

УДК 336.14:352]:338.244.47

ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Вінницька О. А., Бержанір І. А.

Анотація. За результатами аналізу існуючих підходів до визначення принципів успішної децентралізації, визначено принципи формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації: принцип бюджетної еквівалентності; принцип національної солідарності; принцип децентралізації; принцип бюджетного (фіскального) федералізму; субсидіарності, фінансової самостійності органів місцевого самоврядування; принцип фінансового вирівнювання; принцип територіальної прив'язки.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, власні доходи, закріплені доходи, децентралізація.

Постановка проблеми. Умови трансформації суспільно-економічних процесів спонукають до пошуку дієвих механізмів мобілізації бюджетних ресурсів, ефективного їх використання, що сприяло б повноцінному фінансуванню власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. У контексті руху грошових коштів між учасниками, що задіяні в процесі формування доходів місцевих бюджетів, відбувається процес створення фондів грошових коштів, які набувають форми власних і закріплених бюджетних надходжень. З огляду на це особливої актуальності набуває детальне дослідження принципів формування доходів місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблеми. Питання формування доходів місцевих бюджетів займає важливе місце у працях таких вітчизняних вчених як: Т. Г. Бондарук [1], Т. К. Кваша [2], С. Ларіна, С. В. Слухай та інших. Більшість робіт торкаються визначеного кола питань бюджетної практики, міжбюджетних відносин. Проте багато питань, що стосуються аналізу формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації, залишаються недостатньо

повно вивченими.

Формулювання цілей дослідження. Метою цієї статті є визначення принципів формування доходів місцевих бюджетів, а також дослідження бюджетів органів місцевого самоврядування.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. В сучасних умовах економіка України характеризується поступовим збільшенням диференціації рівнів економічного і соціального розвитку регіонів та обсягів податкових і неподаткових доходів, які надходять до їх бюджетів. Тому проблеми збалансованості, забезпечення стійкості доходної бази бюджетів, ефективного механізму формування міжбюджетних відносин в умовах децентралізації залишаються вкрай актуальними. В зв'язку з цим актуалізується необхідність системного дослідження економічних основ розвитку доходної бази місцевих бюджетів. Дослідження проблем формування доходної частини місцевих бюджетів України набуває особливої актуальності, оскільки саме доходи місцевих бюджетів є основою економічної і соціальної стабільності регіонів. В умовах поглиблення диспропорцій у розвитку окремих регіонів України проблеми доходів

бюджетів перебувають у полі зору науковців, практиків і громадськості та є пріоритетними у фінансовій науці.

Підґрунтям фінансової бази органів місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів, які втілюють економічну самостійність місцевих органів влади, сприяють розвитку місцевої інфраструктури. При формуванні доходів місцевих бюджетів у світовій практиці перевага надається двом альтернативним принципам: бюджетної еквівалентності та національної солідарності.

Так, професор Т. Бондарук відзначає, що в основі формування доходів місцевих бюджетів має бути «принцип бюджетної еквівалентності, в який закладена ідея податкової справедливості щодо громадян, підприємств і жителів регіонів у цілому. За цим принципом доходи місцевих бюджетів повинні відповідати податковому навантаженню, яке несуть жителі регіонів, тому можливості одержання ними суспільних благ та послуг за рахунок місцевих бюджетів мають зростати зі збільшенням податків, які стягуються на певній території» [1, с. 292].

Підґрунтям другого принципу національної солідарності є загальне розуміння громадянської солідарності, а також ряд економічних аргументів, відповідно до яких держава намагатиметься вирівнювати певною мірою фінансові можливості регіонів[2]. По-перше, держава гарантує надання громадянам низки соціальних послуг на певному рівні (послуги у сфері освіти, охорони здоров'я). По-друге, держава послаблює неефективність міжрегіональних переміщень фінансових ресурсів, виробничих чинників, яку зумовлює низький рівень розвитку в окремих регіонах транспортної інфраструктури, зв'язку тощо [2, с. 146].

Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування також здійснюється за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень. Ключовим критерієм розподілу повноважень є принцип субсидіарності, відповідно до якого повноваження на надання гарантованих суспільних послуг мають бути закріплені за органом влади, максимально наближеним до кінцевого споживача таких послуг. У вітчизняному законодавстві цей принцип визначений лише у Бюджетному кодексі як один із принципів формування бюджетної системи і стосується розподілу видів витрат між її рівнями.

Як відмічає С. Слухай, вагомим у запровадженні фіскальної децентралізації стали такі принципи, які сформулював ще Р. Масгрейв: 1) принцип відповідності (рішення про виробництво суспільних благ мають приймати ті громадяни, які проживають на території, де отримуватимуться вигоди, платежі й адмініструватимуться податки і збори для фінансування суспільного блага); 2) принцип централізованого перерозподілу (зміни в розподілі мають покладатися на центральний уряд, який володіє необхідними важелями для здійснення політики розподілу); 3) принцип фінансового вирівнювання (за відсутності адекватної політики індивідуального розподілу центральний уряд має забезпечувати певний ступінь вирівнювання між краще та гірше забезпеченими територіями); 4) принцип національних бажаних благ (центральний уряд може стимулювати цільовими трансфертами надання певних локальних суспільних благ, оскільки їхнє виробництво характеризується просторовими зовнішніми ефектами або вони є особливо значущими благами з національної точки зору) [9, с. 13].

Так деякі європейські науковці наголошують: «Принципи фіскального федералізму можуть застосовувати до федеративної та унітарної держави, які мають субцентральні рівні уряду, оскільки це неодмінно приводить до підвищення ступеня свободи цих рівнів влади як щодо видатків, так і щодо пов'язаних з ними розподілом податків, зборів, обов'язкових платежів» [11, с. 63]. Серед вітчизняних учених цю думку підтримує, зокрема С. Слухай, який стверджує, що незалежно від політичного устрою держави у будь-якій країні реально існує розподіл фіскальних повноважень між рівнями влади. Це означає, що державні фінанси мають федеративну будову, оскільки кожен рівень державного управління має закріплені за ним завдання, виконання яких покладається на сформовані в ході процедури демократичного волевиявлення відповідні уряди (регіональні, місцеві) [9, с. 18]. Саме тому можна погодитися з думкою багатьох дослідників про те, що державний сектор країни будується на засадах федералізму, якщо існують принаймні два рівні держави, уряди нижчого з яких – регіональні, місцеві – мають певну автономію в реалізації покладених на них завдань з точки зору акумуляції та витрачання суспільних коштів [3]. Така ознака характерна як для унітарних, так і для федеративних держав.

Очевидною є необхідність перебудови місцевої влади на принципі солідарності з центральною владою у вирішенні проблем місцевого значення в поєднанні з принципом фінансової самостійності органів місцевого самоврядування [8].

Вважаємо, що ключовим принципом формування доходів місцевих бюджетів має бути принцип децентралізації. Виходячи з визначення фінансової (фіскальної) та бюджетної децентралізації вважаємо, що принцип децентралізації доходів місцевих

бюджетів передбачає розподіл функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їхнє використання між центральним та локальним рівнями управління, а також автономію місцевих органів влади у прийнятті самостійних рішень в податково-бюджетній сфері.

Ще у Конституції Української Народної Республіки в 1918 р., було зазначено, що, не порушуючи єдиної своєї влади, Республіка надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації [6].

ОЕСР так визначає принципи успішної децентралізації: чіткий розподіл фінансових функцій; прийняття обґрунтованих рішень; дотримання місцевих пріоритетів; підзвітність. Однак, застосування цих принципів на практиці виявилось непростю справою. Обставини різних країн відрізняються, отже, політичні та інституційні інструменти, які встановлюють децентралізацію, мають бути сформовані з урахуванням конкретних умов окремих країн [5].

Як правило, в унітарних державах має місце високий рівень централізації бюджетних ресурсів, натомість у країнах з федеративним устроєм бюджетне регулювання базується на принципах бюджетного федералізму, що передбачає збалансоване розмежування повноважень та відповідальності між рівнями бюджетної системи, відносну самостійність місцевих бюджетів [7]. Однак, деякі федеративні країни являються більш централізованими, ніж деякі унітарні.

Розроблення регуляторних механізмів бюджетної децентралізації повинно здійснюватися комплексно, поєднуючи принципи обґрунтованості, комплементарності (сумісності і взаємопов'язаності) в якості загальних базових основ, та принципу специфікації, як додаткового компенсаційного

інструментарію з чітко детермінованими умовами відновлення порушених бюджетних взаємозв'язків для збереження стабільності системи управління суспільними фінансами [5].

Із загального принципу еквівалентності як необхідної умови ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем випливають відповідні вимоги до податків, що доцільно надавати у розпорядження місцевих органів влади [12]. Такі податки є основою доходів місцевих бюджетів і, за твердженням І. Луніної, вони повинні відповідати таким принципам [4]:

- принцип одержуваної вигоди – стягування податків має відповідати тій вигоді, що одержують жителі і суб'єкти економічної діяльності визначених територій від місцевих суспільних благ, наданих за рахунок відповідних місцевих бюджетів;

- принцип широкого розподілу податкового навантаження – такі податки мають створювати певне відчутне навантаження по можливості на всіх жителів і підприємства адміністративно-територіальної одиниці;

- принцип територіальної прив'язки – об'єкт оподаткування має бути зв'язаний з визначеною територією і відрізнитися низькою мобільністю;

- принцип незалежності податкових надходжень від кон'юнктурних змін в економіці – податки, що надходять до місцевих бюджетів не повинні реагувати на зміну кон'юнктури ринку (або реагувати в незначній мірі). Цей принцип є важливим з погляду на забезпечення достатньої стабільності податкових надходжень, оскільки основні види витрат місцевих бюджетів або не залежать від економічних циклів (наприклад, витрати на охорону здоров'я, освіту), або зростають у періоди погіршення економічної ситуації (наприклад, витрати на соціальний захист найбільш уразливих груп населення) [10].

В результаті аналізу існуючих підходів до визначення принципів успішної децентралізації, розроблення регуляторних механізмів бюджетної децентралізації, фіскальної децентралізації визначимо принципи формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації (рис. 1).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз проблем функціонування місцевих бюджетів дає змогу зробити висновки щодо здійснення заходів, спрямованих на покращання умов формування місцевих бюджетів. Необхідно чітко розподілити компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади і органами регіонального та місцевого самоврядування, і поступово здійснювати перехід до децентралізації державних фінансів. Так, для ефективної організації процесу бюджетної децентралізації визначено принципи формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації: бюджетної еквівалентності – відповідність доходів місцевих бюджетів податковому навантаженню, жителів регіонів; національної солідарності – загальне розуміння громадянської солідарності, відповідно до якого держава вирівнює фінансові можливості регіонів; децентралізації – чіткий розподіл фінансових функцій, дотримання місцевих пріоритетів, підзвітність; бюджетного (фіскального) федералізму – збалансоване розмежування повноважень та відповідальності між рівнями бюджетної системи, відносна самостійність місцевих бюджетів; субсидіарності – закріплення повноважень на надання гарантованих суспільних послуг за органом влади, максимально наближеним до кінцевого споживача; фінансової самостійності органів місцевого самоврядування – чітке забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі

через їх участь в загальнодержавних податках; територіальної прив'язки – об'єкт оподаткування має бути зв'язаний за визначеною територією і відрізнятися низь-

кою мобільністю; фінансового вирівнювання – забезпечення певного ступеня вирівнювання між краще і гірше забезпеченими територіями.

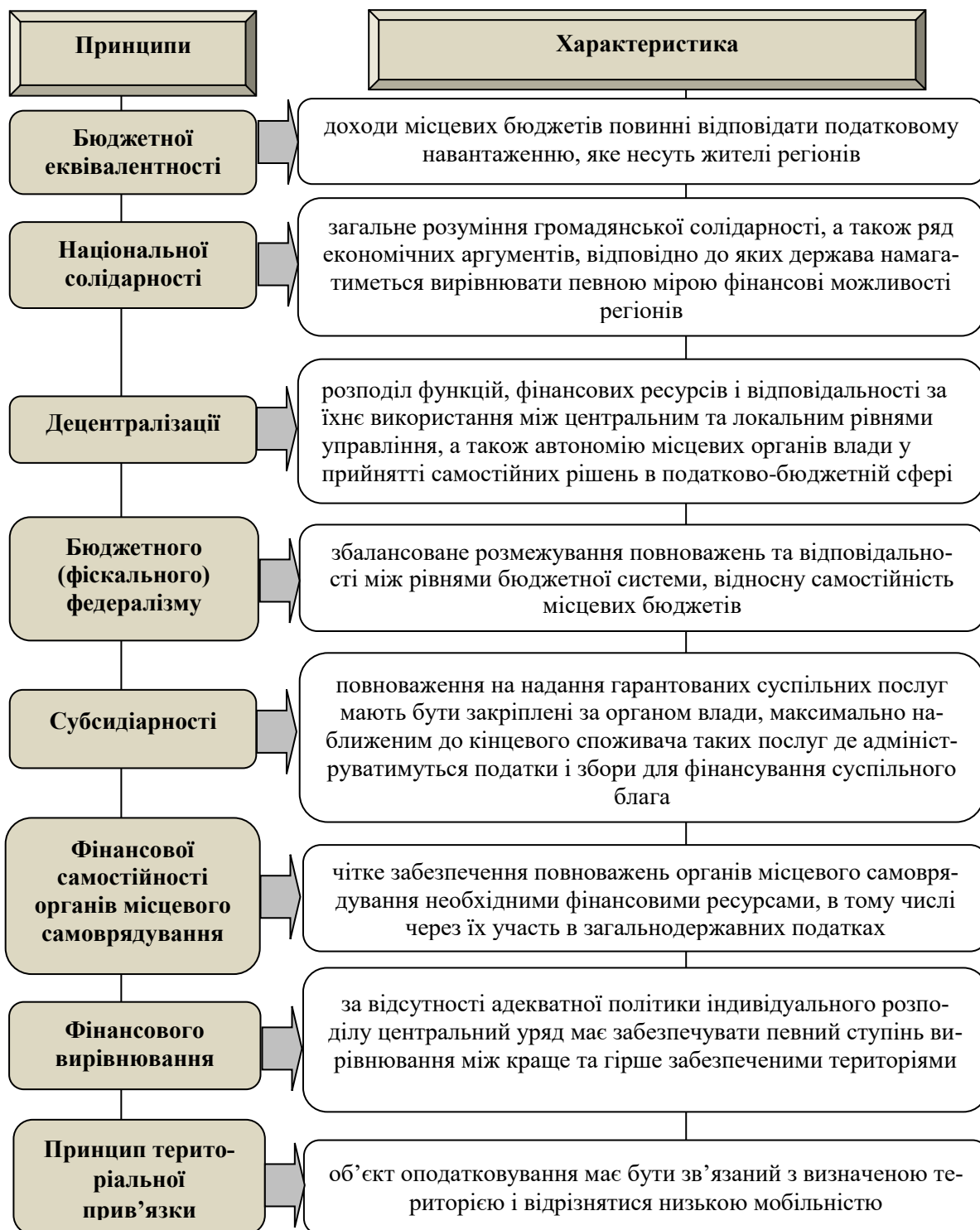


Рис. 1. Принципи формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації

Джерело: систематизовано авторами.

Список використаної літератури

1. Бондарук, Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні : [монографія] / Т. Г. Бондарук ; Ін-т екон. та прогнозів НАН України. – К. : Експрес. – 2009. – 608 с.
2. Бондарук, Т. Г. Місцеві фінанси : навч. посібник / Т. Г. Бондарук. – К. : «Інформ.-аналіт. агентство». – 2013. – 529 с.
3. Герчаківський, С. Д. Теоретичний логос фіскальної децентралізації / С. Д. Герчаківський, О. Р. Кабаш // Регіональна економіка. – 2009. – № 2. – С. 133–140
4. Касперович, Ю. В. Формування неподаткових надходжень бюджету в системі фінансово-економічного регулювання / Ю. В. Касперович // Економічний часопис–XXI. – 2013. – № 9–10 (2). – С. 55–58.
5. Кваша, Т. К. Теоретичні та практичні аспекти фіскальної децентралізації: емпіричний аналіз / Т. К. Кваша // Економічний простір. – 2014. – № 189. – С. 115–127.
6. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>.
7. Ларина, С. Теория, методология и направления бюджетной децентрализации / С. Ларина // Финансовая экономика. – 2010. – № 3. – С. 22–45.
8. Нікончук, А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні / А. М. Нікончук // Право і безпека. – 2011. – № 5(42). – С. 30–34.
9. Слухай, С. В. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій : [монографія] / С. В. Слухай. – К. : АртЕк. – 2002. – 288 с.
10. Циммерманн, Х. Муниципальные финансы : учебник / Х. Циммерманн ; пер. с нем. – М. : Дело и сервис. – 2003. – С. 161–167, 323–324.
11. Fiscal Federalism in the European Union / Ed. by A. Fosatti, G. Panella. – London, New York, Routledge. – 1999. – P. 63–71.
12. Peffekofen, R. Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen / R. Peffekofen // Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. – Stuttgart. – 1980. – Bd. 2. – S. 622.

Бібліографічний опис для цитування:

Вінницька, О. А. Принципи формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації / О. А. Вінницька, І. А. Бержанір // Науковий журнал «Економічні горизонти». – 2017. – № 2(3). – С. 47–52.