

УДК 336.02

*С.Ф. БОЛЬШЕНКО*, доц.,  
*Н.И. НИКИФОРОВА*, доц., Харьковський національний  
автомобильно-дорожний університет

## **ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ**

Розглянуті принципи фінансування місцевої влади та особливості формування місцевих бюджетів в європейських країнах. На основі порівняльного аналізу структурних особливостей формування місцевих бюджетів в європейських країнах зроблені висновки щодо напрямків зміцнення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та реформування місцевого оподаткування в Україні.

Principles of financing of local-authority and feature of forming of local budgets in the European countries are considered. On the basis of comparative analysis of structural features of local budgets forming in the European countries conclusions are done in relation to directions of strengthening of the financial providing of organs of local government and reformation of local taxation in Ukraine.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, місцеві бюджети, фінансове забезпечення, місцеве оподаткування, власні доходи, поточні доходи, податкові та неподаткові надходження, трансферти.

**Вступ.** Останніми роками в Україні набула великої актуальності проблема нестачі в органів місцевого самоврядування фінансових ресурсів для виконання ними своїх функцій з соціально-економічного розвитку територій. За таких умов важливим чинником виходу країни з фінансово-економічної кризи має стати ефективне формування місцевих бюджетів, здатне перетворити територіальні громади із дотаційних на суб'єкти, які за рахунок власних коштів спроможні розв'язати будь-які соціально-економічні проблеми. У розвинених країнах світу територіальні громади є стабілізатором соціально-політичного ладу та фінансово-економічної ситуації у державі.

**Постановка завдання.** Проблемами фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування займалися багато вітчизняних вчених, таких як Кравченко В.І., Кириленко О.П., Луніна І.О., Петленко Ю.В., Рожко О.Д., Сазонець І.Л., Сунцова О.О., Швець В.Я. та інші. Але ці питання й досі не втратили актуальності, а в сучасних умовах фінансово-економічної кризи потребують подальшого дослідження, адже саме ефективне формування та використання місцевих бюджетів є передумовою здійснення функцій і завдань, що покладені на місцеве самоврядування.

Як переконує досвід розвинених країн, фінансові проблеми територій розв'язуються через надання місцевим органам влади стабільно закріплених дохідних джерел, розширення сфери місцевого оподаткування та реформування системи міжбюджетних відносин у країні. Як свідчить вітчизняна практика, найбільш суттєвими недоліками місцевого оподаткування в Україні є незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів, їх обмежена кількість, відсутність взаємозалежності між рівнем громадських послуг, які надаються на певній території, та податковим навантаженням населення, та інші.

Тому метою дослідження є порівняльний аналіз структурних особливостей формування місцевих бюджетів європейських країн та розробка на його основі напрямів реформування системи фінансового забезпечення місцевих органів влади в Україні.

**Методологія.** Наукове дослідження виконано на основі чинного законодавства, теоретичної та методичної бази формування дохідної та витратної частини місцевих бюджетів, вітчизняного та європейського досвіду фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та з використанням системного підходу і порівняльного аналізу.

**Результати дослідження.** Ключовими характеристиками, що визначають особливості фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є залежність від надходжень трансфертів з бюджету центрального уряду до місцевих бюджетів. Системи фінансового

забезпечення місцевого самоврядування країн, де власні надходження місцевих бюджетів складають понад 50%, можна вважати децентралізованими. А ті країни, що мають рівень надходжень від трансфертів понад 45%, мають централізовану систему фінансового забезпечення.

Ступінь децентралізації в визначенні податків залежить від політичних, економічних та інституційних особливостей країни, а також тієї ролі, яка в країні відводиться органам місцевої влади. Універсальної моделі фінансування, яка б була прийнятною для всіх країн на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування не існує. Проте у Європейській Хартії з питань місцевого самоврядування встановлено наступні принципи фінансування місцевих органів влади:

«В рамках національної економічної політики місцеві органи влади повинні мати право на забезпечення власними фінансовими ресурсами, ними вони могли б у межах своїх повноважень вільно розпоряджатися.

Фінансові ресурси місцевої влади повинні відповідати обсягам її повноважень, встановленим конституцією або законодавством.

Щонайменше частина фінансових ресурсів місцевої влади має надходити від місцевих податків і виплат, ставки яких, у визначених межах, вона повинна мати право встановлювати.

Фінансові системи, на яких базуються ресурси, доступні місцевій владі, повинні бути відповідним чином диверсифікованими і життєздатними, щоб дозволяти їм максимально відстежувати реальну еволюцію видатків на виконання своїх завдань.

Підтримка фінансово слабше забезпеченої місцевої влади має здійснюватися через створення програм фінансового вирівнювання або інших аналогічних заходів, спрямованих на підтримку впливу нерівномірності розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вона змушена нести. Зазначені програми та заходи не повинні обмежувати свободу дій місцевої влади в межах її повноважень.

Місцева влада має бути відповідно поінформована щодо того, яким чином здійснюється розподіл ресурсів, що потрапляють у її розпорядження» [1].

Порівняльний аналіз структури загального обсягу надходжень місцевих бюджетів таких країн, як Данія, Італія, Великобританія, Швеція, Словенія, Словаччина, Чехія, Молдова, Литва, Латвія, Франція, Естонія, Фінляндія, Іспанія, Угорщина, Польща, Румунія дає змогу зробити висновок про те, що в більшості країн місцеві бюджети формуються в основному за рахунок власних доходів. Так, наприклад, в Данії за рахунок власних доходів формується 61,8% доходів місцевих бюджетів, во Франції – 62,8%, в Фінляндії – 71,8%, в Швеції – 80,4% [2].

Найбільш залежними від центрального уряду є місцеві бюджети постсоціалістичних країн. Серед них можна виділити дві групи країн. До більшої з них відносяться такі країни, як Румунія, Словенія, Угорщина, Болгарія. В країнах цієї групи відбуваються перетворення в напрямку зниження фінансової залежності місцевих органів влади від трансфертів з бюджетів вищого рівня. Більшою фінансовою автономією відрізняються Литва, Румунія, Словаччина, Словенія, де частка трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів складає близько 20%. Для іншої групи країн, таких як Албанія, Естонія та Чехія, характерна обратна залежність. Найбільш фінансово залежною від трансфертів з бюджету центрального уряду є Албанія (96% загального обсягу надходжень місцевих бюджетів).

В Україні частка власних доходів місцевих бюджетів складає 55,6% і має тенденцію до зниження, тоді, як в країнах з ринковою економікою, як показує аналіз, ці податки відіграють значну фіскальну роль, залишаються вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів та ефективним важелем соціально-економічного розвитку території.

Основним джерелом надходжень до бюджетів місцевих урядів унітарних європейських країн-членів Європейського Союзу є поточні доходи. За міжнародними стандартами статистики державних фінансів показник поточних доходів розраховується як сума податкових та неподаткових надходжень.

Основну частину – понад 70 %, поточних надходжень місцевих бюджетів в європейських країнах складають податкові надходження. Найвищий рівень податкових надходжень у загальному обсязі поточних доходів місцевих бюджетів – понад 80 %, мають Швеція і Данія, найнижчий – близько 52 % – Великобританія.

Вагомий внесок у дохідну частину бюджетів європейських країн формується завдяки податку на майно. Частка цього податку у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів досить різна і становить у Великобританії, наприклад, – 99,5 % , у Франції та Іспанії – близько 30-40 %.

В постсоціалістичних країнах, таких як Словаччина, Словенія, Польща, Латвія, Румунія, Угорщина, Болгарія та Литва податок на майно складає 10-20% загального обсягу податкових надходжень місцевих бюджетів. В останні роки спостерігається відносно стабільна динаміка надходжень даного виду податку у загальному обсязі податкових надходжень місцевих бюджетів європейських країн.

Як свідчить практика розвинутих країн, використання податків на майно при формуванні дохідної частини місцевих бюджетів має як позитивні, так і негативні риси. До позитивних рис можна віднести таке:

- ці податки відповідають засадам справедливого оподаткування;
- податок на нерухоме майно є зручним для застосування на місцевому рівні, тому що нерухоме майно неможливо перемістити на іншу територію, завдяки чому неможливо і ухилитися від сплати податку до місцевого бюджету;
- податки на власність не зменшують податкову базу загальнодержавних податків та зборів;
- для податків на нерухоме майно характерна стабільність надходжень, на відміну від таких податків, як податок на прибуток чи податок на додану вартість;
- податок на нерухоме майно спонукає до більш ефективного його використання.

До негативних рис податків на майно належить складність в адмініструванні, пов'язана з відсутністю ефективних і простих методик оцінки вартості майна, кваліфікованих кадрів, які б мали необхідній досвід оцінки майна, відповідної накопиченої бази даних та непопулярність серед населення цього типу податків [3,4].

Введення податку на майно в Україні може значно підвищити фінансову незалежність місцевих органів влади. Тому потрібно розробити дієвий механізм його справляння, прийнятний для реалій України та

відповідаючий принципу справедливості в оподаткуванні. Для цього необхідно визначити коло платників та базу оподаткування, вдосконалити та уніфікувати методики оцінювання майна, розробити диференціацію ставок оподаткування в напрямку забезпечення нульової ставки оподаткування соціально незахищених верств населення. При цьому слід враховувати наявні наробки в галузі оподаткування європейських країн, що вже мають чималий практичний досвід використання цього виду податків.

Податки на доходи фізичних осіб, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості капіталу в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів європейських країн займають основну частину: в Данії – 98 % , в Швеції – 100 %. Внутрішні податки на товари і послуги становлять понад 40 % податкових надходжень місцевих бюджетів в Іспанії, близько 10% у Франції.

У більшості європейських країн за останні роки відбулося збільшення частки доходів від підприємницької діяльності й власності в структурі неподаткових надходжень місцевих органів влади. Так у Великобританії та Швеції ця частка становить більше 50%. Високий рівень фінансової самостійності місцевих органів влади відзначається в Італії та Фінляндії, де цей показник сягає 20 %, у Данії та Іспанії – близько 10 %. Це свідчить про фінансово-економічну незалежність місцевого самоврядування від централізованого типу фінансового забезпечення [5].

З розвитком ринкової інфраструктури зростають доходи від підприємницької діяльності та власності у неподаткових надходженнях місцевих бюджетів і у більшості постсоціалістичних країн. Обсяг цього виду неподаткових надходжень становить понад 40 % у Польщі, Чехії та Словенії, до 20 % – у Болгарії, Словаччині, Угорщині та близько 10 % – у Латвії та Румунії. Що стосується України, то вона має один з найнижчих показників цього джерела неподаткових надходжень серед європейських країн.

Частка адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційного та супутнього продажу, надходжень від штрафів і санкцій у структурі неподаткових надходжень бюджетів місцевих урядів Данії, Франції та Іспанії становить понад 60 %, у Великобританії – понад 40, у Швеції – понад 10% .

Аналіз динаміки показників, що характеризують структуру доходної частини місцевих бюджетів європейських країн засвідчив поступове наближення показників постсоціалістичних країн до розвинутих європейських країн. Україна може обрати шлях реформування системи місцевого оподаткування, за яким вже здійснюються перетворення в інших постсоціалістичних країнах, однак орієнтуватися при цьому слід на показники розподілу джерел фінансування в більшості європейських країн.

**Висновки.** В результаті аналізу структурних особливостей та досвіду формування доходної частини бюджетів місцевого рівня в країнах Європи можна виділити такі можливі напрямки реформування фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні, як підвищення фіскальної ролі місцевих податків та зборів; перенесення акценту в місцевому оподаткуванні на податки з доходів та майна; введення податку на нерухомість та включення його до місцевих податків та зборів; надання більшої свободи органам місцевого самоврядування щодо місцевого оподаткування; розвиток місцевих податків та зборів, які відображають політику органів місцевої влади в галузі забезпечення зайнятості, соціального захисту населення території, охорони навколишнього середовища.

Одним з найважливіших напрямків реформування системи місцевих податків та зборів має стати розширення переліку податків та зборів, які платник буде сприймати як плату за певні послуги місцевих органів влади. Тобто склад місцевих податків повинен змінюватися в сторону підвищення значення соціального партнерства між платниками податків та органами місцевого самоврядування.

**Список літератури:** 1. Європейська хартія місцевого самоврядування /Пер. з англ. Є.М. Вишневського //Комп'ютерна правова система «Зібрання законодавства України». – К.:Укр. Інформ.-прав. Центр, 2004. 2. Державні фінанси в розвиткових та перехідних країнах / Пер. з англ.. – К.: К.І.С.,2006. – 400 с. 3. Місцеві фінанси / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с. 4. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24–37. 5. Туманская Ю.В. Анализ зарубежной практики формирования доходов местных бюджетов // Дайджест-финансы. – 2004. – №3. – с.48–51.  
*Надійшла до редакції 18.11.2008 р.*