мельник А., Замок З. Державне регулювання економіки / За загальною редакцією І.Р. Михайлюка. Підручник. Друге видання, виправлене і доповнене. - К.: Атака, 2002. - 252 с.
118. Мордвінов О. Управління природокористуванням в умовах ринкової трансформації: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 344 с.
119. Мошенець О.С. Міжбюджетні відносини як інструмент активізації регіонального розвитку // Фінанси України. - 2001. - № 12. - С. 48-50.
120. Невмержинський Ю. Стан підприємництва в Україні // Зб. наук. пр. УАДУ. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - С. 112-122.
121. Новікова М.М. Удосконалення взаємовідносин бюджетів різних рівнів// Фінанси України. - 2002. - № 10. - С. 84-87.
122. Общая теория финансов / Под ред. Л.А. Дробозиной. - М.: ЮНИТИ, 1995. - 526 с.
123. Озеров И.Х. Общие принципы организации городских финансов. - СПб.: Б. И. - 1907. - 24 с.

124. Озерний О.П. Удосконалення оподаткування доходів фізичних осіб // Фінанси України. – 2002. - № 3. – С. 26-28.
125. Онишко С.В. Підвищення адміністрування податку на прибуток // Фінанси України. – 2003. - № 6. - С. 47-50
126. Орлатий М.К. Методичні рекомендації до тематичного модуля „Розвиток соціальної інфраструктури сільських територій”. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 50 с.
127. Олійник Н.І. Сучасний стан житлово-комунального господарства та заходи щодо його реформування: матеріали наук.-прак. конф. / К.: Вид-во УАДУ, 2001. – С. 204-208.
128. Олійник Н.І. Демоніполізація житлово-комунального господарства – важливий напрям реформування галузі // Зб. наук. пр. УАДУ / К.: Вид-во УАДУ, 2002.- Вип. 1. – С. 95-103.
129. Основні соціально-економічні показники міст - членів Асоціації міст України. - К.: Асоціація міст України, 2001. - С. 15-20.
130. Павлюк В.М. Ефективність надання податкових пільг // Фінанси України. - 2002. - № 1. - С. 34-40.
131. Панасенко І. Комунальна власність: за і проти // Місцеві бюджети, податки і збори / Під заг. редак. В.А. Граб. - К.: Парламентське видавництво. - 2000. - С. 152-155.
132. Пансков В.Г. Сводный финансовый баланс государства. – М.: Финансы и статистика. - 1987. – 159 с.
133. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. - К.: Знання-Прес, 2002. – 495 с.
134. Петти У., Смит А., Рикардо Д. Антологія економічної класики. – М.: Економ-ключ, 1993. – С. 77-78.
135. Позняк О. Трудові міграції в Україні: сучасний стан, проблеми, перспективи // Україна: аспекти праці. - 2001. - № 8. - С. 43-47.
136. Петровська І.О., Клиновий Д.В. Фінанси // Навч. пос. - К.: ЦУЛ, 2002. – 300 с.



137. Пілотська О. Місцеві податки і збори через призму проекту податкового кодексу України // Економіка фінанси право. - 2003. - № 1. - С. 28-33.
138. Піхотська О.М. Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування // Фінанси України. - 2003. - № 5. - С. 46-49
139. Податкова політика і економічні реформи: Навч. посібник / І.В. Розпутенко. - К.: Вид-во УАДУ, 1996. - 119 с
140. Послання Президента України до Верховної ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році. - К.: Інформаційно-видавничий центр Держкомстату України, 2003. - 478 с.
141. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. Навч. посіб / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. Моньйо та ін. - К.: 2000. – 136 с.
142. Річні звіти головного фінансового управління Тернопільської облдержадміністрації за 1999-2003 рр.
143. Річні звіти фінансового управління Чортківської РДА Тернопільської області за 1999-2003 рр.
144. Розвиток підприємництва в Україні // Кер. автор. кол. П.І. Гайдуцький. - К.: Нора-друк, 2003. – 248 с.
145. Розпутенко І.В., Бюджетний процес: Матеріали до лекції. - К.: Видав-во УАДУ, 1997. - 60 с.
146. Розпутенко І.В. Пріоритетні напрями економічної політики України: Метод. вказівки. - К.: Вид-во УАДУ. - 2000. - 44 с.
147. Розпутенко І.В. Економічне зростання в Україні: проблеми і здобутки. – К.: К.І.С., 2001. – 136 с.
148. Руденко В. Фінансово-матеріальні ресурси органів місцевого самоврядування як засоби реалізації соціальної спрямованості держави // Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні: Матеріали Всеукраїнського семінару та координаційної ради. Київ 27 листопада 2001 р. / Упорядники: М. Пухтинський, Е. Рахімчулов. - К.: Логос. - 2002. – 308 с.

149. Садовий Г. Механізми надання місцевим бюджетам міжбюджетних трансфертів як засобу фінансування програм та послуг // Вироблення державної політики. Аналітичні записки. Укл. О.І. Кілієвич, В.Є. Романов. – К.: “К.І.С.”, 2003. – С. 265-276.
150. Свердан М.М. Податок на прибуток підприємств // Фінанси України. - 2002. - № 12. - С. 68-74
151. Світанько В. Регіональні проблеми функціонування об'єктів комунальної власності // Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України // [http://www.usukraine.org/fond\\_ukr.shtml](http://www.usukraine.org/fond_ukr.shtml)
152. Система оподаткування сільського господарства України після 2004 року // Інститут Економічних досліджень та політичних консультацій в Україні, Німецька Консультаційна Група з питань Економічних Реформ -К., 2002. – 33 с.
153. Слухай С.В. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій. Монографія. – К.: “АртЕк”, 2002. – 288 с.
154. Слухай С.В. Особливості фінансової підтримки місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2002. - № 9. – С. 48-55.
155. Слухай С.В. Проблеми фінансової децентралізації // Фінанси України. – 2002 р. - № 8. – С. 19-25.
156. Соколовська А.М. Податкова система України: теорія та практика становлення. - К.: НДФІ, 2001. – 372 с.
157. Сприяння сталому економічному зростанню в Україні // За ред.. Ш. Фон Крамна – Таубоделя, І. Анісової: Пер. з англ. М. Тюкошина. - К.: Альфон-Принт, 2001. – 347 с.
158. Сунцова О. Особливості організації формування доходної бази місцевих бюджетів // Аспекти самоврядування. - 2002. - № 1 (13). - С. 38-40.
159. Суховірська О.Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади // Фінанси України. - 2003. - № 11. - С. 61-67.

160. Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні / В.С. Куйбіда; Відп. ред. І.В. Розпутенко. - Л.: Літопис, 2001. - 176 с.
161. Сучасна економічна теорія і державні фінанси: Зб. Праць / О. Кілієвич, І. Розпутенко, О. Романюк, В. Юрчишин. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 422 с.
162. Тронь В.П. Стратегія прориву: Монографія. – К. УАДУ, 1995.- 344 с.
163. Толуб'як В.С. Проблеми та перспективи фінансової децентралізації // Економіка України. - 2004. - № 2. - С. 22-27.
164. Толуб'як В.С. Спрощена система оподаткування сільськогосподарських товаровиробників та підвищення доходності місцевих бюджетів // Статистика України. - 2003. - № 2. - С. 39-43.
165. Толуб'як В.С. Стимулююча роль податкової системи в аграрному секторі // АгроінКом. - 2002. - № 1-3. - С. 37-38.
166. Толуб'як В.С. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. - 2002. - № 11. - С. 68-71.
167. Толуб'як В.С. Проблеми місцевих бюджетів та необхідність удосконалення міжбюджетних відносин // Зб. наук. пр. НАДУ / К.: Вид-во НАДУ, 2003. – Вип. 2. – С. 191-198.
168. Толуб'як В.С. Роль підприємництва у формуванні місцевих бюджетів та зростанні їх доходів // Статистика України. - 2003. - № 4. - С. 61-64.
169. Толуб'як В.С. Місцеві бюджети: шляхи збільшення доходів // Вісник НАДУ, 2003. - № 4. - С. 408-412.
170. Толуб'як В.С. Регіональні аспекти реформування міжбюджетних відносин // Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. „Міжбюджетні відносини центру та регіонів” (26 червня 2004 р.). – К.: ННЦІАЕ, 2004. – С. 131-137.
171. Точильников П.М. Социалистические финансы. Вопросы истории. – Финансы. - 1974. - 207 с.

172. Тулуш. Л.Д. Економічний зміст плати за землю // Фінанси України. - 2002. - № 9. - С. 24-30.
173. Указ Президента України № 746 від 28.06.99 р. “Про спрощену систему оподаткування обліку та звітності суб’єктів малого підприємництва” // Відомості верховної ради України. 1999. - № 26. - ст.1230
174. Україна за роки незалежності, 1991-2002. – 4 вид., переробл. та доповн. За заг. ред. Гайдуцького П.І. - К.: Нора-Друк, 2002. - 366с.
175. Україна на порозі ХХІ століття: уроки реформ та стратегія розвитку: Матеріали наук.- практ. конф., Київ, 15-16 листопада 2000 р.- К.: НТУУ КПІ, 2001. – 339 с.
176. Федів І.О. Львів: досвід адміністративної реформи на рівні місцевого самоврядування.: Монографія. - К.: Вид-во УДУ, 2001. - 402 с.
177. Федів І.О. Ефективність управління ресурсами територіальних громад: Метод. посібник. – Львів: Вид-во „Папуга”. - 2003. - 311 с.
178. Федів І.О. Комплексний аналіз ефективності управління: теорія та практика: Метод. посібник. - Львів: Вид-во „Папуга”. - 2003. - 399 с.
179. Федосов В., Артеменко В. Соціально-економічний моніторинг регіонів обласного рівня // Регіональна економіка. – 1998. - № 3. – С. 87-94.
180. Фінанси: Навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни / О.Р. Романенко, С.Я. Огородник, М.Я. Зязюн. – К.: КНЕУ, 1999. – 107 с.
181. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посібник / В.М. Опарін. – К.: КНЕУ, 1999. – 164 с.
182. Формування місцевих бюджетів та реформування між бюджетних відносин / Монографія. Упорядник М.Г. Чумаченко. – К.: Поліс, 2001. – 96 с.
183. Фролова М. Стан та проблеми розвитку малого підприємництва в Україні з позицій індустріального аналізу // Вісник УАДУ, 2002. - № 3. -С. 125-135.

184. Хорст Ріссе. Політика в галузі оподаткування і регулювання доходів: урівнювання федеральних і регіональних інтересів. Система і досвід Федеративної республіки Німеччини / Фонд “Україна-США”. Програма сприяння парламентам України. – 4 с.
185. Чистов С.М., Некифоров А.Є., Куценко Т.Ф. та ін., Державне регулювання економіки: Навч. посібник. - К.: КНЕУ, 2000. - 316 с.
186. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. - К.: НІОС, 2003. – 488 с.
187. Чугунов І.Я., Луценко Р.В. Основні підсумки виконання бюджету у 2002 році // Фінанси України. - 2003. - № 5. - С. 25-40.
188. Чугунов І.Я., Лісниченко І.В. Основні підсумки виконання бюджету у 2001 р. // Фінанси України. - 2002. - № 5. - С. 85-105.
189. Чугунов І.Я. Основні підсумки виконання бюджету у 2000 році // Фінанси України. - 2001. - № 6. - С. 39-45.
190. Штурм Р. Бюджет (перевод А.Изгоева). – СПб.: 1907. – 600 с.
191. Шумахер У. Фінансовий федералізм у Федеративній Республіці Німеччині / Фонд “Україна – США”, Програма сприяння парламентам України. – 28 с.
192. Юрій С.І., Квасовський О.Р. Фіскальна і стимулююча ефективність спрощених режимів оподаткування для приватних підприємців // Фінанси України. - 2002. - № 8. - С. 63-70.
193. Юрій С.І., Бескид І.М. Державний бюджет України: Навчальний посібник. – Тернопіль: О.О.О. “УМДС”, 1998. – 277 с.
194. Юрчишин В.В. Суперечливість проявів макроекономічних чинників зростання. – Вісник УАДУ, 2002. - № 1. – С. 65-72.
195. Юрчишин В.В. Макроекономічна стабілізація в Україні: факти, тенденції, проблеми. Монографія. – К.,1999. – 161 с.
196. Юрчишин В.В. Монетарне розширення на підтримку зростання. – К. : Вісник УАД, 2002. - № 4.- С. 161-165.

197. Януль Є.І. Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. - 2003. - № 8. - С. 19-21.
198. Яременко О.С. Концептуальні засади реформи міжбюджетних відносин // Матеріали міжнародної наук.-практ. конф. „Міжбюджетні відносини центру та регіонів” (26 червня 2004 р.). – К.: ННЦІАЕ, 2004. – С. 7-10.
199. Beduc, L. et al, The French Financial System, in: Kaufman, G., ed.: Banking Structures in Major Countries. – Boston: Kluwer Academic Publishers, 1992. - P. 245-292.
200. Blockages, James, and Efrone, Smith., Encyclopedia - London: Alien and Unwin.- 1982. – 584p.
201. Fiscal Policies in Economies in Transition / Vito Tanzi (ed.); International Monetary Fund. – Washington DЦit II
202. Kossa, L., Essential financial studies. – Paris:University of Paisley, European Studies Working Papers.- 1995. – 562p.
203. Roy B. Fiscal Decentralization as Development Policy // Public Budgeting & Finance, Summer 1999, Volume 19, Number 2, p. 59-75
204. Slukhai S. Global Tendencies in Intergovernmental Finances: a Challenge for Ukraine // <http://filbright.kiev.ua/newsletters/08/p08en.html>.
205. [http. www.sefr.kiev.ua](http://www.sefr.kiev.ua).
206. <http://www.usukraine.org/cpp/pfstners/part306/fonduk.html>

## ДОДАТКИ

















