

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 3(63) Issue



Одеса – 2015 – Odessa

ББК 67.9(4Укр)301я54

А 43

УДК 351(477)(066)

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № 199/9-2 від 20 жовтня 2015 року.

- А 43** **Актуальні** проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 3(63). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – 146 с.

Збірник охоплює широкий спектр питань державного управління. Теми розглядаються в різних аспектах теорії і практики регіонального і галузевого управління, місцевого самоврядування.

Видання розраховане на державних службовців усіх рівнів, наукових працівників, аспірантів, докторантів, керівників державних установ, підприємств, громадських організацій та об'єднань, а також на широке коло спеціалістів різних напрямків – і читачів, які цікавляться питаннями, пов'язаними з державним управлінням.

- А 43** **Actual** problems of public administration: ORIPA studies digest / [editor in chief M.M. Izha]. Issue 3(63). – Odessa : ORIPA NAPA, 2015. – 146 p.

The digest encompasses a wide spectrum of public administration issues. The topics are treated in different aspects of regional and branch administration, local self-government theory and practice.

The edition is for public servants of all levels, scientists, post-graduate students, doctoral candidates, heads of governmental institutions, enterprises, civil organizations and communities, as well as a wide range of specialists in different spheres – and the readers, who are interested in issues, connected with public administration.

ББК 67.9(4Укр) 301

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Іжа Микола, Наталя Колісніченко. ДІАЛОГ ВЛАДИ І СУСПІЛЬСТВА У ФОРМАТІ КОМУНІКАЦІЇ ЗАДЛЯ РОЗВИТКУ: СУТНІСТЬ, ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА ЕТАПИ РЕАЛІЗАЦІЇ	9
Бобровська Олена, Жадан Євгеній. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ МІСТ	14
Мороз Світлана. ОБҐРУНТУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ДОСЛІДЖЕННІ ПРОБЛЕМАТИКИ РОЗВИТКУ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ	21
Семенець-Орлова Інна. АЛЬТЕРНАТИВНІ КЛАСИФІКАЦІЇ ОСВІТНІХ ЗМІН	26

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Базенко Владіслав. ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СФЕРИ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ	33
Беґей Ігор. ВПЛИВ ПОЛІТИЧНОГО ТА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСІВ НА ФОРМУВАННЯ ОСНОВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	38
Беззубко Борис. СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ	43
Бізікін Сергій. ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ	47
Бураченко Олександр, Яроміч Світлана. СУЧАСНІ ПЕНСІЙНІ ФОРМУЛИ: МОЖЛИВОСТІ ТА ОБМЕЖЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ	51
Бухтатий Олександр, Вієру Марія. ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЖУРНАЛІСТА: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА В РЕСПУБЛІЦІ МОЛДОВА ТА УКРАЇНИ	57
Ворона Петро. СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ У РЕСПУБЛІЦІ ТАДЖИКИСТАН	62
Глущенко Юлія. ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	68
Горячук Валерій, Дуков Дмитро. ДЕРЖАВНИЙ ФОНД РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ	74
Андрій Гуменюк. ТУРИСТИЧНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ – СУЧАСНИЙ СТАН	79
Діана Добрій. МЕТОДИ ТА МЕХАНІЗМИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ	85
Коваль Зіновій. КОНЦЕПТУАЛЬНО-ДОКТРИНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ НАБУТТЯ УКРАЇНОЮ ІНФОРМАЦІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ СТІЙКОСТІ	93
Нагорна Ганна. СОЦІАЛЬНЕ ПРОЕКТУВАННЯ В СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	99
Паска Олег. ДИНАМІКА ВПЛИВОВОСТІ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ	103
Пахнін Микола. ПРОБЛЕМИ ВІДНОСИН ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЗАСОБІВ МАСОВОЇ КОМУНІКАЦІЇ В УКРАЇНІ: СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ	108

Юлія Глущенко

докторант НАДУ при Президентіві України, к.е.н., доцент

ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено особливості формування доходів системи місцевих бюджетів України та виявлено негативні тенденції, що стримують розвиток незалежного місцевого самоврядування. Запропоновано напрями удосконалення системи формування доходів бюджетів в умовах бюджетної децентралізації.

Ключові слова: доходи, місцеве, самоврядування, кошик доходів, податок з доходів фізичних осіб, трансферти.

Julia Gluschenko

INCOMES OF LOCAL BUDGETS OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT

Problem setting. One of the conditions for the effective growth of social-economic processes in all areas of life is to achieve fiscal decentralization of local government. To do this in Ukraine, a number of strategic measures to strengthen the revenue base of local budgets are holding. In particular, the review of the grounds privileges, improving the distribution formula of intergovernmental transfers; comprehensive use of program-target method, and more.

However, the current system of local budgets not fully ensures local needs and does not stimulate the development of fiscal potential of areas, creates their dependence from the public authorities. The main sources of local budgets are still transfers, which creates some dependence and hampers development of fiscal decentralization in Ukraine.

The goals of article are investigation the situation, identification the negative factors and providing the proposals to optimize the system of local budgets under conditions of financial independence of local governments.

Tasks of article. To achieve this goal have been solved such tasks: reviewing of the theoretical foundations of local revenues forming; investigation of specialties of local budgets forming of independent Ukraine and determination the factors which contains the implementation of the fiscal decentralization process and providing proposals to improve the system of income forming.

The main material. Difficulties of formation and redistribution of financial resources lead to a significant reduction of the efficiency of local policy instruments, deterioration of citizen's security and also create obstacles to social and economic development of areas. In this regard, at the present stage have an important value the request of decentralization of the budget system and transmission available to local and regional authorities sufficient own financial resources for improving the socio-economic development areas. Analyzing the state of formation of local budgets of independent Ukraine we can say that during this period was not formed an effective system of local budgets. In the first years of independence, the system proceeds inherited from the former USSR and was characterized by contradictory combination of regulatory taxes. With the adoption in 2001 of the Budget Code of Ukraine there have been structural changes, the important of which was the consolidation of revenue sources between different types of budgets and calculation formula system transfers between state and local budgets. However, limitedness of local budgets before state budgets was accompanied by understating of transfer payments by overstating revenue base and limitation of expenditure needs. With the amendments to the Budget and Tax Codes of Ukraine regarding decentralization Finance and formation on the basis of local budgets for 2015 there are new difficulties of improving the legal framework and order administration of certain taxes.

Conclusions of the research. Optimization of local revenues and local budgets is one of the main factors of dynamic local economic development of Ukraine. However, significant accountability of this system by the branch of executive power, extracting considerable part of revenues to the state budget reduces the interest of local governments in mobilizing and seeking new sources of income.

The introduction of a new mechanism of financial equalization does not stimulate to the increase of tax base, which needs the improvement of the budget and mechanism of regulation of incomes between the budgets of other levels taking into account the tax potential and creating special funds budget financial equalization areas.

For ensure a full implementation and avoiding the losses of local budgets in the current year it is necessary to amend Article 69 of the Budget Code of Ukraine stating that the fee for the provision of other administrative services has to pay to the budgets of administrative units, the residence of persons seeking their provision or on whose territories are located sites of service.

With the aim of filling a local budgets should amend to the Budget Code of Ukraine, to transfer agricultural producers and their subdivisions amounts of tax charged on income of individual land owners (shares) at the location of these plots (shares).

Payment of the tax for real estate other than land and land fees is getting complicated by not completely formation of public registers of real estate and land plots, which requires the establishment of compulsory general rights declaration on immovable property and land plots.

Keywords: revenues, local, self Cart proceeds tax personal income transfers.

Юлія Глущенко

ДОХОДИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ УКРАИНЫ
В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Исследованы особенности формирования доходов системы местных бюджетов Украины и выявлены негативные тенденции, которые сдерживают развитие независимого местного самоуправления. Предложены направления совершенствования системы формирования доходов бюджетов в условиях бюджетной децентрализации.

Ключевые слова: доходы, местное самоуправление, корзина доходов, налог с доходов физических лиц, трансферты.

Постановка проблеми

Дослідження проблематики формування доходів місцевих бюджетів на сучасному етапі набуває особливого значення. Досягнення бюджетної децентралізації місцевих органів влади є однією з умов забезпечення ефективного зростання соціально-економічних процесів у всіх сферах життя населення.

Стратегічними в даному напрямі є державні заходи щодо зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів в напрямі перегляду підстав надання пільг за галузеву ознакою виходячи з їх ефективності; удосконалення формульного розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів; комплексного використання програмно-цільового методу під час складання та виконання місцевих бюджетів; інтеграції складових середньострокового бюджетного планування у бюджетний процес на місцевому рівні, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2014 року № 385-р, «Про схвалення проекту основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік» [16].

Проте, чинна система доходів місцевих бюджетів не повною мірою забезпечує місцеві потреби та не стимулює розвиток бюджетно-податкового потенціалу територій, створює їх залежність від органів державної влади. Основними джерелами наповнення місцевих бюджетів поки що залишаються трансферти, що створює певну залежність та стримує розвиток бюджетної децентралізації в Україні.

У вітчизняній економічній науці дослідження проблем місцевих бюджетів присвячені праці таких провідних вчених, як С. Буковинський, О. Василь, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, К. Павлюк, Д. Полозенко, В. Федосов, С. Юрій та інші. Наукова цінність їх розробок полягає у визначенні економічної сутності місцевих фінансів, обґрунтуванні необхідності існування інституту місцевого самоврядування, узагальненні теоретичних основ міжбюджетних відносин.

До невирішених частин загальної проблеми належать проблемні формування доходів місцевих бюджетів в процесі бюджетної децентралізації.

Метою статті є дослідження стану, виявлення негативних факторів та надання пропозицій щодо оптимізації системи доходів місцевих бюджетів в умовах розвитку фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Для досягнення поставленої мети вирішувалися наступні завдання:

- розглянути теоретичні основи формування доходів місцевих бюджетів;
- дослідити особливості доходів місцевих бюджетів незалежної України, визначити фактори, що

стримують реалізацію процесу бюджетної децентралізації;

- запропонувати напрями удосконалення системи формування доходів в умовах підвищення рівня фінансової незалежності місцевих органів влади.

Складнощі формування та перерозподілу фінансових ресурсів призводять до суттєвого зниження ефективності інструментів місцевої політики, погіршення стану забезпеченості громадян, а також створюють перешкоди на шляху соціально-економічного розвитку територій. У зв'язку з цим, на сучасному етапі особливого значення набуває вимога децентралізації бюджетної системи та передачі в розпорядження місцевих і регіональних органів влади достатнього обсягу власних фінансових ресурсів для поліпшення соціально-економічного розвитку територій [11].

У науково-економічній літературі існують різні підходи щодо визначення даної категорії. Так, Ю. В. Пасічник вважає, що це сфера економічних відносин, яка пов'язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і застосовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону [15]. На думку Т. М. Реви, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Кучкової, доходами бюджету є кошти, що надходять у постійне користування на безповоротній основі [19, с. 61]. С. І. Юрій та В. М. Федосов визначають доходи, що формуються внаслідок дій і рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування, та доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або у визначеній єдиній для усіх бюджетів частині [24]. Н. І. Власюк доводить, що це кошти, які надходять у постійне користування на безповоротній основі і забезпечують стабільність бюджету і фінансування його видатків [7]. Тобто, слід відзначити, що дана категорія розглядається у двох аспектах: як форма акумуляції частини фінансових ресурсів місцевих органів влади та складова загальнодержавних фінансів, що приймає участь у здійсненні міжбюджетних відносин.

Що стосується визначення даної категорії в нормативно-правовій базі, то згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу, доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, спрявання яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ) [2]. Місцевими бюджетами при цьому виступають бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

Вигляд основного матеріалу

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Meta

Відповідно до ст. 63 Закону України «Про місцеве самоврядування», доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів [17]. Крім того, ст. 61 зазначається, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону.

Власними доходами є податкові й неподаткові надходження, що формуються і використовуються місцевими органами влади на підвідомчій їм території [21]. Закріпленими – доходи, які повністю або у визначеній частині закріплюються за тим чи іншим бюджетом. Право на забезпеченість власними адекватними фінансовими ресурсами та вільним їх розподілом у межах повноважень визначається і Європейською Хартією місцевого самоврядування (ст. 9) [23]. При цьому зазначається, що принаймні частина з них має формуватися за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких місцеві органи влади мають повноваження встановлювати в межах закону.

Аналізуючи стан формування доходів місцевих бюджетів незалежної України, можна констатувати, що за весь цей період так і не вдалося сформувати ефективну систему доходів місцевих бюджетів. У перші роки незалежності система доходів успадкована від колишнього СРСР, характеризувалася суперечливим поєднанням регулюючих податків (прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств, акцизний збір та податок на додану вартість), параметри яких постійно змінювалися, з поступовим переходом до закріплення окремих з них [8, с.52]. Акцизний збір з 2000 року стає джерелом державного бюджету, бюджетів АРК та м. Києва, а ПДВ – виключно державним податком. Більш того, у 2001 році, не зважаючи на ріст обсягів промислового виробництва, його обсяги різко скорочуються у зв'язку зі збільшенням експортних операцій, за якими він обчислюється за нульовою ставкою (тобто практично весь обсяг повертався платникам з бюджету).

Фінансове вирівнювання здійснювалося виключно адміністративними методами – економічно міцним бюджетам адміністративно-територіальних одиниць залишали менше з тим, щоб такі ресурси спрямувати в менш забезпечені. Безпідставне завищення доходної частини місцевих бюджетів закінчувалося недовиконанням. З одного боку це було результатом вирішення певних лобістських інтересів, а з іншого – економічного спаду, в результаті якого на початок 2000 р. понад 50 % загальної кількості підприємств були збитковими. Більш того, стрімке зростання в 2002 році в доходах місцевих бюджетів частки трансфертів (31,2 %) свідчило про централізацію бюджетної системи та обмеженість політики місцевого самоврядування [8, с. 54].

З прийняттям в 2001 році Бюджетного кодексу України відбулися структурні зміни, важливими з яких стало закріплення дохідних джерел між різними типами бюджетів та формульна система розрахунку трансфертів між державним і місцевими бюджетами. Розрахунок обсягу закріплених доходів (ст. 66 БКУ України) проводився шляхом застосування індексу відносно

податкоспроможності відповідної адміністративно-територіальної одиниці на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків і зборів (обов'язкових платежів) до таких бюджетів за три останні бюджетні періоди. Збалансування неповністю забезпечених власними доходами бюджетів досяглося шляхом надання їм додаткових коштів у вигляді трансфертів [22]. Дотація визначалася як різниця між розрахунковим обсягом видатків відповідного бюджету, що враховуються при розрахунку трансфертів та розрахункового обсягу цих же доходів. Перерахування дотації здійснювалося шляхом застосування нормативів щоденних відрахувань джерел доходів (з кошику).

Поряд з позитивними змінами у формуванні доходів виникли проблемні питання, що негативно позначалися на формуванні доходів місцевих бюджетів. Зокрема, формула розрахунку доходів не передбачала коригування разових платежів та стимулюючих коефіцієнтів. Не відповідала критеріям самодостатності та економічної доцільності і діюча система оподаткування місцевими податками і зборами (наприклад, їх питома вага в доходах бюджету Полтавської області в 2006–2008 рр. складала лише близько 0,5 %). Значні втрати доходів місцевих бюджетів відбувалися внаслідок розгалуженої системи пільг (зокрема, наданих центральними органами виконавчої влади) [12, с. 26]. Безправність бюджетів базового рівня перед владними супроводжувалася заниженням для них трансфертних платежів за рахунок завищення доходної бази та обмеження обсягу потреби у видатках.

Зазначені та ряд інших проблемних питань формування місцевих бюджетів сприяли виданню нової редакції Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. [2]. Останній наділив всі міста правом зарахування 100 % коштів плати за землю до місцевих бюджетів (ст. 69). Віднесення до місцевих податків та зборів податку на нерухоме майно створило позитивний аспект у формуванні доходів місцевих бюджетів (ст. 69). Місцевому самоврядуванню надається право вводити додатковий податок на прибуток, що зараховувався до бюджету розвитку (ст.71). З прийняттям Податкового кодексу України з 2011 року структура місцевих податків і зборів скоротилася з 14-ти до 5-ти. Зарахування до їх складу єдиного податку на підприємницьку діяльність сприяло підвищенню питомої ваги у структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів до 8,6 % [6, с. 56]. Хоча цей показник становить 60 % в Німеччині, 48 % – у Швейцарії, 38 % – в Італії, 45 % – в Австралії [10].

У 2014 році до місцевих бюджетів без урахування трансфертів мобілізовано доходів на 3,9 % менше попереднього року [4, с. 53]. При цьому частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті також зменшилася на 1,6 % і складала лише 22,2.

Недовиконання доходів 1 кошику (зокрема на 6,6 % у 2013 р.) ускладнили стан розрахунків з виплати заробітної плати, змусили до отримання бюджетних позичок, а отже, створювали фінансову залежність органів місцевого самоврядування [5]. Однією з проблем такої ситуації стала мізерність частки неподаткових надходжень, що проявом останніх років коливалася в межах 10–12 % загальної суми доходів (рис. 1).

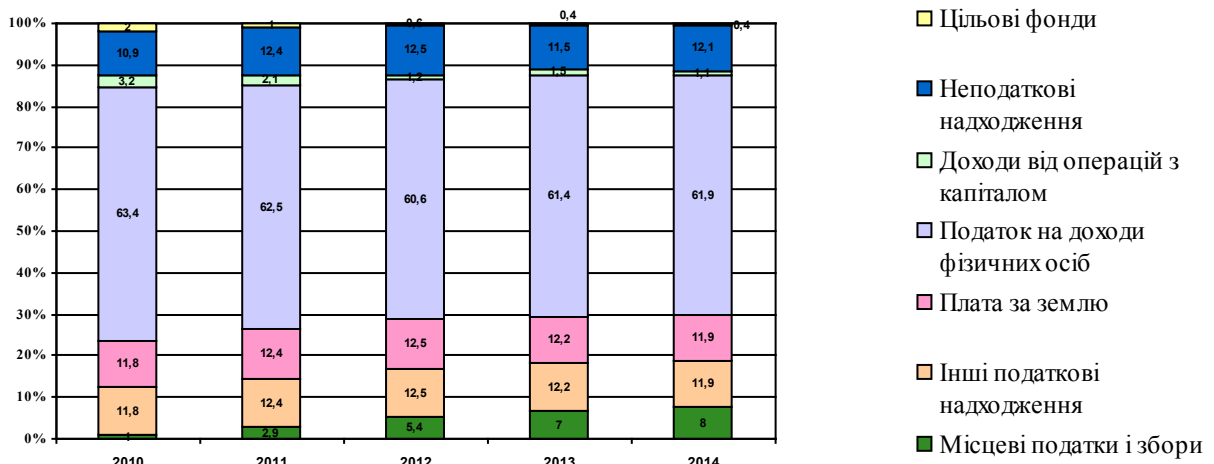


Рис. 1. Динаміка структури доходів місцевих бюджетів України в 2010-2014 рр.,% (побудовано автором за даними джерела [3])

Проблемами їх оптимізації стала нерегламентованість відносин у сфері непрямого оподаткування, непрогнозованість, низька ефективність підприємств комунальної форми власності [1], [3, с. 58]. Мізерність доходів місцевих бюджетів 2 кошику (власні доходи забезпечили близько 50 % витрат), унеможливила фінансування важливих місцевих програм розвитку територій [14]. В 2013 р. у шести із 27 регіонів частка трансфертів із державного бюджету в доходах місце-

вих бюджетів перевищила 70 %, у семи регіонах вона становила від 60 до 70 %, у п'яти – від 50 до 60 %, і лише в дев'яти регіонах – менше 50 % [13].

Розглядаючи динаміку та структуру трансфертів, наданих місцевим бюджетам в 2010–2014 роках, варто зазначити їх постійний приріст (рис. 2). Значну частку в їх структурі займає дотація вирівнювання, яка у 2014 році порівняно з 2010 збільшилася на 16840,4 млн грн. Це, відповідно, створює обмеженість органів самоврядування у виконанні їх повноважень.

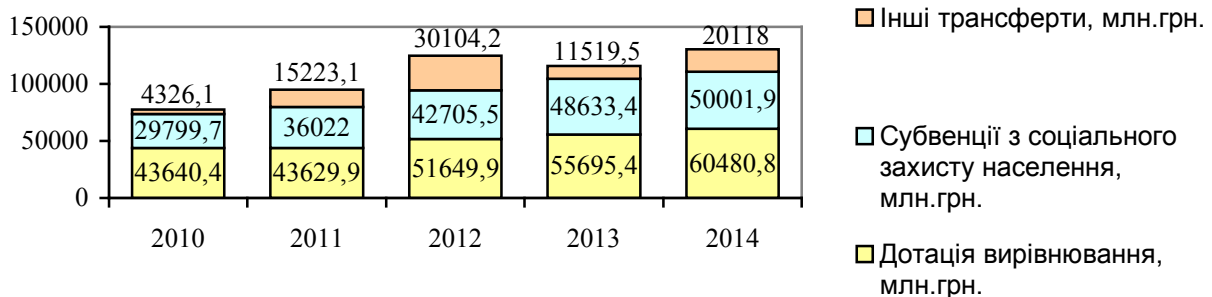


Рис. 2. Динаміка трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів за 2007–2014 роки (побудовано автором за даними джерела [3])

У зв'язку з цим необхідністю подальшого реформування системи доходів стало внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України в частині децентралізації фінансів та формування на їх основі місцевих бюджетів на 2015 рік. Встановлено нові нормативи відрахувань податку на доходи фізичних осіб (зокрема, бюджети міст обласного значення, районів та об'єднаної громади – 60 %) [2].

Передано з державного бюджету до місцевих бюджетів плату за надання інших адміністративних послуг, державного мита та 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору (додатковий ресурс близько 4,4 млрд грн) [20]. Запроваджено акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів, додатковий ресурс від

запровадження якого планується отримати в обсязі 8,1 млрд грн. Розширена база оподаткування податком на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна. Розширено надходження загального фонду шляхом передачі єдиного та екологічного податків, а також податку на нерухоме майно зі спеціального фонду (фінансовий ресурс близько 10 млрд.грн.).

Проте, виникають нові складнощі порядку адміністрування окремих податків, зокрема через незавершеність процесу проведення нормативної грошової оцінки землі. Необхідним є законодавче врегулювання питання сплати фізичними особами орендної плати за земельні частки (паї) за фактичним місцем ведення господарської діяльності, тобто місцем розташування

земельної ділянки, а не за місцем реєстрації орендарів. Проблемним є питання справляння плати за надання інших адміністративних послуг, яка, відповідно до ст. 69 Бюджетного кодексу України, здійснюється за місцем надання послуг та належить до доходів загального фонду зазначених бюджетів. Втрати доходів місцевого самоврядування відбуваються у випадку знаходження центру з надання адміністративних послуг на території міст обласного значення, хоча суб'єктами звернень є мешканці сел, селищ та міст районного значення.

Новим підходом у формуванні, розподілі та спрямуванні трансфертів є: базова дотація (80 % надається бюджетам з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні), реверсна дотація (50 % вилучається з бюджетів з рівнем надходжень більше показника 1,1) [18]. Місцеві бюджети отримують базову дотацію (80 % суми, необхідної для досягнення показника 0,9). За рахунок коштів реверсної дотації здійснюється перерахування базової дотації, що свідчить про рух зустрічних фінансових потоків. Аналізуючи стан надходжень трансфертних платежів за 4 місяці 2015 року, слід відзначити їх значну частку в доходах місцевих бюджетів 58,2 % (40,1 млрд грн) [9], тоді як зміцнення власної дохідної бази на місцевому рівні спроможне знизити рівень трансфертування.

Оптимізація системи доходів місцевих бюджетів сприяє ефективному виконанню функцій органів місцевого самоврядування, формуванню сприятливого макроекономічного середовища та забезпеченню належного соціального захисту населення. Її удосконалення в період незалежності України має значний позитивний ефект. Водночас, значна залежність від трансфертів послаблює зацікавленість органів місцевого самоврядування у мобілізації та пошуку нових джерел доходів.

Запровадження нового механізму фінансового вирівнювання не стимулює до нарощування податкової бази, що потребує удосконалення механізму бюджетного регулювання доходів між бюджетами одного рівня з урахуванням податкового потенціалу та створення спеціальних бюджетних фондів фінансового вирівнювання територій.

Для оптимізації системи доходів бюджетів місцевого самоврядування необхідним є внесення змін до статті 69 Бюджетного кодексу України із зазначенням, що плата за надання інших адміністративних послуг справляється до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць за місцем проживання осіб, що звертаються за їх наданням, або на території яких розміщуються об'єкти надання послуг.

З метою наповнення місцевих бюджетів слід внести зміни до Бюджетного кодексу України щодо перерахування сільськогосподарськими товаровиробниками та їх відокремленими підрозділами сум податку, нарахованого на доходи фізичних осіб-власників земельних ділянок (часток, паїв) за місцезнаходженням таких ділянок (часток, паїв).

Справляння податку на нерухомість відмінного від земельної ділянки та плати за землю ускладнюється неповною сформованістю державних реєстрів нерухомості та земельних ділянок, що потребує запровадження обов'язкового загального декларування прав на нерухоме майно та земельні ділянки.

Перспективи подальших розвідок. Щодо перспектив подальших розвідок у цьому напрямі, то вони полягають у дослідженні комунального кредитування в системі місцевого самоврядування.

Література.

1. Братушка Е. С. Проблеми та динаміка неподаткових надходжень у доходах бюджету України / Е. С., Братушка Є. В., Кононець, А. В. Корнєєв [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://conference.nuos.edu.ua>.
2. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2010-2014 роки [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>.
4. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2014 рік [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>.
5. Виконання доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів станом на 01.01.2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.gov.ua>.
6. Вікіпедія: децентралізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org>.
7. Власюк, Н. І. Місцеві фінанси: навчальний посібник / Н. І. Власюк. – К. : Алерта, 2011. – 328 с.
8. Глуценко Ю. А. Формування місцевих бюджетів в Україні: дис. канд. екон. наук: 08.04.01 / Ю. А. Глуценко; Науково-дослідний фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України. – К., 2004. – 201 с.
9. Довідка виконання доходів місцевих бюджетів за січень-березень 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.gov.ua>.
10. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
11. Криниця С.О. Бюджетне регулювання регіонального розвитку / С. Криниця // Фінансовий простір. – № 1 (5) . – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fp.cibs.ck.ua/files/1201/12ksobro.pdf>.
12. Курносова К. В. Напрями реформування дохідної бази місцевого самоврядування / К. В. Курносова // Наукові праці НДФІ. – 2007. – № 3(40). – С. 26.
13. Молдован О. О. Стратегія реформування системи державних фінансів України: завдання, пріоритети, механізми : аналіт. доп. / О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2014. – 48 с.
14. Остаточний звіт: консультативна підтримка реформи місцевих бюджетів / Світовий банк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.
15. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України: навч. посібн. / Ю. В. Пасічник – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2008. – 670 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/96226-161-sutnst-dohodv-mstsevih-byudjetv.html>.
16. Про схвалення проекту основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2014 року № 385-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.auc.org.ua/sites/dialogueauc.org.ua/files/proekt_osnovni.

17. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
18. Про Державний бюджет на 2015 рік: Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page2>.
19. Рева Т. М. Місцеві фінанси: навч. посібн. / Т. М. Рева, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Кучкова. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – с. 208.
20. Розширення загального фонду місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://minfin.gov.ua>.
21. Федосов. В. М. Бюджетна система: підручник/ за наук. ред. В. М. Федосова, С.І.Юрія. – К. : Центр учбової літератури; Тернопіль: Економ. думка. – 2012. – 871с / [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://pidruchniki.ws/1594102446045>.
22. Чумаченко М. Г. Формування місцевих бюджетів та реформування міжбюджетних відносин : монографія / М. Г. Чумаченко – К. : МІПА, 2001. – 96 с.
23. Європейська Хартія місцевого самоврядування: 36. типових документів і рекомендацій з питань місцевого самоврядування. – М. : Вид-во Уряду РФ, 1995. – С. 41–44.
24. Юрій, С. І. Фінанси : підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.

Наукове видання

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ACTUAL PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Збірник наукових праць
Одеського регіонального інституту державного управління**

**Studies digest
of Odessa regional institute for public administration**

Випуск 3(63) Issue

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого
засобу масової інформації серія КВ №7348
видано Державним комітетом інформаційної політики,
телебачення та радіомовлення України 28.05.2003 року

Відповідальний за випуск *О. В. Патик*
Технічний редактор *А. В. Бойченко*
Коректор *О. В. Дрига*

Підписано до друку 06.04.2015.
Формат 60x84/8. Папір друкарський.
Гарнітура «Arial». Друк цифровий. Обл.-вид. арк 18,1.
Тираж 100 прим. Зам. № 43/12.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Свідоцтво ДК №1434
від 17 липня 2003 р.
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 729-76-48, 729-76-49
www.oridu.odessa.ua