

влади на лобістів бюджетних коштів. Але загальне не може існувати без одиничного, як і децентралізація без регіоналізації. Світовий досвід і вітчизняна практика реформування міжбюджетних відносин показують, що динамічні тенденції розвитку виявляються там, де більше самостійності у прийнятті рішень на місцях, де немає горизонтального і вертикального фінансових дисбалансів, де розвинута система внутрішньодержавних трансфертів, де сформовані і реалізуються чіткі та теоретично обґрунтовані стратегія і тактика фінансового розвитку країни.

Головною метою стратегії удосконалення міжбюджетних відносин є акумулювання на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць обсягу ресурсів, достатнього для виконання власних і делегованих функцій органів місцевого самоврядування.

## ВИСНОВКИ

Складність нинішньої ситуації у міжбюджетних відносинах полягає у низькому ступені автономності та високій залежності місцевих бюджетів від державного, що призводить до неможливості оперативного розв'язання ключових проблем на рівні регіонів. Тому, на нашу думку, основними завданнями реформування міжбюджетних відносин є збільшення частки закріплених і власних доходів у місцевих бюджетах і визначення обґрунтованих нормативів відрахувань від загальнодержавних податків до цих бюджетів. Для розвитку регіонів необхідно забезпечити оптимальний баланс між фінансовою автономією територій і централізованим перерозподілом коштів у вигляді субвенцій, державних інвестицій та кредитів. Це сприятиме усуненню регіональних диспропорцій у розміщенні продуктивних сил, розвитку економіки депресивних регіонів, розв'язанню соціальних проблем тощо.

1. Кондрашова-Діденко В., Слухай С. Міжбюджетні відносини в Україні: стан, суперечності і перспективи розвитку // Банківська справа - №1 - 2004. - С. 76-87.

2. Старостенко Н. Методологія формування міжбюджетних трансфертів // Фінанси України - №7 – 2005. – С. 39-44.

3. Алієва В. Міжбюджетні відносини в Україні: тенденції та перспективи // Економіка України - №12 – 2004. – С. 23-26.

УДК 336.143.2

## РОЗПОДІЛ ДОХОДІВ І ВИДАТКІВ МІЖ ЛАНКАМИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ – ОСНОВА ЗБАЛАНСУВАННЯ БЮДЖЕТІВ

*В.Г. Дем'янишин*

*Тернопільський державний економічний університет (м. Тернопіль)*

Соціально-економічна стабільність, якісне виконання органами державної влади, державного управління та місцевого самоврядування своїх функцій можливі за умови наявності збалансованих державного й усіх місцевих бюджетів. Проблема збалансування бюджетів завжди була, є і буде актуальною для усіх держав, незалежно від рівня їхнього розвитку. Вирішення цієї проблеми тісно пов'язане з розв'язанням комплексу економічних, соціальних, політичних та інших завдань, серед яких важливе місце займає розподіл доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи.

В Україні такий розподіл регулюється Конституцією України, Бюджетним кодексом України, щорічними законами про Державний бюджет України та іншими законодавчими і нормативними актами. Належна організаційна модель розподілу доходів і видатків між окремими бюджетами має відповідати науковим принципам проведення бюджетної політики, спрямованої на забезпечення гармонійного поєднання бюджетного унітаризму з елементами децентралізації відповідно до засад Європейської хартії про місцеве самоврядування. Така модель мала б базуватися на чіткому розмежуванні бюджетних повноважень і стабільній системі дохідних джерел усіх бюджетів.

Проблеми розподілу доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи розглядаються у вітчизняній економічній літературі такими вченими фінансистами, як В.

Базилевич, Л. Баластрик, О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, О. Романенко, В. Федосов, С. Юрій та іншими. Окремі питання, пов'язані із вирішенням даної проблеми, піднімаються науковцями і практиками на сторінках періодичної літератури та у засобах масової інформації.

Особливий інтерес до збалансування бюджетів, в основі якого є розподіл їх доходів і видатків, пов'язаний із наявними недоліками об'єктивного та суб'єктивного характеру, прорахунками, невідповідністю теоретичних засад і практичних дій держави з цих питань. Так, потребує перегляду і суттєвого удосконалення: розподіл податкових надходжень між державним і місцевими бюджетами; значне зміцнення власної дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування; функціонування механізму закріплення за місцевими бюджетами суттєвих за обсягами дохідних джерел на постійній основі; механізм запровадження у практику державних соціальних стандартів видатків. Недосконалою є чинна практика надання міжбюджетних трансфертів, існує необхідність створення стимулів для органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування до оптимізації показників бюджетів, нарощування їх дохідної бази, а також є потреба у здійсненні інших практичних заходів, що мають відношення до неухильного дотримання збалансованості усіх бюджетів. Наявністю цих та інших невирішених проблем обумовлені вибір теми дослідження та її актуальність.

Метою даної праці є оцінка стану, методики та практики розподілу доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи, а також розробка основних напрямів удосконалення цього розподілу як основи збалансування бюджетів усіх рівнів.

Збалансування бюджетів – найважливіше завдання, яке щорічно зобов'язана вирішувати держава під час бюджетного процесу. Правове регулювання збалансування доходів і видатків усіх бюджетів є визначальним чинником бюджетної політики держави. Вихідною базою такого збалансування є розподіл доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи.

Склад доходів бюджетів визначений Законом України „Про систему оподаткування” [7]. З метою забезпечення збалансування усіх бюджетів, що складають бюджетну систему України, держава законодавчо розподілила ці доходи між окремими видами бюджетів і продовжує такий розподіл відповідно до ситуації, що складається на тому чи іншому етапі її розвитку. Під розподілом доходів між бюджетами прийнято вважати „розмежування бюджетних коштів за окремими ланками бюджетної системи країни” [6, с. 303]. На нашу думку, дане трактування є неточним і ми пропонуємо під таким розподілом розуміти розмежування всіх видів доходів між окремими ланками бюджетної системи держави.

Зважаючи на важливе значення та вирішальну роль у збалансуванні бюджетів, розподіл їхніх доходів доцільно здійснювати відповідно до наукових принципів, серед яких ми виділяємо принцип значимості, територіальний та відомчий принципи.

За принципом значимості доходи бюджетів діляться на загальнодержавні і місцеві. До загальнодержавних доходів відносяться загальнодержавні податки, збори, обов'язкові платежі; інші неподаткові надходження, які мають загальнодержавне значення. До місцевих доходів відносяться місцеві податки і збори, а також інші неподаткові надходження, які мають місцеве значення. Перелік таких доходів установлюється законодавством країни.

Відповідно до територіального принципу зарахування доходів повинно здійснюватися до бюджету тієї адміністративної одиниці, на території якої ці доходи мобілізовані. Відомчий принцип передбачає зарахування доходів до бюджетів адміністративно – територіальної одиниці, яка відповідає рівню підпорядкування платника, або власника об'єкта, що є джерелом доходів.

Поєднання цих принципів дає можливість оптимізувати розподіл доходів між окремими бюджетами з урахуванням інтересів територіальних громад, їхніх об'єднань, регіонів та держави у цілому.

З метою упорядкування доходів бюджетів усіх рівнів в економічній літературі пропонується відповідні підходи до їх змістовної класифікації. Ряд економістів, зокрема, В. Базилевич, С. Булгакова, Ц. Огонь, О. Романенко та інші [1;12;13] ділять доходи бюджету за порядком та умовами їх зарахування на закріплені і регулюючі. О. Кириленко, В. Кравченко, В. Федосов, С. Юрій та інші [4;10;11;14;15] пропонують за змістом доходи бюджетів ділити на власні, закріплені і регулюючі. На нашу думку, останній варіант класифікації є вдалішим за перший, оскільки він дає

можливість побачити серед доходів бюджетів ті їхні види, які складають власну дохідну базу бюджету кожного рівня.

Під власними доходами ми вважаємо такі доходи бюджетів, які відповідно до чинного законодавства належать до того чи іншого бюджету. Стосовно податкових надходжень розподіл власних доходів бюджетів встановлений Законом України „Про систему оподаткування” [7].

Закріпленими доходами, на нашу думку, доцільно вважати такі надходження, які за законом є власними доходами бюджетів вищого рівня (як правило, власні доходи Державного бюджету України), і відповідно до чинних нормативів – правових актів зараховуються до бюджету нижчого конкретного рівня на невизначений у часі термін повністю або у твердо фіксованому розмірі.

Регулюючими доходами виступають загальнодержавні надходження, які передаються бюджетам адміністративно – територіальних утворень у повному обсязі або частинами з метою збалансування дохідної і видаткової частини. На практиці надходження від регулюючих доходів здійснюється, як правило, шляхом їх розщеплення між державним і місцевими бюджетами у певному співвідношенні, визначеному законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

Порядок розподілу доходів між окремими ланками бюджетної системи України визначається Бюджетним кодексом України та Законом про Державний бюджет України. У Бюджетному кодексі під власними доходами місцевих бюджетів законодавець розуміє такі доходи місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів [2, с. 60-61]. Закріпленими доходами вважаються такі доходи, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів [2, с. 56-59].

На нашу думку, підходи до поділу власних і закріплених доходів місцевих бюджетів у Бюджетному кодексі України є недосконалими. Ми вважаємо, що із складу закріплених до переліку власних доходів доцільно перенести такі види надходжень, як: плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад; плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад; плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад; надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями; єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

Збільшення обсягів власних доходів та їхньої частки у доходах місцевих бюджетів можливе, на нашу думку, при введенні податку на нерухоме майно як місцевого податку, а також розширенні бази місцевого оподаткування та зростанні обсягів і кількості місцевих податків і зборів відповідно до особливостей окремих адміністративно – територіальних одиниць.

Склад видатків бюджетів визначений бюджетною класифікацією, а їхній розподіл укладений Бюджетним кодексом України та щорічними законами про Державний бюджет України. Під розподілом видатків між бюджетами ми вважаємо розмежування всіх видів видатків між окремими ланками бюджетної системи відповідно до функцій і повноважень органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування.

Порядок розподілу видатків між окремими бюджетами та його практичні засади повинні базуватися на основі наукових принципів, до яких ми відносимо принцип значимості, територіальний та відомчий принципи.

Відповідно до принципу значимості видатки бюджетів діляться на загальнодержавні і місцеві. До загальнодержавних видатків відносяться такі видатки, які мають загальнодержавне значення і фінансуються з Державного бюджету України. До місцевих видатків відносяться такі, які мають місцеве значення (обласне, районне, міське, селищне, сільське) і фінансуються з відповідних місцевих бюджетів.

Згідно з Бюджетним кодексом України видатки на здійснення повноважень систематизовано та згруповано у три групи:

- видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, які не можуть бути передані на виконання місцевим бюджетам;

- видатки, які визначаються іншими функціями держави та можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного використання бюджетних коштів на основі принципу субсидіарності;

- видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України [2, с. 72-73].

За територіальним принципом фінансування видатків повинно здійснюватися за рахунок бюджету тієї адміністративної одиниці, на території якої знаходиться розпорядник бюджетних коштів.

Відомчий принцип передбачає фінансування видатків з бюджету тієї адміністративної територіальної одиниці, яка відповідає рівню підпорядкування розпорядника бюджетних коштів.

Визначальним чинником розподілу видатків між ланками бюджетної системи є розмежування функцій між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування відповідно до Конституції України, законів України „Про місцеве самоврядування в Україні” [8] та „Про місцеві державні адміністрації” [9].

Бюджетним кодексом України сформульовані основні критерії розмежування окремих видів видатків між ланками місцевих бюджетів на основі принципу субсидіарності, з урахуванням повноти надання бюджетних послуг та їх наближення безпосередньо до споживача:

- до першої групи видатків відносяться такі, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань. До них належать видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, що забезпечують необхідне першочергове надання тих соціальних послуг, які гарантовані державою розташовані найближче до споживачів;

- до другої групи видатків відносяться такі, які здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів. До них належать видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, що забезпечують надання найважливіших соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України;

- до третьої групи видатків відносяться такі, які здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. До них належать видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, що забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

Групування видатків проведене з урахуванням забезпечення максимальної відповідності повноважень щодо надання бюджетних послуг відповідному органу влади, за яким закріплена відповідальність щодо фінансового забезпечення цих послуг, та концентрації бюджетних ресурсів на відповідному рівні, що сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних ресурсів.

Метою оптимального розмежування видатків між ланками бюджетної системи було створення умов для стабільного та ефективного порядку здійснення видатків на забезпечення бюджетними послугами, підвищення відповідальності за своєчасність та якість їх надання.

Бюджетним кодексом встановлені правові норми щодо розмежування видатків між бюджетами. Для досягнення поставленої мети щодо забезпечення бюджетними ресурсами виконання встановлених повноважень, видатки місцевих бюджетів розподілені на такі, що враховуються, і такі, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів [2, с. 79-87]. Перелік видатків, що здійснюються з Державного бюджету України встановлений статтею 87 Бюджетного кодексу України [2, с. 75-78].

Основними недоліками чинного розмежування видатків між окремими ланками бюджетної системи є: відсутність чіткого розмежування компетенцій, функцій, прав та обов'язків центральних органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; невідповідність основних положень Конституції України, законів України „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про місцеві державні адміністрації” та інших законодавчих актів Бюджетному кодексу України і щорічним законам про Державний бюджет України.

## ВИСНОВКИ

В результаті аналізу теоретичних та практичних підходів до розмежування доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи як основи збалансування бюджетів можна зробити наступні висновки.

1. Під розподілом доходів між бюджетами пропонуємо вважати розмежування всіх видів доходів між окремими ланками бюджетної системи держави, а під розподілом видатків – розмежування всіх видів видатків між окремими ланками бюджетної системи відповідно до функцій і повноважень державної влади, державного управління та місцевого самоврядування.

2. Зважаючи на велике значення та вирішальну роль у збалансуванні бюджетів, розподіл їхніх доходів і видатків доцільно здійснювати відповідно до наукових принципів, серед яких ми виділяємо принцип значимості, територіальний та відомчий принципи. Поєднання цих принципів дасть можливість оптимізувати такий розподіл з урахуванням інтересів територіальних громад, їхніх об'єднань, регіонів та держави у цілому.

3. З метою упорядкування доходів вважаємо доцільним використовувати таку змістовну їхню класифікацію, яка передбачає поділ бюджетних доходів на власні, закріплені та регулюючі.

4. Для забезпечення збалансування всіх бюджетів, зміцнення дохідної бази, збільшення обсягів власних доходів та їхньої частки у доходах місцевих бюджетів пропонуємо:

- перевести із переліку закріплених до складу власних доходів місцевих бюджетів наступні: плату за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад; плату за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад; плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад; надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або в утворених ними в установленому порядку адміністративними комісіями; єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам;

- розширити базу місцевого оподаткування, ввести податок на нерухоме майно, збільшити обсяги та кількість місцевих податків і зборів відповідно до особливостей окремих адміністративно – територіальних формувань.

5. З метою оптимізації розподілу видатків між окремими ланками бюджетної системи:

- на загальнодержавному рівні розробити та узаконити модель розподілу компетенції, функцій, прав та обов'язків центральних органів державної влади і державного управління та місцевого самоврядування усіх рівнів, яка б відповідала чинному державному устрою, Конституції України і могла б бути основою для розподілу бюджетних видатків;

- розробити та запровадити у практику державні соціальні стандарти видатків;

- привести у відповідність положення Конституції України, законів України „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про місцеві державні адміністрації” та інших законодавчих актів до положень Бюджетного кодексу України і щорічних законів про Державний бюджет України, що стосуються повноважень органів влади, управління та місцевого самоврядування.

1. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси. Навчальний посібник / За заг. ред. Базилевича В.Д. – К.: АТІКА, 2002. – 368 с.
2. Бюджетний кодекс України. Затверджений Верховною Радою України 21 червня 2001 року з послідовними змінами і доповненнями. – Вінниця: Книга-Вега, 2004. – 108 с.
3. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За редакцією О.В.Турчинова і Ц.Г. Огня. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 320 с.
4. Бюджетний менеджмент: Підручник / В.Федосов, В.Опарін, Л.Сафонова та ін.; За заг. ред. В.Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
5. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 608 с.
6. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т.3 / Ред. кол.: С.В.Мочерний (відп.ред.) та ін. – К.: Видавничий центр „Академія”, 2002. – 952 с.
7. Закон України „Про внесення змін до Закону України „Про систему оподаткування” від 18.02.1997р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 16.
8. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24. – С.379-429.
9. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9.04.1999р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 20-21. – С.426-443.
10. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – С.384.

11. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989-2001). – К.: Видавничий дім “КМ ACADEMIA”, 2001. – 460 с.
12. Огонь Ц.Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: Монографія. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. – 580 с.
13. Романенко О.Р. Фінанси: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 312 с.
14. Юрій С.І., Бескид Й.М. Бюджетна система України: Навчальний посібник. – К.: НЮС, 2000. – С.400.
15. Юрій С.І., Дем'янишин В.Г., Буздуган Я.М. Антологія бюджетного механізму. Монографія. – Тернопіль: Економічна думка, 2001. – 250с.

УДК 336.1

## ПОКАЗНИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ УСТАНОВ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРУ

*І. Зятковський*

*Тернопільський державний економічний університет (м. Тернопіль)*

Специфіка господарського механізму організацій із виробництва суспільних благ потребує особливих підходів до оцінки їх діяльності. На відміну від підприємницьких суб'єктів господарювання, оцінка ефективності згаданих організацій є складною, у ній необхідно врахувати економічні та соціальні результати їх діяльності.

Найпростішим методом встановлення ефективності організацій із виробництва суспільних благ могло б бути порівняння обсягів бюджетних коштів і добровільних надходжень від юридичних та фізичних осіб, які забезпечують виробництво суспільних благ (Д<sub>СБ</sub>), з їх надходженнями від надання платних послуг (благ) і господарських та фінансових операцій (Д<sub>ПБ</sub>). Таке співвідношення відоме як “соціальний індекс” (громадський індекс) (СІ), котрий увів у практику Б. Вайсборд. У формалізованому вигляді його можна записати так:  $СІ = \frac{Д_{СБ}}{Д_{ПБ}}$  [1. с. 131–132]. Цей індекс приймає значення від нуля до нескінченності. Індекс дорівнює нулю в комерційних організаціях із виробництва платних суспільних благ (недержавні вищі навчальні заклади, установи культури та ін.). Нескінченно великі значення згаданого індексу характерні для бюджетних установ і організацій, діяльність яких спрямована на досягнення соціальних ефектів.

Однак, встановлюючи співвідношення між бюджетними коштами, що спрямовують на виробництво суспільних благ, і доходами, котрі отримали організації від реалізації платних послуг та господарських операцій, важко сприймати його значення за міру їх соціальної значимості. Наявність перевищення бюджетних і притриманих до них коштів над отриманими від надання платних послуг та господарських операцій ще не дає змоги стверджувати про ефективну діяльність установ і про їх достатність для забезпечення громадянам послуг хоча б на рівні мінімальних соціальних стандартів. Наприклад, у Міністерстві охорони здоров'я з 2000 р. до 2005 р. соціальний індекс зменшився з 3,19 до 2,78. Це означає, що незважаючи на зростання обсягів бюджетного фінансування у згаданому періоді з 526819,0 тис. грн. 1995475,9 тис. грн., або у 3,8 раза, збільшення обсягів доходів від надання платних послуг відбувалось інтенсивніше. Із 2000 р. до 2005 р. вони зросли з 165324,4 тис. грн. до 717205,2 тис. грн., тобто в 4,3 раза. Аналіз виробництва окремих видів суспільних благ у цьому міністерстві свідчить про різну структуру джерел фінансових ресурсів. Наприклад, рівень соціального індексу в системі вищих медичних навчальних закладів III і IV рівнів акредитації показує, що співвідношення між бюджетним фінансуванням і доходами від платних послуг є практично незмінними, хоча у згаданому періоді втричі збільшились обсяги бюджетного фінансування і доходи від надання платних послуг та господарських операцій. За напрямком, передбаченим спеціальними державними програмами лікування хворих на туберкульоз, картина протилежна. Тут домінують бюджетні асигнування, хоча й спостерігалось збільшення майже вдвічі доходів від надання платних послуг.

Викладене підтверджує, що на загал соціальний індекс дає змогу встановлювати лише структуру джерел фінансування виробництва суспільних благ.

Соціальний ефект діяльності бюджетної установи можна вимірювати й іншим показником – коефіцієнтом соціальної рентабельності (Р<sub>С</sub>):  $Р_C = \frac{С_E}{З_y}$ , де С<sub>Е</sub> – соціальний ефект, З<sub>y</sub> – затрати установи. Однак, як зазначають науковці, розрахувати цей показник надто важко, оскільки