

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

На правах рукопису

КИРИЛЕНКО ОЛЬГА ПАВЛІВНА

УДК 336.14:352

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ  
В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

Спеціальність 08.04.01 – “Фінанси, грошовий обіг і кредит”

Дисертація  
на здобуття наукового ступеня  
доктора економічних наук

Науковий консультант  
Василик Остап Дмитрович,  
доктор економічних наук, професор

Київ – 2001

## ПЛАН

	стор.
Вступ	
4	
Розділ 1. Теоретичні засади та еволюція місцевих бюджетів	
16	
1.1. Економічна природа і суть бюджету	
16	
1.2. Місцеві бюджети в економічній системі країн з ринковою економікою	
34	
1.3. Ретроспекція становлення місцевих бюджетів України	
54	
Висновки до першого розділу	
71	
Розділ 2. Місцеві бюджети в бюджетній системі України	
77	
2.1. Діюча система місцевих бюджетів	
77	
2.2. Склад і динаміка видатків та пріоритети у витрачанні бюджетних коштів	
93	
2.3. Тенденції формування та склад доходної бази	
115	
2.4. Оптимізація розподілу фінансових ресурсів між окремими видами місцевих бюджетів	
129	
Висновки до другого розділу	

142

Розділ 3. Міжбюджетні відносини і місцеві бюджети

147

3.1. Детермінанти та зміст міжбюджетних відносин

147

3.2. Методи бюджетного регулювання

163

3.3. Стан фінансового вирівнювання

184

3.4. Застосування нормативних підходів у бюджетному регулюванні 197

Висновки до третього розділу

222

Розділ 4. Місцеві бюджети і місцеві фінанси

227

4.1. Формування інституту місцевого самоврядування і місцеві фінанси

227

4.2. Фінансова незалежність місцевого самоврядування

249

4.3. Практика справляння місцевих податків і зборів в Україні

264

4.4. Проблеми реформування місцевого оподаткування

280

Висновки до четвертого розділу

304

Розділ 5. Роль місцевих бюджетів у соціально-економічних процесах

309

5.1. Домінанти суспільного призначення

309

5.2. Завдання та орієнтири державної регіональної політики  
України

326

5.3. Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих  
бюджетів

349

Висновки до п'ятого розділу

365

Висновки

368

Список використаних джерел

374

Додатки

413

## ВСТУП

Разом із здобуттям незалежності перед Українською державою постало важливе завдання – створення власної фінансової і бюджетної систем, а в даний час – їх подальше вдосконалення. Вирішення цього завдання вимагає переосмислення природи бюджету взагалі і місцевих бюджетів зокрема, визначення їх місця і ролі в економічній системі держави, теоретичного обґрунтування процесів формування доходної бази і напрямків витрачання бюджетних коштів, сутності місцевого оподаткування і його ролі в доходах місцевих бюджетів, створення ефективної системи міжбюджетних відносин. В умовах переходу до ринку зростає значення місцевих бюджетів у проведенні економічної політики, вирішенні соціальних проблем, підтримці незахищених і малозабезпечених верств населення, що також вимагає відповідного теоретичного обґрунтування і практичного вивчення.

*Актуальність теми.* Стратегічні цілі та пріоритети національного розвитку передбачають побудову демократичного суспільства, однією з найбільш важливих підвалин якого є місцеве самоврядування. Починаючи з 1990 року в Україні проходить складний і багатоплановий процес відродження інституту місцевого самоврядування, зміцнення правових, організаційних і фінансових засад його функціонування. На сучасному етапі розвиток місцевого самоврядування визнаний одним із найпріоритетніших напрямків державної політики.

Розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, яке відбулося протягом останніх років, не супроводжувалося адекватним збільшенням обсягів фінансових ресурсів, що надходять у їх розпорядження. Незначними залишаються власні доходи і, зокрема, місцеві податки і збори, а також надходження від підприємств і організацій, що належать до місцевого господарства. Постійно зростає дотаційна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, подальшого вдосконалення потребує порядок розрахунку

бюджетних трансфертів. Серйозною перешкодою на шляху зміцнення місцевих бюджетів стала нестабільність законодавства, неузгодженість і суперечливість окремих його положень. У зв'язку з цим виняткової актуальності набули теоретичні і практичні проблеми функціонування місцевих бюджетів, організації міжбюджетних відносин, здійснення місцевого оподаткування.

Відсутність у вітчизняній економічній літературі комплексних досліджень проблематики місцевих бюджетів зумовило вибір автором теми дисертаційної роботи та посилило її актуальність.

Проблематика місцевих бюджетів займає важливе місце в дослідженнях зарубіжних вчених. Теоретичні витoki сучасних уявлень про природу і функції бюджетів місцевих адміністрацій, засади міжурядових відносин, сутність, роль і завдання місцевого оподаткування, фінансового вирівнювання, бюджетних трансфертів знаходимо у працях таких корифеїв фінансової науки як А.Вагнер, Р.Гнейст, К.Рау, Л.Штейн; сучасних науковців Заходу: Р.Аграноффа, Дж.Аронсона, Ш.Бланкарта, Р.Джекмена, Р.Майсгрейва, Ю.Немеца, У.Оутса, М.Перлмана, Г.Райта, П.Рассела, Ч.Тібо, К.Фостера, Дж.Хіллі, С.Чапкової, А.Шаха та інших.

Перші дослідження сутності бюджетів місцевих спілок, їх місця у державних і місцевих фінансах, принципів місцевого оподаткування у вітчизняній економічній літературі з'явилися у другій половині XIX - на початку XX століття, авторами яких були М.Курчинський, В.Лебедев, А.Марков, І.Озеров, В.Твердохлебов, Л.Ходській, М.Цитович, І.Янжул та інші.

На початкових етапах існування радянської держави науковий інтерес до проблематики місцевих бюджетів значно зріс у зв'язку з відновленням інституту місцевих фінансів. Багато вчених досліджували теоретичні засади та практику місцевих бюджетів, до них належать Н.Белькович, Б.Веселовський, Є.Гловінський, С.Котляревський, Б.Кринська, Х.Лебідь-Юрчик, М.Леонтьєв, С.Лепський, М.Мітіліно, П.Озеров, М.Сірінов, І.Смірнов, М.Соболев, Г.Тіктін, В.Целевич, Є.Яніцкій та інші.

В 1930-1940 роках були написані підручники і навчальні посібники, в яких проведено теоретичне обґрунтування суті і ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі країни, узагальнена практика їх функціонування за роки радянської влади. До таких видань належать “Місцеві фінанси СРСР” підготовлені колективом авторів під керівництвом професора Н.Ровінського (1933 р. і 1936 р.), “Місцевий бюджет” підготовлений бригадою авторів під керівництвом І.Смірнова (1936 р.), “Місцеві бюджети СРСР” В.Шаврина (1946 р.).

У 1960-1980-х роках особливої актуальності набули проблеми складання місцевих бюджетів і використання бюджетних коштів, вдосконалення бюджетного регулювання. Дані питання розглядалися у працях багатьох вчених, зокрема А.Александрової, Л.Величко, С.Вишнякова, В.Демченкова, А.Колеснікова, Р.Кудряшова, Г.Лалаєва, Г.Поляка, М.Ужвенко, Я.Хесіна, Б.Філімонова та інших авторів.

Комплексне дослідження теоретичних і практичних аспектів функціонування місцевих бюджетів за радянських часів було здійснено в монографіях Н.Ширкевич (1965 р. і 1991 р.) і М.Васільєвої (1987 р.).

Проте панування комуністичної ідеології, командно-адміністративні методи керівництва економічним життям країни, ліквідація, починаючи з 1930-х років, інституту місцевого самоврядування і місцевих фінансів, визначили напрямки теоретичних пошуків вчених, які розглядали місцеві бюджети не як самостійну категорію, а як невід’ємну складову частину державного бюджету, підкреслювали їх спільну економічну природу. Закономірно, що багато теоретичних положень робіт тих часів втратили актуальність в сучасних умовах формування демократичного суспільства і створення основ ринкового господарства.

В даний час питання місцевих бюджетів знаходяться в центрі уваги багатьох фахівців, зокрема, вони порушуються в працях таких вітчизняних вчених як О.Василик, В.Геєць, М.Долішний, Б.Кваснюк, Т.Ковальчук, В.Кравченко, В.Лагутін, І.Луніна, В.Опарін, В.Федосов, Н.Чумаченко, А.Чухно, С.Юрій. Зміст робіт вказаних і багатьох інших науковців проаналізований і узагальнений

автором при роботі над дисертацією, окремі положення були доповнені і розвинуті з врахуванням змін, які відбулися протягом останніх років.

Активно досліджується проблематика місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин в російській економічній літературі, зокрема в працях таких вчених і практиків як Н.Альвіанська, А.Бабиц, О.Богачова, Л.Гринкевич, А.Ігудін, В.Лексін, Л.Павлова, В.Пансков, Л.Проніна, В.Садков, С.Соляннікова, А.Улюкаєв, М.Ходорович, С.Хурсевич, А.Швецов та інші.

Особливості місцевих бюджетів і місцевого оподаткування в ринкових країнах вивчаються і узагальнюються такими вченими пострадянського простору як В.Андрущенко, Б.Болдирєв, Л.Окунєва, Л.Павлова, Г.Семеко, Д.Суворов, В.Суторміна, А.Толкушин, Д.Черник та інші.

Проблемам місцевого самоврядування, місцевим бюджетам, міжбюджетним відносинам, місцевому оподаткуванню приділяють велику увагу фахівці, які працюють в Програмі сприяння парламентам України. Ці проблеми висвітлені у матеріалах багатьох авторів, серед них: Р.Агранофф, Ж.Андре, Т.Браун, К.Кронваль, Й.Регульська, К.Рібердаль, К.Рудебек, С.Светова, А.Ткачук, С.Хегрот, Л.Шрьодер.

Заслуговують на увагу аналітичні матеріали з питань місцевих бюджетів, які розробляються членами Групи фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету: Ю.Городніченко, С.Ільїних, Н.Канюк, К.Майнзюк, Р.Лаліберте, В.Серск, В.Чепенко та І.Шпаком. До матеріалів даних фахівців автор постійно зверталась в процесі роботи над дисертацією.

Але, слід зазначити, що більшість робіт вітчизняних вчених стосуються визначеного кола питань або лише окремих аспектів бюджетної практики. В той же час динаміка зрушень в економічній системі нашої держави вимагає проведення подальших теоретичних досліджень усієї сукупності проблем, пов'язаних з функціонуванням місцевих бюджетів, вивчення власного історичного досвіду, практики ринкових країн з метою її застосування в Україні, глибокого аналізу статистичного матеріалу щодо формування і використання коштів



місцевих бюджетів України.

*Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.* Дисертаційне дослідження є складовою частиною науково-дослідної роботи кафедри фінансів, грошового обігу та кредиту Київського національного університету імені Тараса Шевченка за комплексною темою “Теорія та практика соціально-економічного розвитку України в умовах ринкових перетворень”, підрозділ “Розвиток фінансової системи України як фактор економічного зростання”, шифр 01 БФ 040-01, в межах якої обгрунтовано групування областей за рівнем економічного потенціалу і на цій основі – визначення обсягів міжбюджетних трансфертів. Дисертаційне дослідження є також складовою частиною науково-дослідної роботи кафедри фінансів Тернопільської академії народного господарства “Удосконалення фінансових відносин в умовах становлення економіки ринкового типу”, державний реєстраційний номер 0101 U 002355, в межах якої розроблено розділ щодо формування доходної бази місцевих бюджетів.

*Мета дисертаційного дослідження* полягає у виявленні сутності, закономірностей становлення і розвитку місцевих бюджетів, їх ролі в економічній системі держави в умовах переходу до ринку. Поставлена мета зумовила вирішення таких основних завдань:

- визначити економічну сутність місцевих бюджетів, виявити закономірності їх функціонування в умовах трансформації вітчизняної економіки;
- обгрунтувати основні теоретичні положення щодо ролі місцевих бюджетів у забезпеченні економічного розвитку, фінансової стабільності та підвищення добробуту громадян;
- дослідити основні тенденції розподілу ресурсів бюджетної системи України, обгрунтувати шляхи його оптимізації;
- проаналізувати й оцінити чинну практику формування і використання коштів місцевих бюджетів, обгрунтувати напрями її вдосконалення;
- виявити основну суперечність місцевих бюджетів та шляхи її розв'язання;
- проаналізувати основні тенденції розвитку міжбюджетних відносин,

бюджетного регулювання і обґрунтувати методологічні засади їх здійснення;

- визначити сутність фінансового вирівнювання, сформулювати основні концептуальні засади його проведення;

- виявити чинники, які впливають на рівні середньодушових видатків з місцевих бюджетів для врахування їх у фінансовому вирівнюванні;

- обґрунтувати основну мету державної регіональної політики та механізм її досягнення за допомогою місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин;

- розрахувати та згрупувати інтегральні показники соціально-економічного розвитку регіонів для цілей фінансового вирівнювання;

- дослідити взаємозв'язок місцевого господарства з процесом формування доходів місцевих бюджетів, обґрунтувати напрями посилення впливу місцевої влади на функціонування об'єктів комунальної власності;

- визначити основні тенденції розвитку місцевих бюджетів України і виділити його основні етапи.

*Об'єктом дисертаційного дослідження є бюджетна система України та її складові.*

*Предметом дисертаційного дослідження є економічні відносини з приводу формування і використання коштів місцевих бюджетів на сучасному етапі ринкової трансформації та становлення демократичних засад в Україні.*

*Методологія та методика дослідження базується на діалектичному і системному підході, у відповідності до якого фінансова, бюджетна і податкова системи розглядаються у нерозривному зв'язку і розвитку. Для досягнення поставленої в роботі мети використовувалися методи аналізу і синтезу, індукції і дедукції, економіко-математичні і статистичні методи. При обґрунтуванні категоріального апарату був застосований метод наукових абстракцій. Визначення основних засад функціонування місцевих бюджетів проведено згідно вимог балансового моделювання. З'ясування процесів алокації і розподілу бюджетних ресурсів здійснювалося на основі економічних рядів динаміки. Дослідження середньодушових видатків місцевих бюджетів проведено з використанням*

кореляційного аналізу. Ретроспективний аналіз розвитку місцевих бюджетів України здійснений із застосуванням методу екстраполяції історичного досвіду на реалії сьогодення. У роботі широко використовується графічний метод.

Інформаційну базу дослідження складають законодавчі та нормативно-правові акти з питань фінансів, бюджету, оподаткування; звітні дані Міністерства фінансів України і Державного казначейства України; статистичні матеріали Державного комітету статистики України; аналітичні матеріали Групи фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету; матеріали, опубліковані в рамках Програми сприяння парламенту України. В процесі дослідження вивчалися праці провідних зарубіжних і вітчизняних вчених і практиків з широкого спектру економічних і фінансових проблем.

*Наукова новизна одержаних результатів.* У дисертаційній роботі проведено комплексне дослідження проблем формування і використання коштів місцевих бюджетів, їх ролі в економічній системі держави періоду ринкової трансформації, що дозволило одержати теоретичні і практичні результати, які характеризують новизну дослідження і особистий внесок автора, зокрема:

– дано теоретичне обґрунтування суті місцевих бюджетів, виходячи з їх ролі в умовах ринкової трансформації національної економіки як особливих фондів фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, об'єктивна необхідність яких зумовлена розвитком демократичних засад суспільства; як надійних важелів впливу держави на її економічний розвиток, фінансову стабільність і добробут громадян;

– відстежено і теоретично обґрунтовано процес еволюції місцевих бюджетів на українських землях від часу виникнення перших земських бюджетів у другій половині XIX століття і до сучасних місцевих бюджетів незалежної України, на основі цього запропонована періодизація їх розвитку з виділенням п'яти етапів;

– обґрунтовано роль місцевих бюджетів в умовах ринкової трансформації як фінансових гарантів існування і розвитку демократії та надання населенню суспільних послуг і благ, які недоцільно і неефективно задовольняти за рахунок

державного бюджету, зокрема показано вплив місцевих бюджетів на фінансову стабільність і фінансову безпеку держави, рівень суспільного добробуту і доходи населення;

– виявлено основну суперечність місцевих бюджетів, що полягає у невідповідності обсягу власних і закріплених законодавством доходних джерел тим завданням, які в сучасних умовах стоять перед органами місцевого самоврядування. Обґрунтовано шляхи розв'язання основної суперечності через: забезпечення стабільності бюджетного законодавства, вдосконалення структури доходів у напрямку збільшення частки власних, реформування місцевого оподаткування, посилення стимулів додаткового надходження доходів, забезпечення виконання власних повноважень місцевих органів самоврядування за рахунок власних доходів;

– розвинуто теоретичну концепцію реформування міжбюджетних відносин в Україні у частині виявлення передумов їх виникнення, змісту і завдань бюджетного регулювання та напрямів його проведення, сутності і вихідних засад фінансового вирівнювання; сформульовано визначення окремих бюджетних термінів як необхідної передумови впорядкування бюджетного законодавства;

– розкрито основні тенденції міжбюджетних відносин і бюджетного регулювання, що дозволило розробити методологічні підходи до визначення обсягів дотацій вирівнювання і механізму надання цільових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам;

– виявлено і проаналізовано чинники, які здійснюють найбільший вплив на рівень середньодушових видатків з місцевих бюджетів України, а саме: вироблена валова додана вартість і податковий потенціал територій, що дало змогу обґрунтувати доцільність врахування показників валової доданої вартості в розрахунку на душу населення у фінансовому вирівнюванні. Встановлено основні причини регіональних відмінностей середньодушових видатків, що полягають, зокрема, у невизначеності цілей фінансового вирівнювання, відсутності протягом тривалого часу науково обґрунтованого і прозорого механізму бюджетного

регулювання, нераціональному розташуванні мережі бюджетних установ тощо;

– визначено тенденції формування доходної бази місцевих бюджетів та взаємозалежність функціонування місцевого господарства і місцевих бюджетів, виявлено роль надходжень від власності та підприємницької діяльності органів місцевого самоврядування у наповненні місцевих бюджетів, що дало змогу обґрунтувати висновок щодо необхідності посилення впливу місцевої влади на місцеве господарство, зокрема, за допомогою бюджету розвитку, а також шляхом вдосконалення структури видаткової частини місцевих бюджетів;

– підтверджено доцільність спрямування державної регіональної політики на подолання відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій, на основі чого виявлено чинники, які слід враховувати при визначенні економічного і фінансового потенціалу регіонів, у відповідності до них – критерії віднесення територій до депресивних. Розраховано інтегральні показники соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, проведено їх групування для розподілу обсягів бюджетних трансфертів.

*Практичне значення одержаних результатів* полягає в тому, що вони можуть бути використані в процесі вдосконалення бюджетної і податкової системи України, міжбюджетних відносин і механізму бюджетного регулювання, реформуванні місцевого оподаткування, при обґрунтуванні цілей і завдань державної регіональної політики, загальнодержавних і локальних програм підтримки та розвитку місцевого господарства.

Окремі теоретичні положення дисертаційного дослідження використані при підготовці Бюджетного кодексу України (довідка № 06-9/9-470 від 7.11.2001 р.). Здобувач є науковим консультантом комісії з питань планування, бюджету і контролю за приватизацією Тернопільської міської Ради. Обґрунтовані в роботі висновки і пропозиції знайшли практичне втілення під час проведення бюджетних слухань у 1999-2001 роках, підготовці рішень міської Ради щодо запровадження місцевих податків і зборів, при розробці проектів бюджетів міста Тернополя (довідка №1704/01 від 3.12.2001 р.) і Луцька (довідка №360 від 18.10.2001 р.),

місцевих бюджетів Тернопільської області (довідка №50 від 22.01.2002 р.).

Впровадження результатів дисертаційного дослідження було здійснено автором у навчальному процесі при викладанні курсів “Теорія фінансів” на кафедрі фінансів Тернопільської академії народного господарства (довідка №124-02/817 від 5.11.2001 р.); професійно-орієнтованих модулів “Управління фінансово-економічними системами”, “Фінанси місцевого самоврядування” і “Актуальні проблеми теорії і практики фінансів” в магістратурі Тернопільської академії народного господарства (довідка № 126-13/788 від 29.10.2001 р.); курсів “Фінанси”, “Бюджетна система”, “Податкова система” в Інституті післядипломної освіти Тернопільської академії народного господарства (довідка № 124-02/818 від 5.11.2001 р.); курсу “Державні фінанси” на кафедрі фінансів, грошового обігу та кредиту Київського національного університету імені Тараса Шевченка; курсів “Теорія фінансів” в Тернопільському інституті економіки і підприємництва, Економіко-правничому інституті м. Чернівці та Запорізькому інституті економіки та інформаційних технологій.

*Особистий внесок здобувача* полягає в обґрунтуванні сутності місцевих бюджетів та їх ролі в період ринкової трансформації національної економіки, концептуальних засад організації міжбюджетних відносин, реформування місцевого оподаткування, вдосконалення формування і використання коштів місцевих бюджетів, здійснення фінансового вирівнювання. Наукові положення, розробки, висновки і рекомендації, які виносяться на захист, одержані автором самостійно. Особистий внесок у працях, опублікованих у співавторстві, наведено окремо у списку публікацій.

*Апробація результатів дисертації.* Основні положення дисертаційного дослідження доповідались автором на міжнародних і вітчизняних науково-теоретичних і науково-практичних конференціях, а саме: міжнародній науковій конференції “Молода Україна – нові можливості” (Тернопіль, 1994 р.), науково-практичній конференції “Роль фінансово-кредитної системи у стимулюванні економічного зростання в Україні” (Луцьк, червень 1999 р.), VII

міжнародній науково-теоретичній конференції “Особливості економічної політики постсоціалістичних країн в умовах глобалізації світової економіки (Приклад України)” (Київ, листопад 1999 р.), міжнародній науково-практичній конференції “Україна на порозі ХХІ століття: економіка, державність” (Вінниця, березень 2000 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції, присвяченій 80-річчю Дніпродзержинського державного технічного університету та 250-річчю м. Дніпродзержинськ “Регіоналізація економіки і здійснення адміністративної реформи в Україні” (Дніпродзержинськ, травень 2000 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції “Актуальні проблеми фінансів, грошового обігу та кредиту” (Київ, вересень 2000 р.), VIII міжнародній науково-практичній конференції “Економічна безпека держав (на прикладі України)” (Київ, жовтень 2000 р.), міжнародній науково-практичній конференції “Реформування фінансово-кредитної системи і стимулювання економічного зростання” (Луцьк, травень 2001 р.), міжнародній науково-практичній конференції “Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв’язання” (Київ, травень 2001 р.), другій Всеукраїнській науково-практичній конференції “Фінанси, грошовий обіг та кредит в забезпеченні суспільного добробуту” (Київ, жовтень 2001 р.).

Результати дисертаційного дослідження доповідались на засіданні Вченої ради економічного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка у лютому 2000 р. Основні положення дисертації неодноразово обговорювались на засіданні кафедри фінансів, грошового обігу та кредиту Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

*Публікації.* Основні результати дослідження опубліковано у монографії “Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика)” (20,16 друк. арк.), одноосібному навчальному посібнику “Фінанси” (7 друк. арк.), в колективному навчальному посібнику “Бюджетна система України” (авторський матеріал – 1 друк. арк.), у 32 статтях в наукових журналах, збірниках наукових праць, матеріалах і тезах конференцій загальним обсягом авторського матеріалу більше 40 друк. арк., з них 23 статті – у фахових виданнях.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ЕВОЛЮЦІЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

#### 1 Економічна природа і суть бюджету

Бюджет у сучасному його розумінні, сформувався в результаті тривалого історичного процесу еволюції суспільства: трансформації натурального господарства у грошово-мінове, становлення держави, ускладнення економічного і фінансового життя.



У 1781 р. міністр фінансів Франції Жак Неккер представив звіт королю Людовіку XVI про стан фінансів нації. Вперше був оприлюднений офіційний документ, який вміщував середні звітні дані за декілька років про державні доходи і видатки країни.

За своїм характером звіт, складений Ж. Неккером, максимально наближався до документу, який пізніше отримав назву “бюджет”. Отже, саме 1781 р. прийнято вважати роком, коли був складений перший бюджет. До цього часу на рівні держави склалися окремі кошториси та рахунки, дуже часто неповні, лише за основними параметрами фінансового господарства. Поступова та неухильна систематизація окремих звітів привела до формування перших бюджетів [22, с. 281].

Сам термін “бюджет” набув розповсюдження в офіційних документах лише на початку XIX століття. [394, с. 113; 431, с. 4]. Більшість вчених, які досліджували сутність і формування поняття “бюджет” вказували на англійське походження цього слова. Проте у Фінансовій енциклопедії та в Енциклопедичному словнику “Гранат” відмічаються старо-нормандські корені слова “bougette”, що перекладається як “шкіряний мішок” від якого утворилося пізніше англійське слово “budget”, яке, в свою чергу, перейшло у французьку мову [436, с. 404].

Повсюдне використання терміну “бюджет” вимагало більш точного його пояснення. Французький економіст, авторитет фінансової науки Рене Штурм у своїй фундаментальній праці “Бюджет” відобразив еволюцію поглядів на сутність бюджету. Найбільш характерними у другій половині XIX століття були визначення бюджету як: рівноваги державних потреб та засобів (Жан Батіст Сей); акту, який передбачає та дозволяє щорічні доходи та видатки держави; офіційного звіту про публічні доходи та видатки; щорічної відомості державних доходів та видатків [431, с. 1-3].

Таким чином, панували досить різноманітні думки щодо бюджету як законодавчого акту, офіційного звіту, відомості або рівноваги державних доходів і

видатків. Такі полярні визначення свідчать про складну природу даної економічної категорії.

Уявлення про бюджет як офіційний звіт про публічні доходи і видатки відображало початкову практику складання цього документу наприкінці XVIII століття саме у вигляді фактично зібраних доходів і здійснених видатків. Таким був звіт Ж. Неккера. Подальший розвиток і ускладнення економічного і фінансового життя, посилення ролі держави вимагало переходу до визначення попередніх розмірів доходів і на цій основі здійснення видатків. Отже, з офіційного звіту про доходи і видатки бюджет поступово перетворюється в документ, який відображає передбачувані доходи і видатки.

Визначення Ж.Б.Сея бюджету як рівноваги між державними потребами і коштами також відповідало тому історичному періоду, коли така рівновага досягалась і дефіцити бюджету траплялися рідко і не мали хронічного характеру. Незважаючи на це, підхід Сея до в'яснення сутності бюджету був обмеженим тому, що залишалися нев'ясненими такі питання як: розрахунок розмірів і особливості визначення державних потреб, статус документу, який їх відображає. Крім того, з другої половини XIX століття бюджетні дефіцити стають "звичним" явищем, рівновага між державними доходами і видатками досягається далеко не завжди.

Занадто спрощеним і статичним було тлумачення бюджету як відомості державних доходів і видатків, що передбачаються на певний період. Сам перелік доходів і витрат, їх абсолютні розміри відображають лише окремі аспекти великої і складної роботи, яка проводиться в процесі формування бюджету. За межами цього визначення лишаються процеси, в результаті яких бюджет набуває характеру особливого законодавчого акту.

Постійне використання будь-якого формального терміну вимагало чіткого і стислого його тлумачення, що і було зроблено Рене Штурмом. Намагаючись уникнути помилок попередніх дослідників, Р.Штурм дає своє визначення бюджету, обумовлюючи два вихідних моменти: по-перше, він обмежується лише

визначенням державного бюджету, а не бюджету взагалі; по-друге, виходить з того, що бюджет – це акт, а не відомість або таблиця.

В результаті було сформульовано визначення поняття, яке стало на початку ХХ століття класичним: “Государственный бюджет – есть акт, содержащий предварительное одобрение доходов и расходов” [431, с. 3]. Дане визначення мало одну характерну особливість: бюджет представлявся не як акт, який передбачає та дозволяє доходи і видатки держави (це, фактично, лише проект бюджету), а як акт, що попередньо схвалює доходи і видатки.

Таким чином, серед вчених визначилося певне коло прихильників тлумачення бюджету як законодавчого акту, до яких належали такі корифеї фінансової науки як Л.Штейн, Г.-Р. Гнейст, П.Леруа-Больє, К.-Г. Рау, А.Вагнер [22, с. 280] і, звичайно, Р.Штурм. Визначення бюджету, які давалися цими вченими, підводили ризику у багатолітньому пошуку найбільш стислого і точного тлумачення широко використовуваного поняття. Крім того, представлення бюджету як законодавчого акту відображало і його еволюцію від офіційного звіту про державні доходи і видатки до закону про визначені і схвалені доходи і видатки.

Подальший розвиток суспільних наук, в тому числі права, фінансів вплинув на еволюцію поглядів про сутність і роль бюджету. Все частіше уявлення про бюджет суто як правовий документ, як закон піддавалися критиці. Так, наприклад, Г.І.Тіктін неодноразово підкреслював, що бюджет у чистому вигляді не слід розглядати як фінансово-установчий акт, як закон і що взагалі це не правова норма. Бюджет, як господарський акт, може набувати зовнішньої форми закону, може поєднуватися з законом, з періодичним фінансовим законом, але ні за яких умов не може стати законом [370, с. 96].

З такими словами не можна не погодитись. Достатньо звернутись до вихідних положень теорії права на рахунок таких понять як “закон”, “юридичний акт”, “нормативний акт” та ін. Законом, у широкому розумінні слова, вважаються усі нормативно-правові акти загалом, встановлені державою загально-обов’язкові

правила. У власне юридичному змісті закон – це акт, що приймається вищим представницьким органом державної влади або безпосереднім волевиявленням населення. Закони регулюють найбільш важливі суспільні відносини.

Періодичність прийняття законів про державні бюджети не надає самим бюджетам як певній сукупності доходів і видатків держави рис закону. Закон про бюджет встановлює загальнообов'язкові норми, а не сам бюджет. Власне, за певних обставин закон може і не бути прийнятим, що не означає відсутності бюджету як такого або його непотрібності. Особливе місце державного бюджету передбачає прийняття законів, які регламентують бюджетні відносини на поточний рік. По відношенню до місцевих бюджетів держава не видає щорічних законів, їх функціонування регулюється іншими нормативними документами.

У вітчизняній науковій думці кінця XIX – початку XX століття бюджет часто ототожнювався з державним розписом доходів та видатків. Так, у відомому Тлумачному словнику В.Даля бюджет визначається як “смета, учет, расчет, роспись, счет расхода и прихода ... государственная смета” [73, с. 158]. Професор Л.І.Ходській, виходячи з розуміння бюджету як державного розпису і відзначаючи особливості бюджетних процедур, дає наступне визначення: “Бюджетом называется роспись государственных доходов и расходов на определенный период времени, который рассматривается государственными учреждениями и утверждается верховной властью” [410, с. 459].

Стале розповсюдження такого підходу до розуміння суті бюджету в російській фінансовій літературі мало місце протягом тривалого часу, незважаючи на те, що ще наприкінці XIX століття воно було піддане справедливій критиці. Так, у Словнику Брокгауза (1861 р.) відзначається обмеженість поняття “державний розпис” у порівнянні з “бюджетом”, а також вказується: “Под бюджетом, с государственной точки зрения, разумеется общий финансовый закон, на котором эта роспись основывается” [22, с. 280].

Професор І.Х.Озеров в “Основах фінансової науки» (1910 р.) детально зупинився на розбіжностях понять “бюджет” та “розпис” і помилковості їхнього

ототожнення. Він виходив з того, що бюджет – це план ведення державного господарства на даний період часу. А розпис – цифровий вираз плану ведення господарства, який розглядається законодавчими установами та затверджується законодавчою владою. І далі І.Х.Озеров наголошує: “роспись относится к бюджету, как часть к общему; ... роспись есть только приложение бюджетного закона к данному конкретному случаю. Бюджет определяет общие нормы составления и утверждения финансового плана, а роспись означает собою самый финансовый план на данный период времени. Роспись составляет частное выражение в цифрах плана ведения государственного хозяйства” [257, с. 4-5].

Не зважаючи на те, що поняття “розпис” і “бюджет” не однорідні, нам більше імпонує тлумачення бюджету як законодавчо встановленого розпису державних доходів і видатків. Цікавим і досить точним є визначення, наведене у Фінансовій енциклопедії за редакцією І.А.Блінова та А.І. Буковецького (1924 р.): “Под государственным бюджетом разумеется утвержденное в законодательном порядке, общее предположительное исчисление в принятой денежной единице предстоящих в определенном периоде времени государственных расходов и ожидаемых для покрытия их доходов, с подведением их баланса” [394, с. 102].

Вказані особливості бюджету відзначались також і в роботі Гастона Жеза “Загальна теорія бюджету” (1922 р.). Проте підхід, застосований ним, характеризувався більшою широтою і бюджет розглядався з: 1) фінансової, 2) правової і 3) політичної точки зору [56, с. 3, 16, 32]. Особливий акцент був зроблений на розгляд бюджету як фінансового плану, програми діяльності уряду.

Фінансова думка за радянської доби дає нам різноманітні приклади визначень державного бюджету, який розглядався як: 1) економічна категорія [325, с. 16]; 2) фінансовий план держави [64, с. 11; 175, с. 8; 258, с. 6; 284, с. 4; 324, с. 9; 351, с. 94; 399, с. 18]; 3) централізований фонд грошових коштів [290, с. 333-334; 400, с. 147]; 4) центральна ланка фінансової системи [43, с. 3].

У той же час, окремі визначення характеризувалися дуалістичним, тобто двояким підходом і представляли державний бюджет як: основний фінансовий

план і центральну ланку фінансової системи [289, с. 580; 396, с. 309]; централізований фінансовий фонд держави та баланс доходів і видатків [208, с. 73]; сукупність економічних відносин і головний фінансовий план держави [66, с. 9]; основну форму планомірного формування та розподілу загальнодержавного фонду грошових ресурсів [65, с. 11; 401, с. 84].

Еволюцію поглядів радянських економістів на сутність державного бюджету детально дослідила проф. В.М.Родіонова у своїй роботі “Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики” (1985 р.). Підсумовуючи тривалу дискусію з цього приводу, справедливо оцінюючи внесок окремих вчених, В.М.Родіонова формулює своє визначення державного бюджету як економічної категорії соціалізму, яка виражає грошові відносини, що виникають між державою та іншими учасниками суспільного виробництва в процесі планомірного розподілу і перерозподілу вартості суспільного продукту шляхом утворення централізованого фонду грошових коштів держави і його використання на цілі розширеного соціалістичного відтворення, підвищення рівня життя народу та задоволення інших суспільних потреб [325, с. 16].

Наприкінці існування соціалістичної держави дане визначення в радянській фінансовій науці стало класичним, воно сформувалося в результаті усього попереднього розвитку суспільних наук і мало всі риси, притаманні соціалістичним уявленням про процеси суспільного відтворення (централізований характер, плановість тощо).

На наш погляд, перехід до вияснення змісту поняття державного бюджету у вітчизняній економічній літературі як системи грошових перерозподільчих відносин значно ускладнювало з'ясування його суті і, що головне, зменшувало значення процесу його збалансування.

В законодавчих актах радянських часів бюджет характеризувався виключно як фінансовий план держави. Так, в законі “Про бюджетні права Союзу РСР” (1959 р.) дається визначення державного бюджету, яке є прикладом практичного підходу до вирішення теоретичної проблеми: “Государственный бюджет СССР –

это основной финансовый план образования и использования общегосударственного фонда денежных средств Советского государства” [351, с. 94].

Слід зауважити, що радянська фінансова наука зосереджувала свою увагу на дослідженні сутності державного бюджету, а не бюджету взагалі. В умовах соціалізму, як відомо, державний бюджет включав усі інші види бюджетів, які не були самостійними (республіканські, місцеві). Не випадково, що у Фінансово-кредитному словнику за редакцією В.Ф.Гарбузова та Н.В.Гаретовського (1984-1988 рр.) поняття бюджету не витлумачується, а розглядаються окремі його види (державний бюджет, бюджет міста, селища та ін.) та форми (бюджет-брутто, бюджет-нетто).

В сучасній українській економічній літературі бюджет трактується як: 1) економічна категорія; 2) правова категорія; 3) фінансовий план; 4) централізований фонд грошових засобів; 5) розпис доходів і видатків.

Розглядаючи бюджет як економічну категорію, зазвичай представляють його як сукупність економічних відносин між державою, з одного боку, і юридичними та фізичними особами, з іншого боку, з приводу розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту з метою формування і використання централізованого фонду грошових коштів, призначеного для забезпечення виконання державою покладених на неї функцій [44, с. 36; 89, с. 20; 131, с. 21; 260, с. 83].

Правовий аспект бюджету закономірно пов'язують із законодавчим регламентуванням усієї сукупності бюджетних взаємовідносин, порядку формування та використання коштів [131, с. 21; 260, с. 83].

Проте характеристика бюджету як сукупності знеособлених економічних та правових відносин не дає повного уявлення про його сутність і тому у більшості праць підкреслюється матеріально-речова сторона цього складного явища, яка полягає в наступному: бюджет, перш за все, слід розглядати як централізований фонд грошових коштів і фінансовий план [44, с. 28; 263, с. 430; 329, с. 83].

У Фінансовому словнику А.Г.Завгороднього, Г.Л.Вознюка та Т.С.Смовженка бюджет тлумачиться як грошове вираження збалансованого розпису доходів і видатків держави, адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста, села), підприємства, установи за певний період [92, с. 59].

Трактування бюджету як фінансового плану зберігається у чинних законодавчих документах з фінансових питань. Так, в Бюджетному кодексі України, прийнятому 21 червня 2001 р., вказано, що “бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду” [39, с. 5]. Аналогічний підхід був застосований у свій час в законах “Про бюджетну систему України”(1995 р.) [104, с. 589] і “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.) [118, с. 379].

У зв'язку із запровадженням такого винятково важливого принципу побудови бюджетної системи як самостійність кожного бюджету, стало можливим вести мову про бюджет як такий, а не тільки про державний бюджет. Для порівняння: державний бюджет як сукупність усіх бюджетів країни в наш час замінено поняттям “зведений бюджет”, яке більш точно відображає сутність даного документа. Державним бюджетом називається бюджет, який складається на рівні країни для задоволення загальнодержавних потреб.

Поняття “місцеві бюджети” сформувалося в процесі становлення і розвитку місцевих фінансів. Еволюцію уявлень про місцеві бюджети від сукупності завдань, доручених місцевим органам і сукупності коштів, якими вони володіють для їхнього задоволення, а також як способу задоволення місцевих потреб (1920-1930-ті роки) до розгляду їх як сукупності економічних відносин, складової частини державного бюджету, фонду грошових коштів (1960-1990-ті роки) прослідкували і описали такі відомі вчені як Н.О.Ширкевич [427, с. 21-23] та М.В.Васільєва [49, с. 8-9].

Вияснення суті та особливостей місцевих бюджетів за соціалістичних часів



проходило у нерозривному зв'язку з розвитком поглядів на державний бюджет. Справа в тому, що місцеві бюджети функціонували як складова частина єдиного державного бюджету СРСР. Проте в переважній більшості визначень місцевих бюджетів зазвичай підкреслювався їх зв'язок з:

1) адміністративно-територіальним поділом країни – місцеві бюджети розглядалися як бюджети окремих адміністративно-територіальних одиниць [49, с. 9; 175, с. 80; 397, с. 218];

2) місцевим господарством – місцеві бюджети представлялися як плани ведення місцевого господарства на певний строк [342, с. 23];

3) функціонуванням місцевих органів влади та завданнями, які вони виконують – місцеві бюджети розглядалися як фінансова база місцевих рад [392, с. 5; 427, с. 23].

В умовах перехідної економіки, коли відбувається створення основ правової держави і формування інституту місцевого самоврядування як її необхідної підвалини, змінюються погляди на роль бюджету. Якщо за часів централізованої економіки державний бюджет (а в його складі місцеві) розглядався як фінансовий план народного господарства, що було цілком закономірним при пануванні загальнодержавної власності, то в даний час відбувається поступовий перехід до вияснення суті бюджету, виходячи з концепції суспільних благ. Як держава, так і органи місцевого самоврядування надають громадянам різноманітні суспільні послуги (блага); для цього їм необхідні певні фінансові ресурси, які акумулюються у відповідних бюджетах. Все ширшого застосування набувають визначення місцевих бюджетів, в яких підкреслюються їх характеристики як фонду грошових коштів або як фінансового плану.

В сучасній вітчизняній фінансовій літературі місцеві бюджети розглядаються, як і бюджет в цілому, в декількох аспектах:

як фонди фінансових ресурсів [44, с. 51-52];

як економічна категорія, правовий акт, фінансовий план [179, с. 118-119];

розпис доходів і видатків адміністративно-територіальної одиниці [92, с. 59, 62];

організаційна форма мобілізації фінансових ресурсів і система фінансових відносин [45, с. 181; 273, с. 145];

як окрема сфера економічних відносин суспільства [81, с. 113].

У чинних нормативних актах місцеві бюджети розглядаються як плани утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. На наш погляд, концепція суспільних благ зумовлює трактування суті бюджету загалом і місцевих бюджетів зокрема, перш за все, як особливих фондів грошових коштів, які зосереджуються на рівні держави та територіальних формувань, знаходяться у розпорядженні центральних органів влади і місцевого самоврядування і використовуються для надання населенню суспільних благ, гарантованих законодавством країни.

Організаційному оформленню бюджету як законодавчого акту, як фінансового плану країни передував тривалий і складний процес становлення державних фінансів, визначення ефективних форм і методів мобілізації фінансових ресурсів до державної скарбниці, напрямків і порядку використання бюджетних коштів.

Окремі історичні свідчення про особливості утворення державних доходів і оподаткування на українських землях належать до часів, коли формувалися початки Київської держави (IX-X століття). Державні доходи склалися головним чином з данин населення, оподаткуванню підлягало також і хліборобське господарство. Частіше всього данину сплачували натурою: хутром, шкірою, медом, худобою, збіжжям, а також грошима.

Окрім данини, іншими джерелами державних доходів були мито на державних кордонах, торгове мито у містах, грошові карі, визначені судами за різні провини. Досить розповсюдженим явищем у Київській державі було встановлення натуральних повинностей на потреби держави: будівництво мостів, доріг, гребель та ін.

За князівської епохи в Україні з'являються особливі княжі агенти, обов'язком яких стало справляння повинностей, податків, збирання данини – городники, мостники, митники, металники, вирники. Всі державні доходи зосереджувалися у розпорядженні князів, причому як особисті потреби князя та його сім'ї, так і загальнодержавні потреби задовольнялися з державної скарбниці.

На українських землях, які входили на відповідних етапах історичного розвитку до складу Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, Росії фінансова система, а в її складі державні фінанси і фіск закономірно набували рис, притаманних даним державам. XVI-XVIII століття відзначилися багатьма змінами у сфері фінансів, оподаткування, грошового обігу. Так, у Литовському князівстві в 1577 р. запроваджується оподаткування дворищ відповідно до родючості ґрунту. У Польському королівстві в XVI столітті жителі міст сплачували майновий податок, в галузі непрямого обкладання з'являються акцизи на алкогольні напої. В 1563 р. тут створюється державний скарб, основним надходженням до якого стає постійний податок – кварта, тобто 1/4 частина доходів від королівських маєтків і мита. Кошти від цього податку спрямовувались на утримання найманого війська [204, с. 177].

Новий етап державотворення в Україні і становлення державних фінансів пов'язаний з Козацькою добою. І.П.Крип'якевич відзначав успішну організацію державних фінансів Запорізької Січі [187, с. 184, 244]. В багатьох правничих документах того часу широко використовувалися поняття “скарб”, “публічні прибутки”, “податки”, “мити” та інші. До військового скарбу Запорізької Січі надходили мито за перевезення товарів через запорізькі землі, торгове – податок з крамарів на січовому ринку, куфований збір з кожної привозної бочки (куфи) спиртних напоїв, податки з шинків, мостове – плата за перевози на річках, орендна плата за крамниці і човни, що належали куреням та інші доходи. Скарб був сховищем не тільки грошей, а й різних цінностей, своєрідним архівом військових клейнодів та оздоб; він також виконував роль арсеналу вогнепальної зброї та боєприпасів; функціонував як державне казначейство, куди надходили всі доходи,

не витрачені за місцем їх одержання [12, с. 101-102, 105]. За рахунок коштів державної скарбниці здійснювалося утримання козацької адміністрації, найманого війська, проводилася закупівля озброєння.

Економічний зміст, який вкладався у дані категорії, а також механізм їх практичного використання, за свідченнями вчених, які досліджували фіск та скарб козацької України, дають підставу зробити висновок про достатньо високий рівень розвитку фінансових інститутів Січі, формування яких проходило у відповідності до загальносвітових і, зокрема, європейських тенденцій.

Вперше реформування державного скарбу і відокремлення коштів гетьмана провела козацька демократія за І.Брюховецького (1663-1668 рр.). Такий принцип організації державних фінансів Запорізької Січі пізніше був закріплений Конституцією 1710 р. і далі розвинутий гетьманами Д.Апостолом та К.Розумовським, які внесли значний вклад у справу реорганізації скарбового діловодства. Основним фондом державного скарбу на той час були так звані рангові маєтності, давні королівщини, надходження від яких спрямовувались на утримання державних установ, урядовців, забезпечення заслужених осіб. Постійними державними доходами залишались податки [187, с. 244].

В Росії перші згадки про загальні кошториси державних доходів і видатків та кошториси окремих міст (як попередники бюджету в сучасному його розумінні) датовані 1645 роком [20, с. 197]. Єдиних підходів до розробки кошторисів у той час не існувало, регулярне їх складання на державному рівні почалося лише з 1803 р. [394, с. 113].

Безпосередня заслуга у становленні і зміцненні російського бюджету належить М.М.Сперанському, автору відомого “Плану фінансів” підготовленого ним у 1809 р. [379, с. 37-44]. Цей документ складався з двох частин: у першій давалася характеристика тимчасового устрою фінансів Росії на 1810 р, в другій – їх устрій на майбутнє. М.М.Сперанський, розглядаючи найбільш гострі фінансово-правові проблеми, пропонував: по-перше, запровадити гласність процесів затвердження та виконання бюджету; по-друге, надати бюджету силу

закону; по-третє, встановити відповідність між доходами і видатками держави, для цього скоротити видатки з бюджету і збільшити податки; по-четверте, заборонити паперово-грошову емісію, припинити випуск асигнацій, розпочати їх поступовий викуп за рахунок продажу державного майна (зокрема незаселених державних земель).

Одним із позитивних наслідків плану М.М.Сперанського було те, що він став підставою для наказу міністра фінансів від 25.06.1811 р., в результаті якого запроваджувалися єдині правила складання щорічних державних розписів; вони проіснували до 1862 р. Сам розпис тримався суворо в таємниці і був недоступним для широких мас громадськості.

Діяльність у галузі бюджету в Росії до 1862 р. характеризувалася надзвичайною секретністю і безконтрольністю, які породжували свавілля та марнотратство у використанні державних коштів, казнокрадство та різноманітні посадові злочини. Бюджетній практиці дореформенної Росії була притаманна також значна розпорошеність державних коштів. В бюджеті відображалась лише централізована частина засобів, окрім них, у кошторисах багатьох відомств зосереджувалися великі суми, які не проходили через державний розпис.

Розвиток капіталізму в середині XIX століття змусив царський уряд провести ряд реформ, зокрема, фінансову реформу 1862 р., яка докорінно змінила бюджетну справу в Росії. Найважливішими заходами реформи 1862 р. щодо бюджету були: введення принципів єдності (або повноти) бюджету, єдності каси, гласності та контролю за витрачанням державних коштів.

Виняткове значення державного бюджету для фінансів країни, постійно зростаючий інтерес до проблем, пов'язаних з формуванням найбільшого державного фонду та напрямків витрачання значних загальнонародних коштів спрямовувало вчених на обґрунтування найважливіших засад складання і виконання бюджету. Дані питання порушувалися у багатьох працях відомих економістів двох останніх століть.

На додаток до принципів, запроваджених реформою 1862 р., в економічній

літературі були обґрунтовані і такі, як універсальність, точність обчислень, своєчасність, ясність, економія, рівновага і, навіть, щирість [394, с. 104-106; 431, с. 124]. Дані принципи безпосередньо стосуються процесу складання бюджету, хоча такий принцип як своєчасність можна віднести і до процедур розгляду і затвердження бюджету. Відомий економіст, міністр фінансів Франції кінця XIX століття Леон Сей виділяв чотири найважливіші принципи бюджету: “1) бюджет должен обладать единством, 2) он должен быть ежегодным, 3) он должен быть предварительным, 4) он должен представлять личность, подлежащую отчету” [431, с. 124.]. Під останнім принципом Л.Сей розумів підзвітність бюджету.

Український професор М.І.Мітіліно в праці “Основи фінансової науки” (1929 р.) відзначав дев’ять основних вимог до бюджету: 1) бюджет повинен бути єдиним; 2) прилюдним; 3) універсальним; 4) спеціальним – тобто всі доходи і видатки повинні бути представлені яконаймога детальніше по видам; 5) збалансованим; 6) терміновим; 7) бюджет може бути бруто і нетто; 8) групування доходів і видатків повинно будуватися на міністерському і предметному принципах; 9) бюджет повинен мати консолідовану і перемінну частину [241, с. 279].

На думку Р.Штурма, перелік принципів бюджету можна продовжувати без кінця, але найважливішими є два: універсальність та точність обчислень. Універсальність бюджету Р.Штурм трактував як окреме виділення в бюджеті всіх державних доходів і видатків без зменшення, вирахування або суміщення [431, с. 136]. М.Мітіліно під універсальним розумів чіткий, зрозумілий і детальний бюджет, “щоб кожен громадянин, читаючи бюджет, міг цілком свідомо розбиратися в числах бюджету” [241, с. 275]. Особливе значення дотримання цього принципу вчені пов’язували з необхідністю скасування негативної практики, яка встановилася ще за часів Ж.Неккера, коли значні суми бюджетних коштів приховувалися, знищувалися шляхом взаємних скорочень і заплутування.

Завдання, які постали перед капіталістичними державами в другій половині XIX століття внаслідок стрімкого розвитку продуктивних сил, розповсюдження

демократичних тенденцій в суспільному житті привели до збільшення видатків держави, вимагали великих одноразових затрат (на будівництво залізних доріг, телеграфів, лікувальних і освітніх закладів, наділення кріпосних селян землею тощо).

Такі затрати неодмінно призводили до бюджетних дефіцитів, а, отже, і до зростання державної заборгованості. Невід'ємною рисою бюджетів Росії XIX - початку XX століття була хронічна дефіцитність, яка стала звичним явищем [63, с. 67]. Одним із засобів, за допомогою яких приховувався дійсний дефіцит, був діючий на той час поділ бюджету на звичайний та надзвичайний.

До звичайного бюджету включались звичайні доходи і видатки, а до надзвичайного – надзвичайні доходи і видатки. До звичайних доходів належали податки та доходи від державного майна і підприємств, тобто доходи, які постійно збиралися і були більш-менш стабільними. За рахунок звичайного бюджету здійснювалися видатки, які також повторювалися з року в рік і були відносно постійними (адміністративні видатки, соціальне забезпечення непрацевдатних, утримання шкіл, лікарень тощо). До надзвичайних бюджетів надходили виняткові доходи, наприклад, кошти від внутрішніх та зовнішніх позик, доходи від продажу державного майна, доходи від емісії грошових знаків. До надзвичайних належали видатки, пов'язані з проведенням війн, подоланням наслідків стихійного лиха, проведенням значних капітальних робіт.

Поділ бюджету на звичайний та надзвичайний створював сприятливі умови для прикриття дійсного стану бюджету і фінансового господарства капіталістичних країн, маскуванню бюджетного дефіциту. Справа в тому, що лише звичайний бюджет був гласний і відомий для широких верств громадськості, а надзвичайний бюджет, як правило, не публікувався, тобто недоступними були дані про розміри державного внутрішнього і зовнішнього боргу, обсяги грошово-паперової емісії.

Руйнівні наслідки для фінансового господарства країн розповсюдженого на той час поділу бюджету на звичайний та надзвичайний, неодноразово

відзначалися у фінансовій літературі кінця XIX – початку XX століття. Крім того, що надзвичайні бюджети сприяли поширенню фінансових зловживань, спричиняли зростання державної заборгованості та інфляції, вони підірвали основні засади функціонування бюджету. Професор М.А.Сірінов, досліджуючи дану проблему, спираючись на досвід Росії, Англії, Німеччини, Франції, Австрії та Італії, зробив висновок про розпливчатість і невизначеність понять “звичайний” та “надзвичайний” бюджет [342, с. 171-172]. Практика довела, що важко притримуватися такого поділу тому, що і надзвичайні потреби мають властивість повторюватися.

З виділенням у бюджетній практиці звичайного і надзвичайного бюджету пов'язано існування такого поняття як “консолідований бюджет”. В окремих країнах (Англії, Голандії) бюджет поділявся на дві частини: 1) постійну, або консолідовану і 2) змінну. Консолідована частина була постійною, мало змінювалася з року в рік, механічно переносилася з розпису одного бюджетного року в наступний, не обговорювалася у парламенті, а лише доводилася до його відома. Консолідовану частину, звичайно, встановлювали один раз тоді, коли до влади приходив новий монарх. В Англії на початку XIX століття з консолідованого бюджету здійснювалися виплати по державному боргу, за цивільними листами, військові і громадянські пенсії, оплата праці вищих судових чиновників, утримувалися дипломатичні відомства.

Отже поняття “консолідований бюджет” склалося історично і означало певну частину бюджету, яка мала постійний характер. Застосування даного поняття у вітчизняній економічній літературі, яке зустрічається дуже часто, є неточним. Тому змісту, який в сучасних умовах вкладають у дане поняття – сукупності показників бюджетів – більш точно відповідає термін “зведений бюджет”, яке і використовується в законодавчих актах з питань бюджету [39, с. 5].

На початкових етапах функціонування бюджету його внутрішня будова здійснювалася на засадах “брутто” або “нетто”. У брутто-бюджеті (валовому) вказувалися повністю суми державних доходів і витрат по їх збиранню. У



нетто-бюджеті (чистому) відображалися надходження коштів за винятком витрат по їх збиранню.

Історичні корені побудови бюджету в двох формах слід шукати ще за часів становлення бюджету як такого. До виникнення єдиного бюджету складалися розписи за: 1) окремими видами доходів (державні монополії, регалії, домени); 2) за територіями (області, міста).

У цих розписах відображалися усі доходи і видатки, в тому числі пов'язані з одержанням даних доходів (брутто-бюджети). Позитивні залишки таких розписів (балансів) надходили в центральну касу, якою розпоряджався король. В центральних фінансових відомствах складалися бюджети за винятком тих сум, які використовувалися в окремих територіях або галузях діяльності (нетто-бюджети). Разом із запровадженням у бюджетну практику засад єдності бюджету і єдності каси був здійснений перехід до складання лише брутто-бюджетів.

Складання брутто-бюджетів, які дають повну картину стану державного господарства та ефективності його функціонування, вважається більш доцільним [22, с. 281]. Хоча свого часу висувалася ідея про таку побудову бюджету, яка давала змогу мати уяву як про господарство-брутто, так і про господарство-нетто [342, с. 172-173].

Сучасна вітчизняна практика передбачає будову бюджетів із застосуванням наступних підходів. Перш за все, Законом України “Про бюджетну систему України” (1995 р.) вперше було запроваджено поділ бюджетних видатків на поточні видатки і видатки розвитку. Досвід розвинутих ринкових країн свідчить на користь відокремлення у бюджеті потреб поточної діяльності і потреб розвитку (інвестування).

Окрім цього, згідно Конституції України (1996 р.) та Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), усі повноваження місцевого самоврядування поділяються на власні і делеговані. Як відомо, загалом повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути власні та надані. Надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування може відбуватися у

двох формах: 1) передачі – коли певне повноваження органа державної влади виключається з його компетенції та включається у компетенцію місцевого самоврядування; 2) делегування – надання права вирішення будь-якого питання органам місцевого самоврядування на один раз, на певний термін або безстроково. Держава фінансує здійснення делегованих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. У відповідності до цього в місцевих бюджетах відокремлюються кошти, пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування: 1) власних і 2) делегованих повноважень.

Починаючи з 2000 р. у державному та місцевих бюджетах України виділяються загальний та спеціальний фонди [114, с. 4-7]. Поділ бюджету на вказані складові частини передбачений також і Бюджетним кодексом України [39, с. 6]. У загальному фонді акумулюються кошти, які мають загальнодержавний характер і підлягають подальшому перерозподілу. В спеціальному фонді зосереджуються кошти бюджетних установ, у тому числі спеціальні, а також державних цільових фондів, які не підлягають перерозподілу і використовуються за цільовим призначенням.

## 1.2. Місцеві бюджети в економічній системі країн з ринковою економікою

Економіка кожної країни складається з багатьох взаємопов'язаних елементів, які в сукупності утворюють певну економічну систему. Розглядаючи економічну систему як цілісне формування, зазвичай на перше місце висувають зв'язки між виробниками та споживачами матеріальних та нематеріальних благ і послуг [71, с. 31; 435, с. 53]. Окрім цього, говорячи про економічну систему, як правило, розуміють взаємопов'язане функціонування продуктивних сил і

виробничих відносин, яке досягається за допомогою певних організаційних форм та видів діяльності [264, с. 52]. Або іншими словами: єдність людини та суспільного виробництва, причім інтереси людини рахуються пріоритетними [434, с. 19].

Економічна система як цілісне формування, складається з певних елементів, основними з яких вважаються:

соціально-економічні відносини, які базуються на характері і формах власності на ресурси та результати господарської діяльності;  
організаційні форми господарської діяльності;  
господарський механізм;  
економічні зв'язки між господарюючими суб'єктами [434, с. 20].

Економіка завжди має системний характер, що створює необхідні передумови для постійного відтворення економічних відносин та інститутів, існування певних економічних закономірностей. Вперше в історії економічної думки аналіз економіки як цілісної системи був здійснений класиком політекономії А.Смітом у відомій праці “Дослідження про природу та причини багатства народів” (1776 р.). Пізніше такий підхід був застосований та розвинутий у працях та теоріях багатьох західних, а також російських та вітчизняних вчених. Одночасно економічним системам притаманний певний динамізм, тобто вони не являються незмінними, сталими, а постійно розвиваються; на відповідних етапах розвитку людського суспільства одна економічна система змінюється іншою. Серед чинників, що впливають на розвиток економічної системи, виділяють:

існуючу систему заходів щодо прийняття господарських рішень;  
структуру власності;  
механізми забезпечення інформацією;  
механізми постановки цілей та прагнень людей до праці [71, с. 31].

Різноманітність економічних систем потребує проведення їх групування, класифікації, в зв'язку з чим виникає питання про визначення критеріїв, за якими воно буде здійснюватися. В економічній літературі найбільшого розповсюдження

одержала класифікація економічних систем виходячи з таких двох ознак:

- 1 форма власності на засоби виробництва;
- 2 спосіб координації та управління економічною діяльністю.

Відповідно до даних ознак виділяють: командну або тоталітарну економіку, ринкову економіку або капіталізм епохи вільної конкуренції, змішану економіку. Окрім вказаної класифікації, використовується формаційний підхід, згідно якого виділяють три формації та п'ять способів виробництва (первіснообщинний, рабовласницький, феодальний, капіталістичний та комуністичний); цивілізаційний підхід, який передбачає застосування не тільки економічних, але і позаекономічних ознак, врахування найважливіших проблем людства, усвідомлення пріоритету загальнолюдських цінностей (сім цивілізацій: неолітична, східно-рабовласницька, антична, ранньофеодальна, індустріальна, постіндустріальна); за основну ознаку класифікації беруть також і ступінь індустріального розвитку суспільства (індустріальне, постіндустріальне та інформаційне суспільство) та ін.

Командна або тоталітарна економіка, характерна для соціалістичних країн, відзначається домінуванням державної форми власності, відсутністю конкуренції, державним диктатом над усіма стадіями процесу суспільного відтворення, волюнтаристським характером прийняття рішень без врахування дії економічних законів розвитку суспільства.

Для ринкової економіки або капіталізму епохи вільної конкуренції характерне панування приватної власності, конкуренції, розгалуженої системи ринків, за допомогою яких, а також ціноутворення відбувається управління та координація економічної діяльності. В економічній системі вільного ринку держава не відіграє суттєвої ролі і не впливає на процеси відтворення. В даний час економічна система, побудована за такими ознаками існує в Гонконгу.

Для розвинених країн (США, Німеччини, Франції, Великобританії, Японії та ін.) притаманна змішана економіка, в якій існує потужний приватний сектор, а також державний сектор, масштаби якого коливаються і залежать від

національно-історичних особливостей розвитку окремих країн. У змішаній економіці держава відіграє активну роль і втручається в економічне життя, намагаючись вирішити такі проблеми, які ринок неспроможний ефективно розв'язати.

Поняття змішаної економіки з'явилося наприкінці XIX - початку XX століття, коли відбувалося значне ускладнення економічного життя, проходило формування тісної взаємодії ринку і державного регулювання, приватного і державного секторів, подальшого розвитку капіталізму і нагальної необхідності вирішення соціальних проблем. Протягом XX століття змішана економіка перетворилася у цілісну систему, найбільш сприятливу форму сучасного розвинутого суспільства. В окремих країнах сформувалися різні моделі змішаної економіки, серед яких можна відзначити американську (ліберально-капіталістична), німецьку (соціально-ринкова), шведську (соціальна), японську (регульований корпоративний капіталізм), китайську (переважно соціалістична).

Зміна економічних систем проходить не одномоментно, а потребує деякого, іноді досить тривалого часу, упродовж якого відбуваються великі за обсягами та масштабністю завдань трансформаційні процеси, в результаті чого здійснюється перехід від одних економічних відносин до інших. Таким чином, поряд з економічними системами, виділеними за ознаками власності на засоби виробництва та способом управління економічної діяльністю, існує так звана перехідна економіка, яка представляє собою своєрідний перехідний стан трансформації однієї економічної системи в іншу, коли відбувається зміна підвалин економічної системи та більшості головних інституцій суспільства.

Одним із різновидів перехідних була економіка СРСР у період з 1917 р. до 1930-х років, коли здійснювався перехід від капіталістичного способу виробництва до соціалістичного. В сучасних умовах на засадах перехідної економіки побудовано господарство країн, які утворилися після розпаду СРСР, до них належить і Україна. Основним змістом перетворень у цих країнах є відмова

від командно-адміністративної системи господарювання і управління, створення необхідних умов для розвитку ринку.

Як показує історичний досвід, зміна економічних систем завжди супроводжується соціально-економічними потрясіннями та кризовими явищами, які набули особливої гостроти для країн, що утворилися на теренах колишнього СРСР і пов'язані з руйнацією усталених народногосподарських зв'язків. Невід'ємними рисами початкових етапів функціонування економік перехідного типу для цих країн стали: падіння ефективності економіки та значний спад обсягів виробництва національного продукту; розлад грошової системи та інфляція; велика зовнішня і внутрішня заборгованість; хронічна дефіцитність фінансових ресурсів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях; соціальна напруга внаслідок різкого розшарування суспільства і зниження рівня добробуту основної маси населення; зростання армії безробітних.

Визначення загальнонаціональних цілей і пріоритетів розвитку українського суспільства, а саме: формування соціально-орієнтованої демократичної і правової держави, зумовлює необхідність проведення кардинальних змін за такими головними напрямками:

1. Створення основ ринкових відносин – роздержавлення і приватизація, лібералізація всіх сторін економічного життя, демонополізація, створення ринкової інфраструктури, формування нового законодавства і забезпечення його дотримання, структурна перебудова економіки, створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, малого і середнього бізнесу тощо.

2. Соціальні перетворення – підтримка незахищених верств населення, створення нових робочих місць, допомога безробітним та ін.

В досягненні цілей суспільного розвитку велика роль відводиться державі, уряду. Питання визначення функцій уряду в умовах ринкової економіки завжди знаходилося в центрі уваги вчених, починаючи від А.Сміта і до сучасних економістів. Незважаючи на наявність діаметрально протилежних підходів (від теорії “мінімальної держави” Р.Нозіка, функції якої обмежуються забезпеченням

оборони та охорони правопорядку, до активного кейнсіанського втручання держави в економіку), виділення різної кількості економічних функцій уряду, їх всіх можна об'єднати у чотири основні:

1) алокативна, яка полягає у розміщенні ресурсів, виправленні викривлень у зв'язку з неспроможністю ринка вирішити дані проблеми;

2) розподільча (перерозподільча) – тобто забезпечення справедливого розподілу, перш за все, за допомогою фіску;

3) регуляторна, яка полягає у формуванні законодавчої бази функціонування ринкової економіки;

4) стабілізаційна – вплив уряду на макроекономічні процеси (економічне зростання, інфляція, безробіття тощо) [82, с. 64].

У сучасній вітчизняній літературі уявлення про роль держави (суспільного сектора, державних фінансів) в економічній сфері співпадають із загальноприйнятими в західній науковій думці поглядами, а відхилення у кількості та назвах функцій, які можна спостерігати в окремих публікаціях, пов'язані або з об'єднанням деяких функцій (з чотирьох вищевказаних), або підкресленням певних особливостей кожної з них [9, с. 280; 440, с. 298 та інші].

Для багатьох поглядів та теорій щодо економічних функцій держави спільним є акцентування на розподільчій та перерозподільчій ролі, найважливішим інструментом її практичного втілення є бюджет. Склад і структура бюджетних видатків значною мірою відображають завдання, які стоять перед державою, а також визначені пріоритети поточного розвитку.

В умовах переходу від командно-адміністративної до ринкової економіки зміст окремих функцій доповнюється деякими не характерними для ринку аспектами, такими як контроль за цінами, здійснення соціального захисту населення, проведення приватизації та ін.

На еволюцію поглядів щодо ролі держави значний вплив мали у ХХ столітті соціальні фактори і неухильне прагнення до формування соціально-орієнтованого суспільства, яке в змозі гарантувати добробут усім своїм членам. Поява і

розповсюдження таких ідей були пов'язані з тим, що ринок, як самодіюча і саморегульована система, показав свою неспроможність у задоволенні таких важливих для населення потреб як оборона, забезпечення правопорядку, підтримка соціально незахищених громадян, охорона навколишнього природного середовища тощо. Крім того, виникнення та розвиток соціалістичної системи господарювання з її розвинутою системою соціальних гарантій мало неабияке значення в активізації соціальних чинників економічного розвитку і відповідного теоретичного обґрунтування даних процесів.

У другій половині ХХ століття з'являється і набуває широкої підтримки і розповсюдження економічна теорія суспільного добробуту, формується поняття “держава загального добробуту (благоденства)”. Характерними ознаками держави загального добробуту є великі масштаби перерозподільчих процесів, коли значна частина валового національного продукту акумулюється в бюджеті, головним чином, за допомогою прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб і спрямовується на фінансування найважливіших суспільних потреб з домінуванням тих, які мають соціальне спрямування. Закономірно, що таким вимогам може відповідати лише багата держава. Поширення ідеї держави загального добробуту спричинило певні зміни у структурі державних видатків.

У зв'язку з тим, що в кожній країні (з федеративним чи унітарним державним устроєм) існують різні рівні влади, то певний інтерес представляє конкретизація іманентних в цілому для держави функцій відносно окремих органів, що відповідають різним рівням влади. Враховуючи об'єкт нашого дослідження, більш детально зупинимося на функціях, які покладаються на органи місцевого самоврядування.

Якщо держава та її центральний уряд виконують чотири вищезазначені економічні функції, то для органів влади місцевого рівня притаманні, головним чином, алокативна та в деякій мірі розподільчі функції. Справа в тому, що інші дві функції (регуляторна та стабілізаційна) втілюються лише на національному рівні відповідними загальнодержавними інститутами законодавчої та виконавчої влади



шляхом формування необхідної законодавчої бази, практичного впровадження її в життя та здійснення контролю за дотриманням чинного законодавства. Одним з інструментів розв'язання проблеми стабілізації економіки та забезпечення економічного зростання є монетарна політика, яку також визначає та проводить центральний уряд.

Враховуючи глобальну тенденцію децентралізації влади і зміцнення позицій самоврядування в розвинених ринкових країнах широкого розповсюдження набули процеси делегування або передачі окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування. З цієї позиції всі функції, які виконує місцева влада, ділять на дискреційні – з найбільш широкими повноваженнями (місцеві органи можуть брати або не брати на себе таку функцію і самостійно визначають способи її виконання); обмежені дискреційні – такі, які місцева влада зобов'язана виконати, але може самостійно визначати спосіб виконання; недискреційні – обов'язкові функції із законодавчим регламентуванням способів їх виконання [372, с. 40].

Спираючись на концепцію суспільних благ як визначальну в сучасних поглядах на державу, основну ціль місцевої влади у сфері економіки можна сформулювати як ефективне забезпечення населення місцевими суспільними благами. Суспільні блага надаються державою у відповідності до функцій, які вона виконує. Споживаються суспільні блага колективно, характерними властивостями цього процесу є те, що: 1) не існує дієвих способів обмеження доступу споживачів до таких благ (принцип невиключення); 2) збільшення кількості споживачів суспільних благ не впливає на корисність блага і рівень споживання його окремими індивідами (принцип неконкурентності).

Конкретизація вищезазначеної мети діяльності місцевої влади, з урахуванням практичних реалій сьогодення дає можливість виділити основні їх завдання: надання соціальних послуг; забезпечення функціонування соціальних, культурних, побутових установ і місцевого господарства; підтримка малозабезпечених верств населення, пенсіонерів, багатодітних і неповних сімей,

дітей-сиріт тощо; створення нових робочих місць; охорона навколишнього природного середовища; утримання доріг, парків, кладовищ і тому подібне; продовольче забезпечення населення; сприяння розвитку підприємництва; контроль за рівнем цін і тарифів тощо.

Доцільність децентралізації влади і забезпечення надання визначеного кола суспільних послуг місцевими органами влади пояснюється тим, що окремі послуги мають суто локальний характер, а місцева влада з більшою ефективністю та економією на затратах здатна їх надати, оскільки вона наближена до споживачів і володіє необхідною інформацією. Крім того, через механізм впливу на прийняття рішень (виборність органів місцевої влади) місцеве населення має змогу виявляти свої уподобання і домогтися певної кількості та якості локальних суспільних послуг.

При цьому місцеві податки і збори для жителів територіальної громади постають як ціна благ, які надаються на локальному рівні, що відповідає положенням концепції суспільних благ, згідно якої податки розглядаються не як інструмент мобілізації коштів, необхідних для функціонування держави, а як плата за суспільні блага. Як відомо, теорія фіскального обміну була започаткована у 1920-х роках Е. Ліндалем, який розглядав державні фінанси використовуючи ринкову схему: “податки – блага”; пізніше розвинута Дж. Б’юкененом.

Склад та рівень надання місцевих благ органами місцевої влади в окремих країнах і навіть у розрізі регіонів однієї країни можуть іноді суттєво відрізнятись, що пояснюється особливостями історичного розвитку, процесом становлення інституту місцевого самоврядування, національними традиціями, державним устроєм, розвитком демократичних засад тощо.

Так, у Франції муніципалітети надають окремі види соціальних послуг, утримують шляхи та вулиці, здійснюють забезпечення кадрами. В Нідерландах місцева влада опікується охороною здоров’я, освітою, житловим будівництвом, модернізацією міст, культурою, охороною правопорядку, громадськими роботами. В Іспанії муніципалітети здійснюють санітарний контроль, освітлення, утримують

парки і сади у містах, кладовища, місцевий транспорт, надають допомогу бідним, фінансують міську автоінспекцію, проведення виставок і змагань. Крім того, ряд повноважень іспанські муніципалітети здійснюють спільно з органами влади автономних областей (планування міст, житлове будівництво, спорт, освіта і культура, цивільна оборона, туризм, музеї, пам'ятники, шляхи). В Італії місцеві органи влади утримують санітарну, медичну, комунальну службу, місцеву поліцію, міський транспорт, школи, надають державну допомогу, фінансують житлове будівництво, громадські роботи, ринки та ярмарки, спорт, розважальні та культурні об'єкти. У Швеції муніципалітети здійснюють соціальне забезпечення, догляд за літніми людьми, фінансують дошкільні заклади, обов'язкову освіту, рятувальні служби, громадську охорону здоров'я і довкілля, розваги, мистецтво, спорт, житлове будівництво, каналізацію, електро-, газо- і водопостачання [372, с. 41-44].

Виконання функцій і завдань, які покладені на державу, потребує необхідних матеріальних та фінансових ресурсів, що зосереджуються у державному секторі і знаходяться у розпорядженні центральних та місцевих властей. Основними елементами акумульованих у державному секторі ресурсів є:

кошти, які надходять до бюджетів, головним чином за допомогою податків;

кошти інших державних цільових фондів;

фінансові та матеріальні ресурси, які належать до державної форми власності (державні підприємства, участь держави на корпоративних засадах у підприємствах змішаної форми власності);

доходи від державної власності;

кошти від зовнішніх та внутрішніх позик та ін.

Починаючи з другої половини XIX і протягом XX століття визначилась неухильна тенденція до збільшення обсягів державного сектора, яка була зумовлена розширенням завдань, що вирішувала держава (перш за все, це пов'язано з активним втручанням в економічне життя), наповненням окремих її функцій новим змістом (це стосується соціального захисту і соціального

забезпечення населення), а також дією міжнародних, демографічних, екологічних та інших чинників (див. табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Питома вага державних видатків у валовому  
національному продукті

(%)

Країни	Роки:							
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1998
Америка								
США	22,8	22,2	20,6	20,9	20,5	18,7	17,9	17,5
Канада	18,5	19,4	19,1	20,0	20,2	19,9	19,8	19,8
Європа								
Австрія	14,7	17,2	18,2	19,3	18,6	20,2	19,0	18,8
Великобританія	17,9	22,3	21,6	21,1	20,5	21,2	18,4	18,2
Іспанія	9,5	10,4	13,2	14,7	15,6	16,7	15,7	15,8
Італія	13,2	14,4	15,0	16,9	17,8	16,3	11,9	16,5
Німеччина	15,8	20,5	20,3	20,0	18,3	19,5	19,3	18,9
Фінляндія	14,4	17,0	18,0	20,2	20,8	21,3	20,6	...
Франція	15,0	16,9	18,4	19,6	18,2	24,5	24,6	24,2
Швеція	21,2	23,5	29,1	27,6	27,4	25,8	25,8	25,9
Азія								
Гон-Конг	8,7	6,1	6,3	7,4	7,4	8,7	8,5	9,4
Китай	...	...	14,5	13,5	12,3	11,3	11,4	...
Японія	7,4	10,0	9,8	9,6	9,0	9,9	9,6	10,0

Масштаби державного сектора та діяльності держави значною мірою характеризують обсяги державних видатків (і особливо – у співвідношенні з виробленим в суспільстві валовим продуктом). Абсолютні розміри державних видатків, як і границі державного сектора, у більшості країн також мають тенденцію до зростання, що підтверджує сформульований ще у 1883 р. відомим німецьким економістом А.Вагнером “закон зростаючої державної діяльності”,

відповідно до якого зростають і обсяги державних видатків.

Значна частина ресурсів суспільного сектора в кожній країні зосереджується у бюджетній системі, яка представляє сукупність бюджетів різних рівнів та видів. Принципи, на яких засновані національні бюджетні системи, а також їх структура безпосередньо визначаються державним устроєм країни. Існує два типи держав: унітарні (єдині) та федеративні (союзні). В унітарних державах функціонує два рівня влади: центральний уряд та органи місцевого самоврядування; у федеративних – три: федеральний уряд, уряди суб'єктів федерації та органи місцевого самоврядування.

В унітарних державах центральний уряд здійснює управління всією країною; він може передавати або делегувати частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування, що повинно одночасно супроводжуватися передачею необхідних фінансових ресурсів. Органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед центральним урядом за виконання делегованих повноважень. Загалом права органів місцевого самоврядування не такі широкі як у федеративних державах. Фінансова підтримка, яку надає центральний уряд місцевій владі, дозволяє проводити політику фінансового вирівнювання.

Бюджетні системи в унітарних країнах включають два рівня: центральний бюджет та місцеві бюджети. Усі бюджети функціонують автономно і є самостійними, проте самостійність місцевих бюджетів певною мірою можна вважати формальною в зв'язку з тим, що одними з вагомих джерел доходів місцевих бюджетів є загальнодержавні податки, а також бюджетні трансферти, які надаються центральним урядом. Основна частина державних доходів надходить до центрального бюджету і відповідно з нього фінансується більша частина видатків.

У федеративних країнах бюджетна система має три рівня: центральний бюджет, бюджети членів федерації та місцеві бюджети. Для бюджетного федералізму характерно розмежування бюджетних прав та повноважень у сфері формування та витрачання бюджетних коштів, а також самостійність суб'єктів

федерації у встановленні власних податків (фіскальний федералізм). У зв'язку з функціонуванням різних рівнів управління важливим принципом бюджетного федералізму є поєднання загальнодержавних інтересів та інтересів населення, що проживає на різних територіях – членах федерації.

В умовах розвитку і зміцнення місцевого самоврядування, яке відбувається в останні десятиліття в цілому у світі і, зокрема, в Європі, навіть в унітарних країнах все більшого розповсюдження набувають принципи бюджетного федералізму, одним з яких є відповідність доходів бюджетів тим функціям, що на них покладаються. Бюджетний федералізм передбачає певну самостійність органів місцевої влади у прийнятті рішень щодо якості і переліку місцевих послуг, у сфері оподаткування і розміщення ресурсів, в управлінні комунальним майном, у залученні альтернативних джерел доходів тощо.

Наприкінці XIX століття відбулося остаточне організаційне оформлення місцевого самоврядування і визначення кола завдань місцевої влади. У XX столітті проходив подальший процес зміцнення позицій місцевого самоврядування, що відповідало загальносвітовим тенденціям посилення демократичних засад суспільного життя і децентралізації державної влади. Закономірно, що такі процеси супроводжувалися зростанням обсягів фінансових ресурсів, які надходили у розпорядження органів місцевого самоврядування і зосереджувались, головним чином, у місцевих бюджетах. Основними чинниками збільшення видатків з місцевих бюджетів були наступні:

- поступове і неухильне розширення кола завдань органів місцевої влади;
- зростання населення міст, що вимагало більших затрат на соціально-культурні потреби;

- процес урбанізації, внаслідок якого зростали затрати місцевої влади на утримання доріг, освітлення, прибирання території тощо;

- підвищення ролі місцевої влади у відтворенні робочої сили (фінансування обов'язкової початкової і середньої освіти, допомога та працевлаштування безробітних, кількість яких збільшувалась та ін.);

соціальна орієнтація економіки більшості ринкових країн передбачала зростання розмірів коштів, що спрямовувались на допомогу соціально незахищеним верствам населення, в тому числі за рахунок місцевих бюджетів;

погіршення екологічного становища також вимагало додаткових затрат по охороні навколишнього природного середовища, попередження і подолання наслідків екологічних катастроф;

регіоналізація економічних та соціальних процесів (після другої світової війни), допомога депресивним територіям з відповідною передачею їм додаткових коштів.

Зазначені тенденції суспільного розвитку мали вплив на збільшення загальних обсягів фінансових ресурсів, що надходили у розпорядження місцевої влади, а також на визначення пріоритетів щодо їх витрачання, тобто на структуру видатків місцевих бюджетів.

Окрім цього, іншими не менш важливими характеристиками ролі місцевих бюджетів є їх співставлення із загальнодержавними видатками, а також із валовим внутрішнім продуктом. Протягом першої половини ХХ століття внаслідок першої та другої світових війн відбулося зменшення питомої ваги фінансових ресурсів органів місцевої влади у порівнянні з тими, що акумулювались на загальнодержавному рівні в зв'язку з винятковою важливістю завдань, які вирішували на той час уряди більшості європейських країн [268, с. 26]. У другій половині ХХ століття спостерігалась протилежна тенденція до збільшення обсягів ресурсів, зосереджених на місцевому рівні, яка була зумовлена поступовим відновленням позицій місцевого самоврядування, втрачених під час світових війн, а в наступні роки – до більшої децентралізації та автономії органів місцевого самоврядування.

Зміни, які відбувалися у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою знайшли закономірне відображення у формуванні доходної бази місцевих бюджетів. В табл. 1.2 показана структура доходів бюджетів органів місцевого самоврядування європейських країн та США наприкінці 1990-х років. У

переважній більшості з розглянутих країн основу доходної бази місцевих



бюджетів складають податкові надходження, виключення становить Великобританія, де перевага надається субсидуванню і відповідно питома вага грантів у сукупних доходах місцевих бюджетів країни є найвищою – 70,6% у 1998 р. Дане становище спричинено національними особливостями функціонування органів місцевого самоврядування, які не мають самостійних прав і фактично перетворилися в адміністративні органи центрального уряду.

В складі податкових доходів місцевих бюджетів, як правило, переважають місцеві податки, до яких у більшості країн віднесено майнові, місцеві прибуткові, промислові, податки на професію, а також чисельну групу дріб'язкових за своїм фіскальним значенням податків, які відображають політику місцевих органів влади (екологічні, на полювання, на собак і т.п.). Національні особливості розвитку кожної країни зумовлюють різноманітність взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади у сфері розподілу доходних джерел між державним та місцевими бюджетами. Так, якщо у Великобританії, де самоврядування не набуло значного розвитку, в 1998 р. усього 13,7% сукупних доходів формувалось з податкових надходжень, а решта – за рахунок державних субсидій та субвенцій, то у Швеції, де в результаті проведених реформ було досягнуто високого ступеня децентралізації і автономії місцевих властей, власні податкові надходження в доходах місцевих бюджетів складали у 1998 р. 70,1% і лише 19,1% державні субсидії.

Існують значні відмінності також і в складі податкових доходів місцевої влади. У Великобританії вони майже повністю формуються за рахунок одного майнового податку, що є виключенням із загальнорозповсюдженої практики місцевого оподаткування із застосуванням великої кількості дріб'язкових податків, які у платників створюють ілюзію невеликого податкового тягаря. Окрім Великобританії, майнові податки відіграють суттєву роль в доходах місцевих бюджетів США: у 1997 р. за їх рахунок було забезпечено надходження 46,2% власних доходів місцевого самоврядування або 73,4% податкових надходжень до місцевих бюджетів; Іспанії: у 1996 р. – 23,1% власних доходів або 30,2%

податкових надходжень; Франції: у 1997 р. – 25,6% власних доходів або 35,7% податкових надходжень до місцевих бюджетів (див. табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Майнові податки в доходах органів місцевого самоврядування\*

(%)

Країни	Питома вага у власних доходах органів місцевого самоврядування			Питома вага у податкових надходженнях органів місцевого самоврядування		
	1990 р.	1995 р.	1997 р.	1990 р.	1995 р.	1997 р.
США	47,9	49,0	46,2	74,5	74,2	73,4
Австрія	5,3	5,3	6,2	8,1	9,0	8,3
Великобританія	7,7	43,8	45,9	19,0	97,7	99,2
Данія**	6,0	5,9	...	7,3	7,1	...
Іспанія***	22,0	22,5	23,1	31,1	29,6	30,2
Німеччина***	5,6	8,8	9,5	11,8	19,3	20,9
Норвегія	6,4	7,1	6,7	8,9	9,8	9,4
Франція	23,6	24,3	25,6	34,3	34,9	35,7

В країнах північної Європи, які характеризуються найвищими показниками життєвого рівня і відповідно високими податками, у формуванні доходів місцевих бюджетів велику роль відіграють муніципальні прибуткові податки: в Швеції у 1998 р. за їх рахунок було сформовано 70,1% сукупних доходів місцевих бюджетів, в Данії у 1994 р. – 42,7%, в Норвегії у 1997 р. – 36,7%.

До місцевих бюджетів надходять неподаткові надходження – це штрафи, збори, доходи від майна, яке належить місцевим органам влади, орендна плата, кошти від продажу об'єктів муніципальної власності, кошти, залучені від розміщення муніципальних позик та ін. Питома вага неподаткових надходжень достатньо велика в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих країн, проте їх склад та структура іноді значно відрізняються. Так, у США, Великобританії, Швеції важливе місце серед неподаткових надходжень займають доходи від

підприємницької діяльності та власності; у Франції, Німеччині та Данії значного розповсюдження набули місцеві позики. Неухильно зростають надходження до місцевих бюджетів від надання платних послуг у США (за водопостачання, каналізацію, прибирання сміття), Норвегії (за водопостачання, каналізацію, утримання дітей у дитячих садках), Італії (шкільний збір, за використання державних земельних ділянок, місцеві ліцензійні збори), Швеції (за енерго- і водопостачання, використання відходів). Збільшення обсягу платних послуг частково зумовлено протистоянням політиці підвищення податків [407, с. 46].

Ще однією великою групою доходів місцевих бюджетів ринкових країн є гранти, тобто надходження коштів з бюджетів іншого, як правило, вищого рівня. Їх питома вага в доходах місцевих бюджетів коливається у більшості країн, які нами розглядалися, від 1/4 до 1/3, рідше до 1/2 сукупних доходів. Виключення становить Великобританія, де гранти домінують серед усіх джерел фінансових ресурсів місцевого самоврядування. В таблиці 1.4 показана динаміка частки бюджетних трансфертів у сукупних доходах органів місцевого самоврядування європейських країн і США за 1988-1998 роки, з якої видно, що в даний час спостерігається тенденція до збільшення їх ролі у формуванні фінансових ресурсів місцевої влади, що відповідає загальному розповсюдженню принципу субсидіарності в Європі і світі. Крім того, якщо розглядати види субсидій, які виділяються центральним урядом, то перевага все більше надається незв'язаним субсидіям перед цільовим субвенуванням, що, як показує досвід, не обмежує самостійність органів місцевого самоврядування і сприяє розвитку їхньої ініціативи, активізує діяльність щодо задоволення потреб населення територіальних громад.

Витрачання ресурсів місцевої влади загалом визначається ступенем децентралізації влади, рівнем розвитку місцевого самоврядування та його фінансовою автономією. Неабиякий вплив на склад видатків місцевих бюджетів має бюджетна політика, яку проводить центральний уряд країни. В додатку А.1-7 показана динаміка структури видатків локальних урядів 6 країн Європи та США. Аналіз наведених даних дає можливість відзначити чітко окреслену соціальну спрямованість у витрачанні коштів місцевих бюджетів: найбільшими групами видатків є утримання закладів освіти, охорони здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення. На долю даних трьох груп видатків у країнах, що нами розглядались, припадає від 40% до 84% коштів місцевих бюджетів. Причому в країнах з соціально орієнтованою економікою частка вказаних видатків досягає максимального значення (Данія – 84% у 1994 р., Норвегія – 72% у 1997 р.), у федеративних країнах і Великобританії, де місцеве самоврядування обмежене – знаходиться на середньому рівні (США – 61% у 1997 р., Німеччина – 52% у 1996 р., Великобританія – 61% у 1998 р.), а в найбільш централізованій країні – Франції і державі автономій – Іспанії з нерівномірно розвинутим самоврядуванням, питома вага видатків з місцевих бюджетів, які мають соціальне спрямування, є найнижчою (у Франції в 1993 р. – 40%, Іспанії в 1996 р. – 29%). Якщо розглядати місце інших видатків, то можна відмітити, що переважання однієї чи другої групи виключно зумовлюється національними особливостями

країн, розмежуванням повноважень між рівнями влади, які склались протягом тривалого історичного періоду. Достатньо вагомими в усіх країнах є видатки, пов'язані з наданням муніципальних послуг (від 3% до 13% сукупних видатків місцевих бюджетів країн, що нами розглядалися), витрати зумовлені житловим будівництвом та створенням комунальних зручностей (від 2% до 25%), здійсненням розважальної, культурної та релігійної діяльності ( від 1% до 8%), утриманням муніципального транспорту та засобів зв'язку (від 3% до 11%), охороною громадського порядку (від 1% до 12% сукупних видатків). Загалом за останні десятиліття у відповідності до загальносвітового процесу зміцнення місцевого самоврядування, регіоналізації державної політики більшості країн, розповсюдження принципу субсидіарності відбувається збільшення обсягів місцевих бюджетів. Так, лише за період з 1988 по 1997 рік видатки локальних урядів Фінляндії збільшились в 1,6 разів, Франції і Норвегії – в 1,5 рази; за період з 1989 по 1997 рік відповідні видатки зросли в Італії – в 1,7 рази, Німеччині та Великобританії – в 1,4 рази; за 1987-1996 роки аналогічні видатки в Іспанії зросли в 2,4 рази; з 1990 по 1997 роки у США – в 1,5 рази; з 1986 по 1994 рік у Данії – в 1,6 разів; з 1989 по 1997 рік у Швеції – в 1,4 рази.

### 1.3. Ретроспекція становлення місцевих бюджетів України

Виникнення перших місцевих бюджетів у сучасному розумінні цього поняття тісно пов'язано з появою і функціонуванням в Росії та Україні земств, тобто місцевого самоврядування, яке діяло під керівництвом дворянства і остаточно організаційно сформувалось наприкінці XIX століття в процесі проведення кріпосної реформи.

У 1864 р. вийшло і одержало силу закону Положення про земські заклади. В цьому документі була зроблена спроба відокремити з місцевого управління ті господарські справи, які слід було передати у повне відання земств. Такі справи земства мали право вирішувати на свій розсуд, тобто мали повну самостійність. Проте з часом земства, використовуючи нові більш широкі права, перетворилися у відкриту опозицію уряду, стали державою в державі. І тому, починаючи з 90-х років XIX століття, в Росії приймається низка законодавчих актів, спрямованих на обмеження самостійності земств та їх підпорядкування державі.

У 1890 р. виходить нове Положення про земські заклади, яке внесло ряд

змін у процес формування земств, крім того запроваджувався всеохоплюючий контроль уряду за їх роботою. До земських справ було віднесено: справляння земських повинностей, розпорядження капіталом та майном земства, справами по забезпеченню народного продовольства, впорядкування шляхів сполучення, проведення взаємного страхування майна, утримання лікувальних та благодійних закладаів, розвиток лікарської допомоги, народної освіти, закладів опіки, сприяння землеробству, торгівлі, охорона природних багатств, боротьба з шкідливими тваринами і комахами, попередження пожеж та інше.

Основу доходів земських бюджетів на той час складало майнове оподаткування, в першу чергу, землі. Майнові податки досягали 2/3 всіх доходів земських бюджетів, решта частина майже порівну поділялась між дотаціями, які надавала держава земствам та іншими надходженнями (доходами від належного майна, податками з промисловості і торгівлі, судовим митом, збором з документів за громадянськими справами, які розглядалися у земськими чиновниками та в судах тощо) [410, с. 569]. Для міст Росії XIX – початку XX століття була притаманна надзвичайна різноманітність переліку і ставок місцевих податків. Крім загальнорозповсюджених майнових, промислового і торгового податків, справлялись податки з коней, екіпажів, собак, трактирного і перевізного промислу; велика кількість дріб'язкових податків: збір за карбування мір і ваг, за використання ваги на торгових місцях, з аукціонних продажів тощо. В окремих місцях запроваджувалися податки з товарів, що ввозились в місто і вивозились з міста (наприклад, в Одесі). Надходження від таких податків мали цільове спрямування: кошти використовувалися на будівництво і утримання необхідних портових будівель і споруд, під'їзних шляхів.

Видатки земств поділялись на обов'язкові та необов'язкові. До обов'язкових належали видатки на утримання місцевого управління, мирових суддів, військова повинність. Держава зобов'язувала земства фінансувати потреби, які не були за своєю природою місцевими, постійно перекладала на земські бюджети загальнодержавні (підвищення окладів чиновників суду, поліції, перебудову

в'язниць) або станові видатки (утримання канцелярій предводителів дворянства). Робилося це під приводом нестачі коштів у державній скарбниці.

До необов'язкових видатків земських бюджетів належали видатки на медицину і народну освіту. Даний поділ видатків місцевого самоврядування був характерним для організації місцевих фінансів XVIII-XIX століття у Європі. Запроваджуючи такий поділ видатків, уряд керувався наступним: необов'язкові видатки земства будуть здійснювати самостійно без втручання держави, а обов'язкові видатки земства необхідно змусити фінансувати.

Цільове спрямування та пріоритети у витрачанні коштів земських бюджетів 34 губерній Росії у 1910 р. характеризують наступні дані: на медичне обслуговування витрачалось в середньому 28,0% коштів, народну освіту – 25,0%, утримання доріг – 9,0%, земське управління – 7,7%, сплату боргів – 7,7%, участь у видатках урядових установ – 4,9%, сприяння економічному добробуту – 3,9%, відрахування на утворення капіталів – 3,5%, ветеринарне обслуговування – 2,7%, на інші цілі – 7,6%.

Разом із створенням земств у Росії розпочалося становлення місцевого самоврядування, яке супроводжувалося процесом децентралізації влади. Діяльність земств наприкінці XIX – початку XX століття позитивно вплинула на розвиток сільського господарства і промисловості, сприяла поширенню народної освіти, охорони здоров'я, особливо на територіях, віддалених від промислово-розвинутого центру.

Після Жовтневого перевороту 1917 р. в соціалістичній державі, що утворилась і до складу якої входили українські землі, були ліквідовані органи міського та земського управління, а функції місцевого самоврядування – покладені на Ради, яким гарантувалось надання коштів із загальнодержавних фондів. Були збережені місцеві бюджети, законодавче оформлення яких почалося разом із прийняттям 10 липня 1918 р. Конституції РРФСР.

Конституція визначила засади побудови бюджетного устрою країни, поділ бюджету на загальнодержавний і бюджети місцевих рад та відповідно до цього

поділ всіх потреб на загальнодержавні і місцеві. Загальнодержавні потреби повинні були задовольнятися за рахунок коштів державного казначейства, а на місцеві потреби спрямовувались місцеві податки і збори, запроваджені місцевими радами. При недостатності місцевих ресурсів з коштів державного казначейства надавались допомоги. Але чіткого визначення місцевих потреб не було зроблено.

17 березня 1919 р. приймається Декрет Про грошові кошти і видатки місцевих рад. Положенням з аналогічною назвою, яке вводилося в дію цим декретом, було визначено, що місцеві ради володіють: 1) грошовими коштами, які надходять з місцевих джерел і 2) коштами, які надаються центральною владою. До першої групи входили місцеві податки і збори, надбавки до державного прогресивно-подоходного податку, одноразові надзвичайні революційні податки, доходи від господарських підприємств. При недостатності даних надходжень для задоволення потреб місцевого господарства ради могли просити надання позик та допомог із загальнодержавних коштів.

Для впорядкування місцевого оподаткування було проведено розмежування податків між окремими видами місцевих бюджетів, що було важливим кроком у становленні місцевих фінансів. Окрім цього, вказаним декретом були визначені основні засади фінансування коштів з місцевих бюджетів (витрачання в межах кошторисів, за цільовим призначенням, здійснення видатків не передбачених кошторисами – лише у виняткових випадках), їх втілення повинно було сприяти налагодженню контролю за витрачанням державних коштів.

Разом з початком громадянської війни, яка вимагала централізації господарства і концентрації на рівні держави усіх матеріальних та грошових засобів країни, відбулися зміни у бюджетному устрої. Під час війни у зв'язку з розладом фінансового господарства головним джерелом доходів місцевих бюджетів стали допомоги із загальнодержавного бюджету; поступово місцеві бюджети втратили своє значення, як такі, що не мали власних доходних джерел. І тому в середині 1920 р. був скасований поділ бюджету на загальнодержавний і місцевий.



За часів Гетьманату у 1918 р. в Україні був складений перший бюджет, який набув форми виконавчого кошторису. Він був затверджений Директорією 24 січня 1919 р. в сумі 3249 млн. крб. за доходами і 5346 млн. крб. за видатками. Дефіцит бюджету мав покриватися випуском кредитних білетів Державного Банку і білетів Державної Скарбниці [87, с. 19].

Відновлення інституту місцевих бюджетів у соціалістичній державі стало можливим після закінчення громадянської війни у 1921 р. Першим нормативним актом, спрямованим на вирішення цього завдання, став Декрет “Про місцеві грошові кошти” від 22 серпня 1921 р. Даний документ не вирішив повною мірою питання про місцеві бюджети, він встановив право місцевих органів робити надбавки до державного промислового податку, а також вводити самостійні місцеві податки, але, в зв’язку з тим, що всі податкові поступлення зараховувалися в доход держави (місцеві органи використовували лише одержані грошові кошти на покриття дозволених раніше кошторисних кредитів на місцеві потреби), то Декрет, власне, визначав не місцеві податки, а лише нові види державних.

У 1922-1923 бюджетному році в Україні вперше почали складатися районні бюджети: в Єкатеринославській, Полтавській, Харківській, Чернігівській губерніях. З наступного бюджетного року районування було проведено повністю і сформовано 701 район. Проте такі нововведення ніяк не вплинули на задоволення потреб сільських жителів. Фінансування районних потреб здійснювалося за рахунок незаконних податків (широкого розповсюдження набула місцева податкотворчість). А такі категорії сільських спеціалістів як лікарі, вчителі існували за рахунок добровільних і примусових пожертвувань.

Першим кодифікованим нормативним документом, який впорядкував організацію місцевих фінансів стало Тимчасове Положення про місцеві фінанси 1923 р. У цьому документі знайшли визначення такі питання: склад місцевих бюджетів; права і обов’язки органів влади різних рівнів у питаннях місцевих фінансів; порядок місцевого оподаткування; механізм субсидування місцевих бюджетів із загальнодержавних коштів; порядок складання, затвердження і

виконання місцевих бюджетів.

З виходом Тимчасового Положення, а також документів, що доповнювали його, і пізніше у 1924 р. – нового Тимчасового Положення про місцеві фінанси змінилась доходна і видаткова частини місцевих бюджетів. За рахунок коштів місцевих бюджетів тепер повністю фінансувалося утримання закладів і проведення заходів місцевого значення по народній освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченню, по комунальному господарству, дорожньому будівництву, місцевому транспорту, а також значна частина затрат по утриманню закладів місцевого управління, суду та охороні громадського порядку.

В додатку Б.1 показана структура видатків місцевих бюджетів УРСР за 1923-1925 роки. Як видно з наведених даних, абсолютні розміри місцевих бюджетів в Україні після законодавчого врегулювання функціонування місцевих фінансів значно зросли – у 1,5 рази. Визначилася структура видаткової частини місцевих бюджетів: найбільшою групою були господарсько-виробничі та культурно-соціальні видатки.

У 1923-1925 рр. зміцнилась доходна база місцевих бюджетів за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків. Тимчасовим Положенням 1924 року було вперше запроваджено елементи фінансового регулювання у міжбюджетних відносинах. Якщо до цього часу місцевим бюджетам виділялась допомога із загальнодержавного бюджету на покриття дефіциту (дотації), то після 1924 р. був здійснений перехід до субвенцій, надання яких проводилося лише з врахуванням економічного потенціалу територіальної одиниці, її фінансового стану, ступеня задоволення місцевих потреб. Допомоги надавалися у формі дольової участі держави у найважливіших видатках місцевих бюджетів (заробітна плата вчителів, медичного персоналу, ветеринарних працівників, агрономів та ін.).

Структура доходних джерел місцевих бюджетів-нетто УРСР у 1924-1925 бюджетному році була наступна: податкові поступления склали 45,2%, неподаткові поступления – 43,6%, дотації та субвенції – 6,3%, позики – 4,9% сукупних доходів [236, с. ХУ]. Податкові надходження включали: надбавки до

державних податків і зборів (промислового і подоходного податку, судового мита, до збору за засвідчення у нотаріальних установах громадських актів, до державного мисливського збору), відрахування від державних податків (єдиного сільськогосподарського, промислового, лісових доходів та ін.), місцеві податки і збори, їх кількість досягала 20 видів, але найбільші надходження були зборів з вантажів, а також податок з будівель, разовий збір за торгівлю на ринках, податок з біржових угод.

Неподаткові доходи формувалися з: надходжень підприємств і заходів сільськогосподарського значення, доходів від комунального майна (будівель, будинків, землі, садів, городів, місць для торгівлі), комунальних підприємств загального користування (водоводу, каналізації, транспорту, зв'язку, бань, тощо), доходів від різних заходів, штрафів, пені, коштів від продажу непотрібного майна. Допомога за рахунок загальнодержавних коштів надавалася у вигляді субвенцій, дотацій та цільових допомог. Позики, як доходне джерело місцевих бюджетів, з'явилися вперше в значних сумах у 1924-1925 рр.

У 1924 р. відбулося оформлення системи місцевих бюджетів, які поділялися на 3 основні групи в залежності від покладених на них завдань і механізму бюджетного регулювання: 1) регулюючі бюджети (губернські, обласні, республіканські, окружні тощо); 2) міські бюджети (всіх міст); 3) низові бюджети (волосні, районні, сільські).

Удосконалення бюджетної практики в наступні роки проходило в напрямку більш чіткого розмежування функцій окремих видів бюджетів, забезпечення їхньої стійкості і бездефіцитності. В квітні 1926 р. виходить нове Положення про місцеві фінанси, згідно якого місцеві фінанси були визнані складовою частиною єдиної фінансової системи країни. Основними місцевими бюджетами стали районні, волосні, міські бюджети; в той же час уезні, окружні, губернські та обласні бюджети стали регулюючими по відношенню до нижчестоячих.

Положення про місцеві фінанси 1926 р. відіграло важливу роль у становленні місцевих фінансів, у результаті його введення:

були приведені у відповідність видатки, покладені на місцеві бюджети і надані їм доходні джерела;

зміцнилася доходна частина місцевих бюджетів за рахунок визначення джерел власних доходів, надання відрахувань від загальнодержавних податків і надбавок до окремих загальнодержавних податків;

місцеві бюджети були “розвантажені” від окремих видатків, які були передані до державного бюджету;

внаслідок відзначених заходів створювались умови для забезпечення бездефіцитності місцевих бюджетів;

був визначений механізм бюджетного регулювання і започатковано практику формування субвенційних фондів і фондів регулювання.

В наступні роки у видатковій частині місцевих бюджетів України відбулися деякі зміни у порівнянні з 1923-1925 рр. Так, в структурі видатків на перше місце виходять культурно-соціальні видатки, які за темпами зростання переважали над усіма іншими групами і досягли 48,1% сукупних видатків у 1928-1929 бюджетному році проти 28,9% у 1923-1924 бюджетному році [232, с. 5].

У 1930-1931 рр. проходило організаційне оформлення сільських бюджетів, які до цього часу склались у формі доходно-видаткових кошторисів, що включались у районні бюджети. Поставлена мета – складання усіма сільрадами власних бюджетів – вимагала чіткого визначення і закріплення певних доходних джерел за сільськими бюджетами. У доходи сільських бюджетів надходили кошти від самооподаткування, яке проводилося серед сільського населення. Перші законодавчі акти з питань самооподаткування в СРСР були прийняті протягом 1923-1927 років. Одним із завдань закону про самооподаткування сільського населення 1923 р. була боротьба з невпорядкованою діяльністю на місцях по запровадженню місцевих податків і зборів, не передбачених загальнодержавним законодавством. У перші роки самооподаткування проводилось добровільно. У 1927 р. приймається новий закон, в якому чітко визначаються напрямки витрачання залучених коштів, причому самооподаткування стає обов'язковим,

набуває дискримінаційного характеру за відношенням до одноосібних, неколективізованих, заможних господарств.

Загалом у першій половині 1930-х років спостерігалось значне збільшення обсягів місцевих бюджетів у зв'язку з розширенням кола завдань, які на них покладались, а також розвитку місцевої промисловості, проведення колективізації на селі, благоустрою міст, зрушень у соціально-культурному житті. Була припинена негативна практика вилучення коштів комунального господарства на загальнобюджетні потреби, а також надано право місцевим радам залишати у їх розпорядженні суми перевищення фактичних надходжень доходів над кошторисними прогнозами в тих випадках, коли таке перевищення не є наслідком розширення доходних джерел з боку союзних органів. Спостерігалось зростання ролі низових бюджетів і, перш за все, сільських, частка доходів, яка в них зосереджувалась збільшилась з 7,8% у 1929 році до 18,1% у 1934 році [233, с. X].

Проведена у 1930 р. податкова реформа докорінно змінила розмежування доходів між окремими ланками бюджетної системи, внаслідок чого відбулась переорієнтація механізму бюджетного регулювання від прямих вилучень коштів місцевих бюджетів і дотацій до широкого застосування системи відсоткових відрахувань від регуляційних доходів. У відповідності до зміцнення централізованих засад у керівництві економікою зростала залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, зменшилась питома вага місцевих доходів, незначними за розмірами залишались місцеві податки і збори. Прийняття у 1938 році рішення Верховної Ради СРСР про включення місцевих бюджетів, а також бюджетів державного соціального страхування в єдиний державний бюджет стало логічним завершенням процесу централізації. Даним рішенням перекреслювався весь попередній етап становлення інституту місцевих фінансів.

З початком війни централізація бюджетних коштів набула ще більшого розмаху і була зумовлена складними завданнями воєнного часу. Серед змін, що стосувались місцевих бюджетів, можна відмітити визначення переліку місцевих податків і зборів, який проіснував багато наступних років і вніс певну стабільність

у формування доходної бази місцевих бюджетів. У 1942 р. були встановлені наступні місцеві податки і збори: 1) податок з будівель, 2) земельна рента, 3) збір з власників транспортних засобів, 4) разовий збір на колгоспних ринках.

Доходи місцевих бюджетів у період з 1940 по 1950 роки формувались за рахунок наступних джерел: доходи від підприємств та майна, підвідомчого місцевим радам (від 8 до 20%), місцеві податки і збори, подоходний податок з кооперації (від 14 до 22%), відрахування від державних податків та неподаткових доходів (від 52 до 72%), кошти, одержані з республіканського бюджету (2-4%) (див. додаток Б.2).

Наприкінці 1950-х років структура доходів окремих видів місцевих бюджетів мала певні особливості, які сформувались у даний період, збереглися протягом тривалого часу і продовжують існувати на сучасному етапі, це:

1) переважання доходів від майна та підприємств підвідомчих місцевим радам у формуванні обласних і міських бюджетів у зв'язку із зосередженням у містах та обласних центрах основної частини комунального майна та підприємств;

2) більш відчутна роль закріплених податків, в тому числі місцевих податків та зборів, у формуванні бюджетів базового рівня: міст, селищ та сіл, тому що саме в таких населених пунктах зосереджується основна маса платників даних податків;

3) значна залежність місцевих і особливо сільських бюджетів від надходжень регуляційних податків;

4) диференціація питомої ваги дотацій в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих видів була спричинена чинним механізмом бюджетного регулювання, згідно якого обласні бюджети є лише транзитними у русі дотацій до бюджетів нижчестоячого рівня.

Новий етап у розвитку місцевих бюджетів розпочався разом із прийняттям 30 жовтня 1959 р. союзного, а 30 червня 1960 р. в Україні – республіканського закону про бюджетні права. Місцеві бюджети, згідно Закону УРСР “Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих”, визначались як

складова частина Державного бюджету Української РСР; основною метою їх було: забезпечення необхідними грошовими коштами заходів господарського і культурного будівництва, здійснюваного місцевими органами державної влади та органами державного управління. Даний закон визначив склад доходів і видатків місцевих бюджетів України, а також процедури бюджетного процесу. Були встановлені самостійні права рад при затвердженні місцевих бюджетів: вони могли збільшувати загальні суми доходів і загальні суми видатків без зміни розмірів відрахувань від загальносоюзних державних податків і доходів, передбачених в Державному бюджеті УРСР для місцевих бюджетів. Крім того, дозволялось направляти додатково одержані при виконанні місцевих бюджетів доходи на фінансування народного господарства і соціально-культурні заходи, включаючи капітальні вкладення. Передбачався механізм компенсації місцевим бюджетам коштів з республіканського бюджету у разі прийняття рішень, які збільшують видатки або зменшують доходи місцевих бюджетів, а також зворотні процедури вилучення коштів.

У 1960-х роках в країні проводилась економічна реформа, основною метою якої було вдосконалення господарського механізму, посилення його впливу на ефективність виробництва та якість роботи. Разом з реформуванням системи платежів до бюджету відбулися зміни і у бюджетному плануванні, бюджетних взаємовідносинах. Приймаються нормативні акти, спрямовані на розширення доходної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі їм загальнодержавних податків, які сплачували окремі групи платників, зокрема, підприємства республіканського підпорядкування.

Зміни, які відбувалися у галузі місцевих бюджетів у контексті економічної реформи, знайшли відображення в структурі їх доходів та видатків (див. додаток Б.3). Орієнтація народного господарства на прибуткову роботу, піднесення ролі платежів з прибутку у порівнянні з податком з обороту, сприяли значному збільшенню питомої ваги платежів з прибутку в доходах місцевих бюджетів; відповідно відбувалося зменшення питомої ваги податку з обороту, а також

поступлень податків з населення, від колгоспів, споживчої кооперації, надходжень місцевих податків та зборів. Припинення розповсюдження державних облігацій (примусове і за підпискою) різко зменшило їх питому вагу в сукупних доходах місцевих бюджетів. Одночасно спостерігалась негативна тенденція посилення залежності місцевих бюджетів від республіканського бюджету.

В структурі видатків місцевих бюджетів за період з 1950 р. по 1968 р. відбулися зміни, які були пов'язані з посиленням ролі місцевих рад у розвитку місцевого господарства територій, що відповідно знайшло відображення у збільшенні абсолютних розмірів видатків на народне господарство, головним чином, на житлово-комунальне господарство. Найбільшою групою залишались соціальні видатки, спостерігалось деяке зменшення видатків на управління (див. додаток Б.4).

У 1960-1980 роках приймається низка законодавчих актів, спрямованих на посилення ролі місцевих рад, зміцнення економічної основи їх функціонування. До найважливіших змін слід віднести:

- розширення (з 1968 р.) прав сільських і селищних рад у питаннях використання бюджетних коштів, надання пільг по місцевим податкам і зборам та сільськогосподарському податку, призначенні в межах коштів сільських бюджетів допомоги особам, які мали права на одержання державних пенсій;

- передачу (з 1971 р.) у розпорядження місцевих рад великої кількості підприємств місцевої промисловості, побутового обслуговування населення, комунального господарства, торгівлі та інших закладів, які раніше знаходились у розпорядженні вищестоящих рад. Дана міра була зумовлена неспроможністю діючої на той час системи управління народним господарством, структурованого за галузевим принципом, ефективно впливати на підпорядковані підприємства. Робилась спроба частково перекласти обов'язки по управлінню підприємствами республіканського, обласного підпорядкування на місцеві ради за допомогою передачі в доходи міських та районних бюджетів частини прибутку таких підприємств;



– розширення прав міських та районних рад у галузі встановлення додаткових пільг по державному миту, прибутковому податку з населення, використанню додатково одержаних доходів і сум перевищення доходів над видатками з дещо ширшим переліком можливих напрямків витрачання даних коштів, ніж для сільських та селищних рад;

– розширення прав (з 1980 р.) крайових, обласних, а також рад автономних областей та округів у галузі відповідних бюджетів, фінансів та цін (створення фондів непередбачених видатків, податкові пільги);

– запровадження з 1981 р. нового ресурсного платежу – плати за воду і спрямування 50% усіх надходжень в доходи місцевих бюджетів, що, з одного боку, мало сприяти економному використанню цього найважливішого виду природних ресурсів, а, з іншого – посилити залежність обсягів доходів місцевих бюджетів від обсягів діяльності підприємств, розташованих на території місцевих рад;

– передачу у 1983 р. з державного на місцеві бюджети фінансування затрат по будівництву житла, дитячих дошкільних закладів, клубів, об'єктів комунального господарства, внутрігосподарських доріг, утримання дитячих садків, ясел, таборів відпочинку для дітей та інших соціально-культурних закладів, а також сплата страхових платежів, які повинні були здійснюватися низькорентабельними колгоспами;

– проведення у 1985 р. експерименту (в тому числі і в Україні) з передачі союзними об'єднаннями і підприємствами відрахувань до місцевих бюджетів в розмірі до 10% прибутку від реалізації товарів народного споживання;

– подальше зміцнення доходної бази місцевих бюджетів за рахунок поступлення платежів з прибутку, податку з обороту та надбавок до роздрібних цін на товари народного споживання поліпшеної якості.

Триваюча з 1970-х років тенденція сповільнення соціально-економічного розвитку країни і внаслідок цього – погіршення основних макроекономічних показників, змушувала уряд застосовувати нові підходи в управлінні економікою,

запроваджувати ринкові важелі впливу на діяльність суб'єктів господарювання і, навіть, окремих територій (союзних республік, регіонів); вести пошук альтернативних джерел поповнення державних фондів.

Чергова низка змін у функціонуванні місцевих бюджетів розпочалася після проголошення у 1986 р. курсу на прискорення соціально-економічного розвитку і відповідно до цього визначення нових завдань рад. Серед позитивних надбавок даних років слід відзначити поглиблення демократичних засад, розширення прав місцевих рад, удосконалення взаємодії рад із підприємствами та організаціями, що діяли на їх території. У 1987-1988 роках відбулося подальше розширення переліку доходних джерел місцевих бюджетів, як і в попередні періоди, за рахунок загальнодержавних, а не власних надходжень (прибутку, податку з обороту, економічні санкції за нераціональне використання матеріальних ресурсів).

Починаючи з 1987 року з'являється нове доходне джерело місцевих бюджетів – податок з осіб, що займалися індивідуальною трудовою діяльністю. Розміри надходжень якого значною мірою залежали від організації контрольної роботи місцевих рад.

Урядова постанова щодо перебудови господарського механізму та підвищення ролі Міністерства фінансів (1987 р.) та Закон СРСР “Про державне підприємство (об'єднання)” (1988 р.) зобов'язували підприємства усіх міністерств та відомств приймати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, а також спільно з місцевими радами вишукувати та залучати резерви підвищення ефективності виробництва. Частина зекономлених коштів від здійснення заходів, що проводились радами, повинна була передаватись підприємствам. Робилися спроби встановити залежність між доходами місцевих бюджетів та чисельністю працівників підприємств, які функціонували на території тієї чи іншої місцевої ради.

Суто командними методами місцеві ради зобов'язувались сприяти ефективній роботі суб'єктів господарювання, які знаходилися на їхній території, створювати сприятливі режими обслуговування працівників торговельними,

побутовими організаціями, громадським транспортом, закладами освіти, охорони здоров'я тощо.

Структура доходів і видатків місцевих бюджетів України протягом 1980-х років показана в додатку Б.5, з якого видно, що майже 60% усіх надходжень складала податок з обороту та платежі державних підприємств та організацій з прибутку. Причому наприкінці даного періоду співвідношення між ними змінилось на користь податку з обороту.

Збалансування місцевих бюджетів здійснювалось за допомогою двох випробуваних методів: відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та надання бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). В процесі бюджетного регулювання застосовувались загальносоюзні та внутріреспубліканські регуляційні доходи. Головним загальносоюзним регуляційним доходом був податок з обороту, крім нього – податок з населення та поступлення від реалізації державної внутрішньої виграшної позики. У бюджетному регулюванні використовувались індивідуальні нормативи відрахувань, що, з одного боку, дало можливість покінчити з дотаційністю місцевих бюджетів, проте, з другого боку, значно знижувало ефективність бюджетного регулювання загалом і сприяло зміцненню споживацьких настроїв зі сторони місцевих органів влади.

Поступова відмова наприкінці 1980-х років від командно-адміністративних методів керівництва економікою та створення необхідних умов для розвитку ринкових засад зумовили порушення питання про перехід союзних республік на самоуправління та самофінансування, що передбачало проведення змін у формуванні доходної бази республіканських та місцевих бюджетів. Розпочалась робота по створенню нового фінансового механізму, зокрема, використання елементів госпрозрахунку у сфері бюджетного планування: обсяги видатків республіканських та місцевих бюджетів повинні були плануватись лише за рахунок доходів, зароблених на відповідних територіях. Крім того, передбачалося впровадження стабільних нормативів тривалої дії при визначенні видатків з

місцевих бюджетів і, в першу чергу, на соціально-культурні заходи, житлово-комунальне та дорожнє господарство. Такі нові підходи вимагали чіткого розмежування доходних джерел кожної ланки бюджетної системи та кожного виду бюджетів.

9 квітня 1990 р. приймається союзний закон “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР”, який створив необхідне підґрунтя для прийняття 5 грудня 1990 р. в Україні закону “Про бюджетну систему Української РСР” і 7 грудня 1990 р. закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”. Одним із позитивних надбань даних документів було чітке визначення складу доходів і видатків місцевих бюджетів. Крім того, прийняття закону від 7 грудня 1990 року ознаменувало відродження в нашій державі інституту місцевого самоврядування.

Основні засади функціонування місцевих бюджетів, в тому числі в контексті нових більш широких прав місцевих рад, які визначило чинне законодавство, полягали в наступному:

забезпечення за допомогою місцевих бюджетів необхідними коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, здійснюваних місцевими органами державної влади та органами державного управління;

самостійність місцевих рад в розробці, затвердженні і виконанні бюджетів;

самостійність місцевих рад у визначенні напрямів використання коштів місцевих бюджетів і витрачання бюджетних коштів;

збільшення в межах наявних коштів норм видатків на утримання житлово-комунального господарства, закладів охорони здоров'я, народної освіти, соціального забезпечення, культури і спорту, органів внутрішніх справ, охорони природи, встановлення додаткових пільг і допомог окремим категоріям населення;

визначення розмірів видатків на утримання органів місцевого управління;

утворення резервних фондів за рахунок власних доходів і частини перевищення доходів над видатками нижчестоячих бюджетів, які могли передаватись на договірних і компенсаційних засадах вищестоячій раді для

фінансового збалансування нижчестоячих бюджетів шляхом дотацій, субвенцій; недопущення втручання рад вищих рівнів та їх виконавчих органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів.

Посилення ролі місцевих рад у суспільному житті, зміцнення фінансової бази їхньої діяльності і, в тому числі, доходів місцевих бюджетів знайшло згодом відображення у збільшенні обсягів фінансових ресурсів, які акумулювались у найбільш чисельній ланці бюджетної системи – місцевих бюджетах. Так, у 1991 році на місцеві бюджети припадало 46,0% доходів зведеного бюджету України, 31,4% видатків зведеного бюджету було здійснено за рахунок місцевих бюджетів [248, с. 20].

Таким чином, зміна пріоритетів соціально-економічного розвитку за останні роки існування СРСР зумовила проведення деяких позитивних зрушень як у бюджетній системі в цілому, так і в галузі місцевих бюджетів. Проте неспроможність забезпечити ефективне функціонування економіки за допомогою виключно командних методів стала цілком очевидною. Не зважаючи на: прийняття відповідних законодавчих актів, спрямованих на зміцнення позицій місцевого самоврядування, встановлення більш тісних зв'язків з підприємствами, що працюють на території місцевих рад, незалежно від їх відомчої підпорядкованості; спроби посилити зацікавленість місцевих органів влади у повній мобілізації доходів та інші заходи, докорінних змін у галузі місцевих бюджетів не відбулося тому, що вони функціонували в межах існуючої бюджетної системи, яка відзначалась надзвичайно високим ступенем централізації.

#### Висновки до першого розділу

Бюджет сформувався в результаті тривалого історичного процесу еволюції людського суспільства, трансформації натурального господарства в

грошово-мінове, виникнення і розвитку держави. Еволюція уявлень на природу та роль бюджету проходила у відповідності до зміни його форми і змісту, вдосконалення організаційних засад функціонування. На різних етапах розвитку держави бюджет розглядався як офіційний звіт про публічні доходи і видатки, законодавчий акт, державний розпис. За соціалістичних часів у фінансовій науці використовувалися різноманітні підходи до висвітлення природи державного бюджету як економічної категорії, фінансового плану держави, централізованого фонду грошових засобів або ланки фінансової системи.

В сучасних умовах бюджет представляє собою складне явище, без якого ні одна економічна система, незважаючи на те, ринкова чи командно-адміністративна, функціонувати не може. Об'єктивність бюджету зумовлена існуванням держави, а також тим, що завжди виникає необхідність перерозподілу валового внутрішнього продукту між галузями діяльності, територіями країни внаслідок нерівномірності їхнього розвитку, між окремими верствами населення з метою підтримки найбільш незахищених категорій тощо. Без цього перерозподілу економіка функціонувати не може.

Як показав досвід соціалістичної системи господарювання, навіть жорстко детерміноване господарювання вимагає використання бюджету. Його відсутність зробила би неможливим використання адміністративно-командних методів управління. Проте призначення бюджету, характер бюджетного процесу, особливості формування доходної бази та напрямки використання бюджетних коштів зовсім різні в ринковій і тоталітарній економіках.

Незважаючи на наявність відмінностей у функціонуванні бюджету на різних етапах розвитку суспільства, спільним є те, що він завжди використовується як джерело засобів, необхідних державі і місцевій владі для виконання покладених на них функцій і завдань, тобто бюджет є, перш за все, фондом грошових коштів. Крім того, в кожній економічній системі бюджет виступає як надійний і ефективний інструмент регулювання економічних і соціальних явищ з метою практичної реалізації тих завдань, які ставлять політичні сили, що знаходяться при

владі.

Об'єктивність існування бюджету вимагає серйозного обґрунтування напрямків його використання, перш за все, для створення сприятливих умов функціонування економіки і досягнення високого рівня добробуту. Держава своїми законодавчими актами завжди жорстко регламентує межі використання бюджетних коштів, але це є лише результатом усвідомлення об'єктивної ролі даної важливої економічної категорії.

Місцеві бюджети, як складовий елемент бюджетної системи, присутні у федеративних та унітарних державах. На їх функціонування значний вплив має не лише державний устрій країни, але й особливості організації місцевого управління, які сформувались в результаті тривалого історичного періоду. Закономірно, що поява та розвиток місцевих бюджетів відбувалися у безпосередньому і нерозривному зв'язку із становленням інституту місцевого самоврядування.

Характерною ознакою минулого століття стало неухильне збільшення масштабів державного сектора, а, отже, державних видатків. Слід відзначити і глобальну тенденцію перманентного збільшення обсягів місцевих бюджетів. Дана тенденція зумовлена: децентралізацією влади і регіоналізацією економічних та соціальних процесів, розширенням кола завдань органів місцевого самоврядування та підвищенням їх ролі у відтворенні робочої сили, здійсненні соціальних та економічних програм, вирішенні екологічних проблем тощо. Вказані процеси мають вплив як на зростання обсягів фінансових ресурсів, акумульованих у місцевих бюджетах, так і на пріоритети у витрачаннях бюджетних коштів. Відзначена вище тенденція зростання обсягів місцевих бюджетів знайшла прояв у збільшенні їх частки у валовому внутрішньому продукті більшості європейських країн, а також у посиленні ролі місцевих бюджетів у фінансуванні державних видатків.

Доходи місцевих бюджетів розвинутих ринкових країн формуються головним чином за рахунок податкових та неподаткових надходжень і грантів.

Серед податкових надходжень переважають місцеві податки, до складу яких у більшості країн віднесено майнові, місцеві прибуткові, промислові, податки на професію, а також велику кількість різноманітних податків, що відображають політику місцевих властей. Переважання тих чи інших податків, їх фіскальне значення в доходах місцевих бюджетів виключно зумовлено національними особливостями та процесом становлення і розвитку інституту місцевого самоврядування. Вказані чинники також визначають роль грантів у формуванні доходів місцевих бюджетів. Загалом слід відзначити значне зростання обсягів грантів, які надаються центральним урядом органам місцевого самоврядування, що відповідає загальному розповсюдженню принципу субсидіарності в Європі і світі. При цьому перевага надається не цільовому субвенуванню, а незв'язаним субсидіям, які не обмежують самостійність місцевої влади. Серед неподаткових надходжень місцевих бюджетів ринкових країн найбільш характерними є доходи від підприємницької діяльності та майна, орендна плата, штрафи, кошти від продажу майна, яке належить місцевим органам влади та від випуску місцевих позик.

На витрачання коштів місцевих бюджетів ринкових країн визначний вплив мають розподіл повноважень між центральним урядом і місцевим самоврядуванням, загальнонаціональні цілі і пріоритети суспільного розвитку, бюджетна політика центрального уряду і місцевої влади. Аналіз складу і динаміки видатків місцевих бюджетів розвинутих європейських країн та США засвідчує їх яскраво окреслену соціальну спрямованість, домінування видатків на утримання закладів освіти, охорони здоров'я, виплату допомог по соціальному захисту та соціальному забезпеченню населення. Окрім цього достатньо значними є видатки, пов'язані з наданням локальних послуг, витрати на житлове будівництво та створення комунальних зручностей, утримання муніципального транспорту і зв'язку, охороною громадського правопорядку тощо.

Виникнення місцевих бюджетів на теренах сучасної України пов'язано із становленням інституту місцевого самоврядування, яке остаточно організаційно



сформувалось наприкінці XIX століття. У процесі еволюції місцевих бюджетів України від другої половини XIX до початку XXI століття можна виділити наступні етапи.

На першому етапі (від кріпосної реформи 1864 р. до жовтневого перевороту 1917 р.) відбувалося організаційне оформлення і зміцнення позицій перших органів місцевого самоврядування – земств, окреслення кола їх повноважень, що, в свою чергу, зумовило напрямки витрачання коштів земських бюджетів. Одночасно проходив процес визначення їх доходних джерел, вдосконалення місцевого оподаткування.

Другий етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався в 1918 р. і тривав до 1930 р. В цей час відбулося відновлення інституту місцевих фінансів і місцевих бюджетів, ліквідованих у процесі соціалістичного перевороту. Найважливішими здобутками даного періоду стали: законодавче оформлення місцевих бюджетів та визначення засад їх функціонування; регламентація формування та витрачання коштів місцевих рад; впорядкування місцевого оподаткування; оформлення системи місцевих бюджетів, процедур бюджетного процесу та механізму надання субсидій місцевим; подальше вдосконалення структури доходів і видатків місцевих бюджетів, забезпечення їх бездефіцитності, визначення засад організації і механізму міжбюджетних відносин та бюджетного регулювання.

Третій етап у розвитку місцевих бюджетів (1930-1950 рр.) проходив під впливом зміцнення адміністративно-командних методів управління, що закономірно відзначилося і на бюджетних відносинах. Бюджетна система характеризувалася суворою централізацією; така риса була притаманна і місцевим бюджетам. Органи місцевої влади мали обмежені права в галузі використання коштів місцевих бюджетів, пошуку додаткових доходних джерел, справляння місцевих податків і зборів тощо. Ті незначні можливості, якими вони володіли, не могли суттєво вплинути на стан місцевих бюджетів. В цілому, у відзначений період система місцевих бюджетів і не могла бути іншою, вона відповідала

сформованій на той час бюджетній системі країни.

Відбулися зміни у складі доходної бази місцевих бюджетів у результаті проведеної у 1930 р. податкової реформи. В 1942 р. був визначений перелік місцевих податків і зборів, який залишався незмінним до початку 1990 років; у бюджетному регулюванні домінуючим став метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних доходів. Основними ознаками даного періоду стали: зростання обсягів місцевих бюджетів відповідно до поглиблення процесів централізації, збільшення залежності місцевих бюджетів від державного бюджету, включення з 1938 р. місцевих бюджетів до Державного бюджету СРСР.

Четвертий етап у розвитку місцевих бюджетів України охоплює 1960-1990 роки, які відзначались деяким послабленням централізованого управління країною, поступовим зміцненням демократичних засад. Економічна реформа 1965 року спричинила значні зрушення в структурі доходів місцевих бюджетів, сприяла зміцненню їх доходної бази і піднесенню ролі платежів з прибутку у порівнянні з податком з обороту, зумовила зміни у бюджетному процесі, бюджетних взаємовідносинах. У другій половині 1980-х років відбувалося подальше розширення прав місцевих рад, вдосконалення їхньої взаємодії з підприємствами і організаціями, що діяли на їх території; була зроблена спроба використання елементів госпрозрахунку та нормативних методів у сфері бюджетного планування. Нові підходи у функціонуванні місцевих бюджетів вимагали вдосконалення бюджетного права. Низка прийнятих у 1990 р. загальносоюзних та республіканських законів створили необхідне підґрунтя для відновлення у наступні роки місцевого самоврядування і місцевих фінансів в умовах незалежної Української держави.

П'ятий етап у розвитку місцевих бюджетів України розпочався в 1990 р. і триває до цього часу. Головною його ознакою є неухильне зміцнення позицій органів місцевого самоврядування як однієї з найважливіших передумов для побудови демократичного суспільства. Основним надбанням даного етапу стали: законодавча регламентація функціонування бюджетної системи України,

місцевих бюджетів, системи оподаткування і, зокрема, місцевих податків і зборів, бюджетного регулювання і порядку надання бюджетних трансфертів; формування механізму зацікавленості органів місцевої влади у збільшенні доходів як державного, так і місцевих бюджетів.

Основні результати першого розділу висвітлені у працях: 152, 154, 155, 158.

## РОЗДІЛ 2

### МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В БЮДЖЕТНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

#### 2.1. Діюча система місцевих бюджетів

Одним із позитивних надбань державотворчих процесів в Україні стало створення на початковому етапі власної бюджетної системи, а потім – її подальше реформування і вдосконалення. У перші роки після утворення незалежної української держави відносини в галузі бюджету регламентувалися у відповідності до Закону Української РСР від 5 грудня 1990 р. “Про бюджетну систему Української РСР”, який був прийнятий в умовах командної економіки, найбільш характерною рисою якої була значна централізація фінансових і в тому числі бюджетних ресурсів. Побудова бюджетної системи України, згідно закону від 5 грудня 1990 р., передбачала включення до її складу республіканського бюджету та місцевих бюджетів. До останніх було віднесено обласні, районні,

міські, селищні і сільські бюджети.

У 1995 році в Україні приймається нова редакція вищезазначеного закону, в якому, хоча із значним запізненням, було внесено низку змін, що вимагали нові реалії політичного й економічного життя українського суспільства, а саме: утворення незалежної держави, створення основ ринкового господарювання, відновлення інституту місцевого самоврядування, формування власної фінансової, бюджетної і податкової систем. Згідно закону “Про бюджетну систему України”, бюджетна система набула триланкової побудови з виділенням: 1) Державного бюджету України; 2) республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і 3) місцевих бюджетів.

До місцевих бюджетів даним законом було віднесено обласні, міські, районні, районні в містах, селищні і сільські бюджети. В законі від 29.06.1995 р. був закріплений принцип включення місцевих бюджетів нижчого рівня до місцевих бюджетів вищого рівня, який використовувався в умовах командної економіки. Так, бюджет області об’єднував обласний бюджет та бюджети районів і міст обласного підпорядкування; бюджет району об’єднував районний бюджет, бюджети міст районного підпорядкування, селищні та сільські бюджети; бюджет міста, яке має районний поділ, об’єднував міський бюджет та бюджети районів, що входять до його складу. Такий підхід до побудови системи місцевих бюджетів був успадкований від попередньої командно-адміністративної системи господарювання, яка виключала можливість повноцінного функціонування інституту місцевого самоврядування, а, отже, і самостійних місцевих бюджетів як його фінансової бази.

Законом “Про бюджетну систему України” було також визначено, що селищні та сільські бюджети створюються за рішенням районних, міських рад народних депутатів за наявності необхідної фінансової бази, а районні і міські ради визначають доходи відповідних селищних і сільських бюджетів.

Позитивними надбаннями закону “Про бюджетну систему України” стало розмежування доходних джерел усіх ланок бюджетної системи, визначення

напрямків витрачання бюджетних коштів, чітко окреслення процедур бюджетного процесу, а також впорядкування багатьох інших питань, які виникають в бюджетній сфері. Проте не усі положення даного закону знайшли своє практичне втілення.

Наступним етапом у розвитку вітчизняної бюджетної системи, а в її складі – системи місцевих бюджетів – стало ухвалення 28 червня 1996 р. Конституції України, а 21 травня 1997 р. в розвиток її положень – Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, що започаткувало новий підхід до тлумачення поняття місцевих бюджетів та визначення їхнього складу. В статті 1 закону “Про місцеве самоврядування в Україні” записано, що бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [118, с. 380]. Таким чином, поняття “бюджет місцевого самоврядування” і “місцевий бюджет” були ототожені.

Враховуючи концептуальне визначення у вітчизняному законодавстві інституту місцевого самоврядування як гарантованого державою права та реальної здатності територіальних громад самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення і те, що територіальними громадами вважаються жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста або добровільного об’єднання кількох сіл [118, с. 380], то місцевими бюджетами в контексті даних дефініцій слід вважати сільські, селищні та міські бюджети.

Районні (у сільській місцевості) і обласні бюджети не були включені до складу місцевих вищезазначеним законом від 21.05.1997 р., в якому, а також в Конституції України, відсутнє тлумачення поняття “регіон”, що не дає підстав називати обласні і районні бюджети – регіональними. Зауважимо, що спроба розмежування місцевого і регіонального самоврядування була зроблена ще у Законі України від 26 березня 1992 р. “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”, де було сказано, що територіальну основу

місцевого самоврядування становлять сільрада, селище, місто, а регіонального – район і область [121, с. 72]. Отже даний підхід був певною мірою збережений, хоча і без легітимізації поняття “регіон” – і в пізніше прийнятій Конституції, і в законі “Про місцеве самоврядування в Україні”.

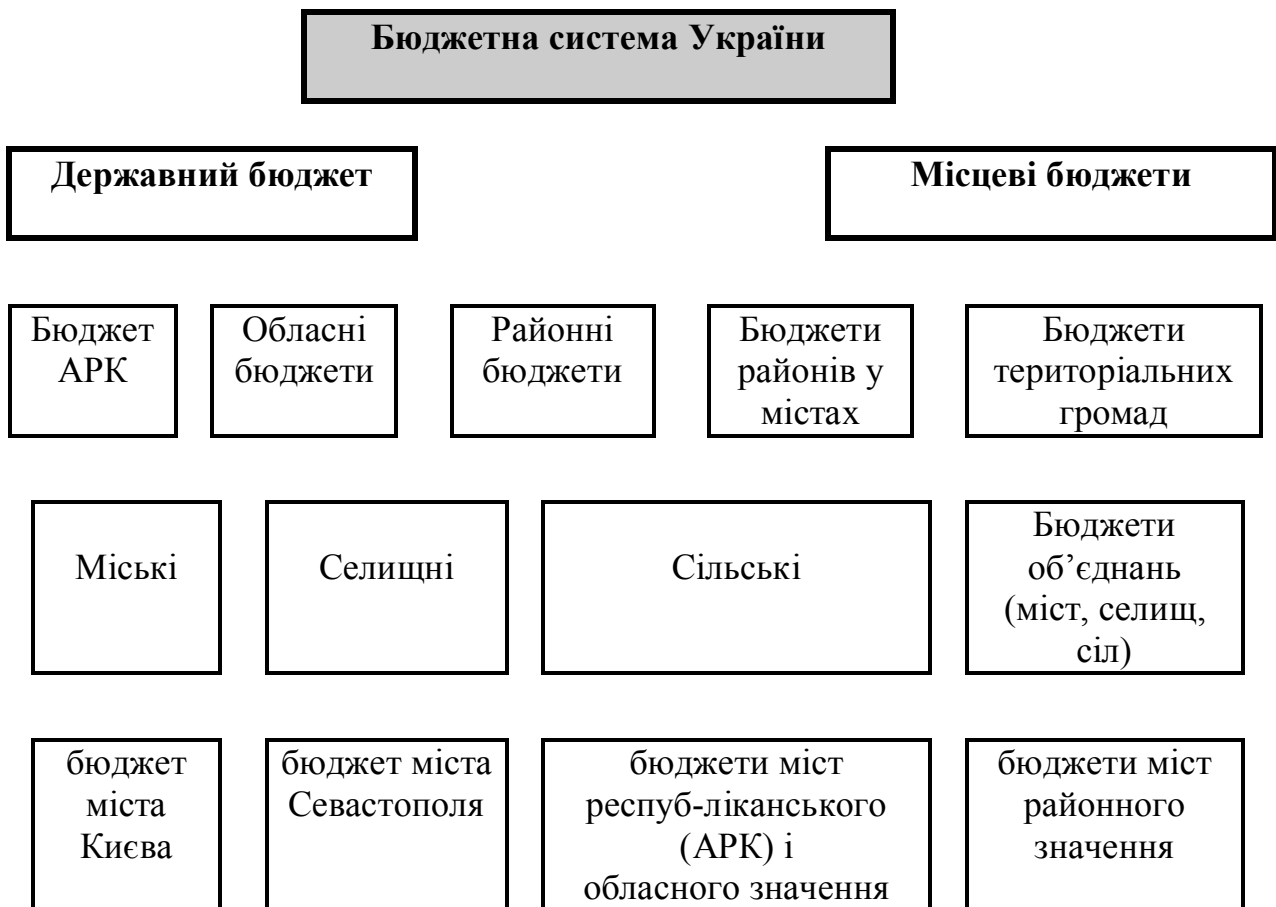
Як Конституція України, так і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” принципово змінили місце і роль районних та обласних бюджетів у складі бюджетної системи. В даних бюджетах, у відповідності до нових підходів, повинні були акумулюватися кошти, які направляються з Державного бюджету України для відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів. Крім того, в районні та обласні бюджети повинні були спрямовуватись кошти, залучені на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних програм. Такий підхід до визначення нової ролі обласних і районних бюджетів позбавляв їх власної доходної бази і передбачав формування виключно за рахунок коштів, що надходили з Державного бюджету України і з місцевих бюджетів.

Одним із невирішених питань діючого до 2001 р. законодавства стала невизначеність статусу республіканського бюджету Автономної Республіки Крим – особливого формування в складі нашої держави. Протягом усіх років, скільки існує незалежна Україна, виникають чисельні проблеми в галузі формування доходної бази бюджету Автономної Республіки Крим, його взаємовідносин з Державним бюджетом України. На наш погляд, у зв’язку з тим, що Автономна Республіка Крим не користується правом фінансової автономії, тому не існує в даний час підстав для виділення цього бюджету в окрему ланку бюджетної системи України; цьому суперечить також і унітарний державний устрій України.

Ми вважаємо, що бюджетна система України як єдиної країни, складається з чітко окреслених двох рівнів: державного бюджету та місцевих бюджетів. Така точка зору висловлювалась нами в раніше опублікованих роботах [155, с. 121]. В даний час, згідно прийнятого 21 червня 2001 р. Бюджетного кодексу України, структура вітчизняної бюджетної системи представлена саме таким чином. Склад

бюджетної системи України, на наш погляд, схематично можна відобразити на рисунку 2.1.

Система місцевих бюджетів у кожній країні, незважаючи на її державний устрій – унітарний чи федеративний, завжди віддзеркалює особливості адміністративно-територіального поділу та специфіку функціонування інституту місцевого самоврядування. Наприклад, у Швеції місцеве самоврядування діє на рівні муніципалітетів і округів; у Німеччині – земель, округів і громад; у Великобританії існують муніципальні і немуніципальні структури місцевого самоврядування на рівні графств та районів; для Іспанії притаманне функціонування трьох субнаціональних рівнів: регіони, провінції і муніципалітети, у Франції – округи, департаменти і комуни; в США організація місцевого самоврядування має свої особливості в межах кожного з п'ятидесяти штатів [372, с. 10-17].



## Рис. 2.1. Склад бюджетної системи України.

Конституційно визначена система адміністративно-територіального устрою України включає: Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Єдність і цілісність нашої країни, особливості організації державної влади і місцевого самоврядування зумовлюють віднесення до складу місцевих бюджетів усіх вищеперерахованих територіальних формувань, а також їх об'єднань. Віднесення до складу місцевих лише бюджетів міст, селищ та сіл і їх об'єднань, як це представлено у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, на наш погляд, є невірним з позицій побудови державного устрою країни, розподілу повноважень між рівнями і гілками влади. Ми вважаємо, що більш точним буде визначення міських, селищних, сільських бюджетів та їх об'єднань як бюджетів територіальних громад.

Особливий статус двох міст Києва та Севастополя, на нашу думку, дає підставу для окремого їх виділення у сукупності бюджетів територіальних громад. Справа в тому, що завжди існувала і продовжує зберігатися певна специфіка у формуванні та використанні коштів даних бюджетів, а також їх взаємовідносинах з Державним бюджетом України. Крім того, окремого виділення в складі бюджетів територіальних громад потребують: 1) бюджети міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення і 2) бюджети міст районного значення. Необхідність їхнього виокремлення пов'язана з особливостями організації міжбюджетних відносин і, в тому числі, порядку надання цим бюджетам трансфертів з Державного бюджету України.

Структура, принципи побудови бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, їх взаємозв'язок з державним бюджетом та іншими видами бюджетів визначаються бюджетним устроєм, який, у свою чергу, залежить від державного устрою країни та враховує її адміністративно-територіальний поділ. В основу бюджетного устрою Законом України “Про бюджетну систему України” були покладені наступні принципи: єдності, повноти бюджету, достовірності,



гласності, наочності та самостійності.

Принцип єдності, як вказано у законі, пов'язаний з існуванням єдиного рахунку доходів і видатків для усіх бюджетів. Єдність бюджетної системи забезпечується також єдиною правовою базою, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю форм бюджетної документації, погодженими принципами бюджетного процесу, єдиною грошовою системою, єдиною соціально-економічною політикою, наданням необхідної статистичної та бюджетної інформації з одного бюджету іншому. Повнота бюджету – це відображення у бюджеті всіх доходів і видатків. Достовірність передбачає формування бюджетів на основі реальних показників, науково обґрунтованих нормативів та відображення у звіті про виконання бюджету тільки тих доходів і видатків, які є результатом кінцевих касових операцій банків. Гласність забезпечується через висвітлення в засобах масової інформації показників бюджетів і звітів про їх виконання. Наочність бюджету трактувалася в законі від 29.06.1995 р. як відображення показників бюджетів у взаємозв'язку із загальноекономічними показниками в Україні та за її межами шляхом використання засобів максимальної інформативності, результатів порівняльного аналізу, визначення темпів і пропорцій економічного розвитку. Самостійність кожного бюджету забезпечується наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до законодавства.

Закономірно, що вказані принципи мають безпосереднє відношення як до державного, так і до місцевих бюджетів. У наступні роки після прийняття закону “Про бюджетну систему України” принципи бюджетного устрою стосовно формування місцевих бюджетів були розвинуті у Постанові Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція)”. Так, була поставлена мета: забезпечити місцеві бюджети достатніми доходами, рекомендувалось додержуватись об'єктивності та прозорості в процесі обґрунтування показників місцевих бюджетів, застосувати бюджетні нормативи у бюджетному плануванні.

Необхідність доповнення і розвитку засадничих підходів до формування місцевих бюджетів була зумовлена діючою на той час бюджетною практикою, яка характеризувалася значною залежністю місцевих бюджетів від державного бюджету, відсутністю єдиних і науково обґрунтованих підходів у плануванні бюджетних видатків, певним суб'єктивізмом у наданні трансфертів.

Достатність доходів місцевих бюджетів у Бюджетній резолюції-2000 витлумачувалась як відповідність вартості повноважень, делегованих державою органам місцевого самоврядування, обсягу закріплених за ними бюджетних ресурсів. Необхідність застосування принципу об'єктивної обґрунтованості та прозорості показників планування місцевих бюджетів розглядалась у зв'язку з формуванням видаткових і доходних повноважень місцевих бюджетів, а також засад трансфертної політики. Особливий наголос у вищезгаданому документі було зроблено на застосування бюджетних нормативів при визначенні видатків місцевих бюджетів – мінімальних нормативів бюджетного забезпечення на душу населення (по освіті – на одного учня).

Новим етапом у реформуванні бюджетної системи України стало прийняття 21 червня 2001 р. Бюджетного кодексу України. В цьому винятково важливому документі систематизовано і чітко окреслено усі аспекти функціонування бюджетів у відповідності до Конституції України. Бюджетний кодекс вносить зміни у побудову вітчизняної бюджетної системи, по-новому трактує засади її організації, місце і роль в її складі місцевих бюджетів; визначає процедури бюджетного процесу, повноваження органів державної влади, які здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства, встановлює відповідальність за бюджетні правопорушення. На рисунку 2.2. представлена структура вітчизняної бюджетної системи у відповідності до норм Бюджетного кодексу:

**Бюджетна система України**

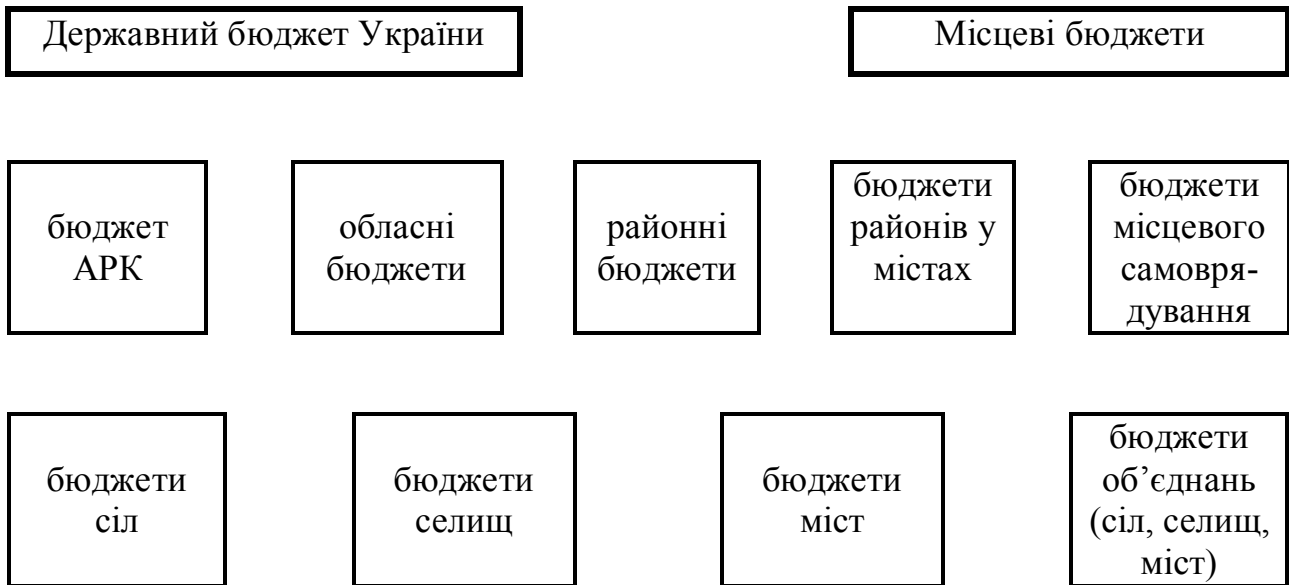


Рис. 2.2. Склад бюджетної системи України згідно Бюджетного кодексу України.

У Бюджетному кодексі України перелік принципів бюджетного устрою доповнений, окремі, з раніше визначених у законодавстві, набули нового тлумачення і розвитку. Додатково до названих у законі “Про бюджетну систему України” принципів обґрунтовані наступні: збалансованості (як відповідність повноважень на здійснення витрат з бюджету обсягу бюджетних надходжень), ефективності (тобто досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів), субсидіарності (як максимально можливого наближення надання суспільних послуг до місця їх безпосереднього споживання), цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості в розподілі суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами; відповідальності учасників бюджетного процесу.

Принцип достовірності в новій редакції представлений принципом обґрунтованості. Принципи гласності та наочності витлумачуються як публічності та прозорості, а їх трактування концептуально збережене. Позитивно слід відзначити, що принцип самостійності, окрім чинного в даний час визначення, доповнений наступним: жоден бюджет не несе відповідальності за зобов’язання

іншого бюджету; Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні та місцеві ради наділені правом самостійно і незалежно одна від одної розглядати та затверджувати відповідні бюджети.

Як у законі “Про бюджетну систему України”, так і в Бюджетному кодексі особлива увага приділена висвітленню принципів побудови бюджетної системи, і це не випадково, адже принципи бюджетного устрою завжди відображають найважливіші характеристики і вимоги, яким повинен відповідати кожен бюджет. Недотримання даних вимог слід вважати порушенням чинного бюджетного законодавства. Одним із завдань проведеного дослідження було вивчення і аналіз практики формування та використання місцевих бюджетів у контексті законодавчо встановлених принципів бюджетного устрою країни.

Визначення місця і ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі країни вимагає проведення аналізу багатьох параметрів, які характеризують кількість місцевих бюджетів у розрізі їх окремих видів, обсяги акумульованих в бюджетах ресурсів, структуру доходних джерел і напрямки витрачання коштів.

У кожній країні місцеві бюджети є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи. В Україні на кінець 1998 р. їх кількість досягала 11949, в тому числі включала: бюджет Автономної Республіки Крим, 24 обласних бюджети, міські бюджети міст Києва та Севастополя, 165 бюджетів міст обласного значення, 488 районних бюджетів, 277 бюджетів міст районного значення, 104 районних у містах бюджетів, 787 селищних, 10101 сільських бюджетів (див. додаток В).

В місцевих бюджетах України зосереджена значна частина бюджетних ресурсів: в 1998 р. 45,7% доходів зведеного бюджету України акумулювалося в місцевих бюджетах і 48,1% видатків було здійснено з місцевих бюджетів, в 1999 році відповідні показники склали 40,0% і 45,4%, в 2000 р. – 29,1% і 35,3%. В табл. 2.1 показана динаміка розподілу бюджетних ресурсів у зведеному бюджеті України за роки незалежності. З наведених даних видно, що в даний час спостерігається негативна тенденція до зменшення питомої ваги доходів, які надходили до місцевих бюджетів: з 47,9% у 1993 р. до 34,5% у 1994 р. і до 29,1% у

2000 р. На наш погляд, дана тенденція суперечить необхідності зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Поступове розширення кола завдань органів місцевого самоврядування, делегування їм окремих повноважень органів державної влади закономірно знайшло відображення у збільшенні питомої ваги видатків, які здійснювалися з місцевих бюджетів. Так, частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зростала з 30,3% у 1994 р. до 48,1% у 1998 р., проте у наступні роки вона зменшилась і досягла 35,3% у 2000 р.

Графік, представлений на рис. 2.3, наочно ілюструє суперечливі тенденції в розподілі бюджетних ресурсів, що виникли внаслідок відсутності послідовної стратегії в галузі державних фінансів і, зокрема, у бюджетній системі України.

Таблиця 2.1

Розподіл бюджетних ресурсів у зведеному  
бюджеті України [32, с. 19; 265, с. 2; 358, с. 61-62]

(%)

Роки	Доходи		Видатки	
	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети
1992	52,4	47,6	62,2	37,8
1993	52,1	47,9	60,6	39,4
1994	65,5	34,5	69,7	30,3
1995	58,2	41,8	60,7	39,3
1996	63,8	36,2	65,6	34,4
1997	56,8	43,2	60,1	39,9
1998	54,3	45,7	51,9	48,1
1999	60,0	40,0	54,6	45,4
2000	70,9	29,1	64,7	35,3

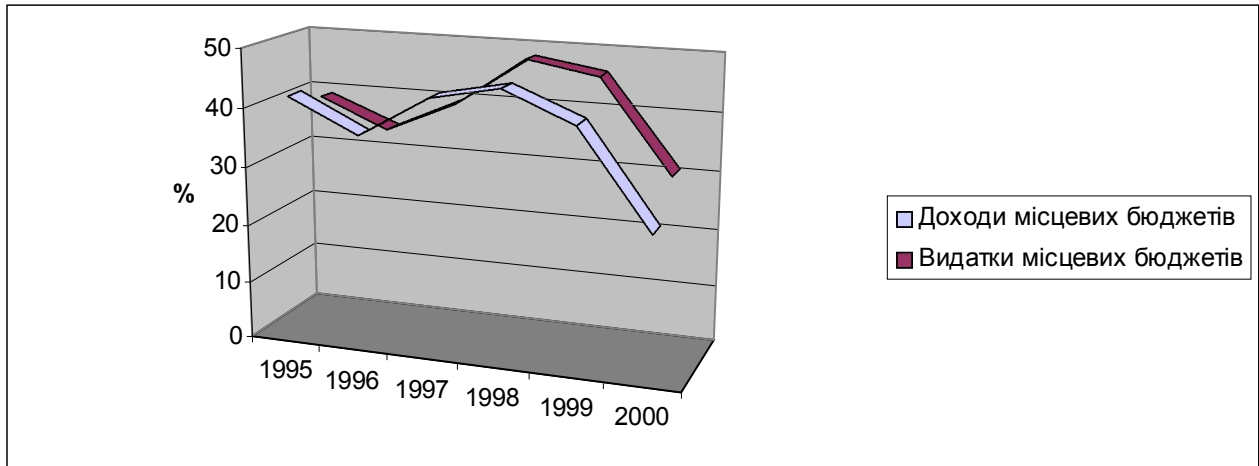


Рис. 2.3. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за 1995-2000 роки.

Обсяги місцевих бюджетів постійно зростають (див. табл. 2.2 і рис. 2.4). Якщо у 1992-1995 рр. збільшення абсолютних розмірів місцевих бюджетів значною мірою було спричинено інфляцією та зростанням цін, то у наступні роки дана тенденція свідчить про посилення їхньої ролі у проведенні соціально-економічних перетворень, вирішенні найважливіших стратегічних завдань розвитку нашого суспільства.

Таблиця 2.2

Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів  
України [32, с. 16; 250, с. 21; 358, с. 61-62]

(млн. грн.)

Роки	Доходи місцевих бюджетів	Видатки місцевих бюджетів	Валовий внутрішній продукт	Доходи місцевих бюджетів у % до ВВП	Видатки місцевих бюджетів у % до ВВП
1992	5,8	7,3	50,3	11,5	14,5
1993	238	226	1483	16,0	15,2
1994	1803	1911	12038	15,0	15,9
1995	8642	9547	54516	15,9	17,5
1996	10952	11761	81519	13,4	14,4

1997	12138	13690	93365	13,0	14,7
1998	13211	15019	102593	12,9	14,6
1999	13152	15816	127126	10,3	12,4
2000	11875	14688	172952	6,9	8,5

Доходи місцевих бюджетів на даний час складають майже 7%, а видатки – більше 8% від виробленого в країні валового внутрішнього продукту. Питома вага доходів і видатків місцевих бюджетів України значно знизилась у 2000 р. у порівнянні з попередніми роками. Так, максимальна частка доходів місцевих бюджетів складала 16,1% ВВП у 1993 р., а видатків – 17,5% ВВП у 1995 р., що свідчить про зменшення ролі місцевих бюджетів у перерозподілі валового внутрішнього продукту.

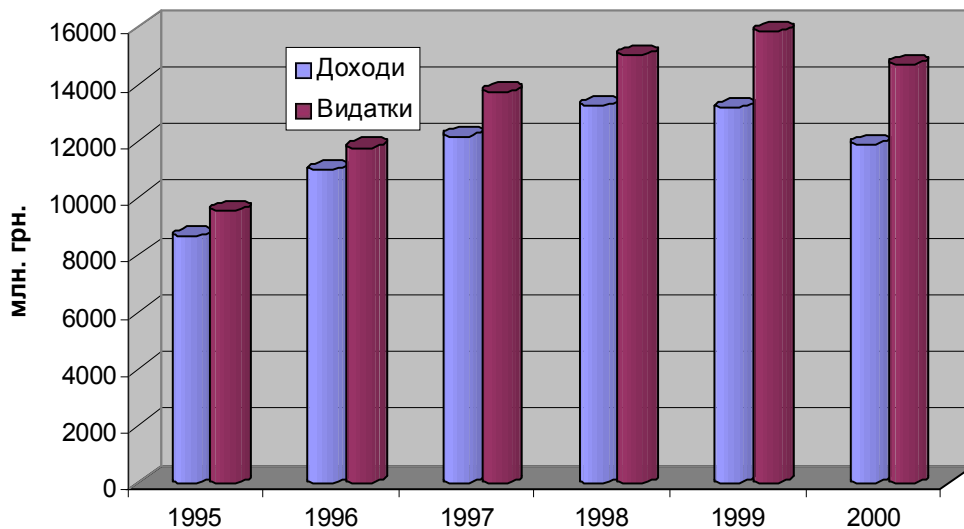


Рис. 2.4. Доходи і видатки місцевих бюджетів України (без врахування міжбюджетних трансфертів) за 1995-2000 рр.

Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів і зведеного бюджету України, а також валового внутрішнього продукту країни за 1995-2000 роки показана на рис. 2.5. Даний період вибраний нами в зв'язку з тим, що саме

починаючи з 1995 р. була подолана гіперінфляція, відбулася деяка стабілізація соціально-економічного становища. Як видно з графіка, за 1995-2000 роки доходи місцевих бюджетів України зросли в 1,4 рази, видатки – у півтора рази, одночасно доходи зведеного бюджету – в 2,4 рази, видатки – у 2 рази. Зростання більш високими темпами обсягів зведеного бюджету у порівнянні з місцевими бюджетами, було спричинено змінами у розподілі функцій між органами державної влади і місцевого самоврядування. Як позитивну слід відзначити тенденцію випереджаючого зростання загальних обсягів валового внутрішнього продукту у порівнянні із збільшенням коштів, акумульованих у зведеному та місцевих бюджетах країни: у 2000 р. ВВП досяг рівня 1729526 млн. грн., тобто темп росту за період з 1995 р. по 1999 р. склав 317%.

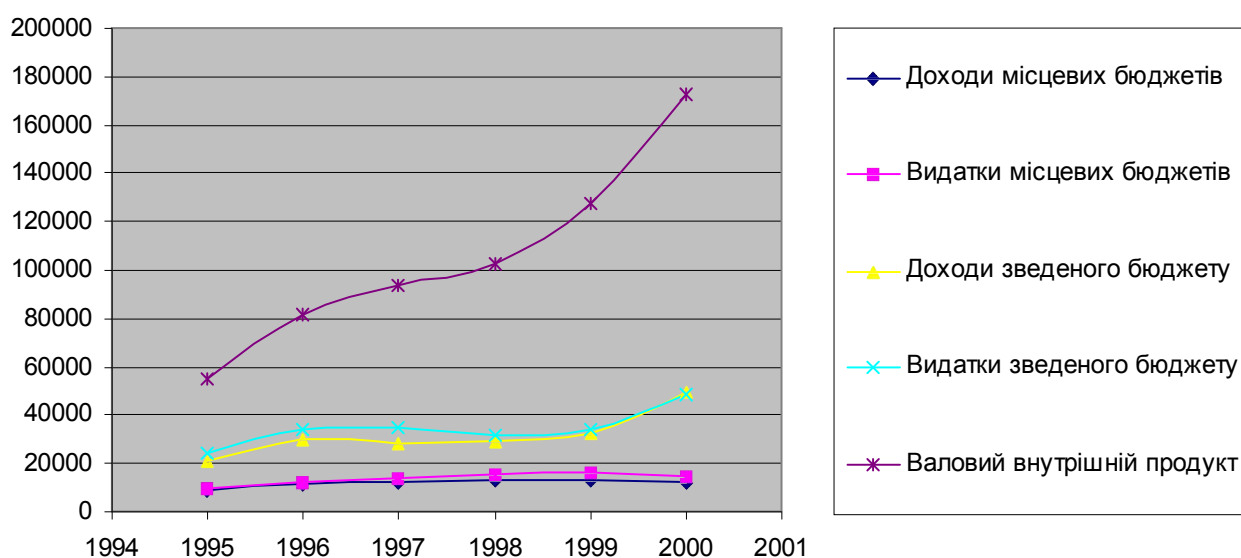


Рис. 2.5. Динаміка валового внутрішнього продукту, доходів і видатків зведеного та місцевих бюджетів України за 1995-1999 роки.

Порівняння муніципальних видатків і валового внутрішнього продукту у західних ринкових, а також перехідних країнах дає можливість відзначити, що значення даного показника в Україні на кінець 2000 р. склалося на рівні нижчому, ніж в країнах із соціально орієнтованою економікою. Так, у 1993 році муніципальні видатки в Австрії становили 12,7%, Швейцарії – 10,8%, Фінляндії –



18,0%; у 1994 р. в Данії – 19,9%, Норвегії – 18,9%, Нідерландах – 13,3%, Великобританії – 11,0% валового внутрішнього продукту [225, с. 21-22]. У 1998 році в окремих постсоціалістичних країнах частка видатків місцевих бюджетів у ВВП була також на досить високому рівні, наприклад в Угорщині – 13%, Естонії – 11,9% [72, с. 33].

Основні вимоги, що ставляться чинним законодавством до місцевих бюджетів, і які значною мірою концентровано відображені у переліку принципів бюджетного устрою та їх трактовкою, стосуються також і внутрішньої будови місцевих бюджетів, виокремлення тих чи інших складових частин.

Законом України “Про бюджетну систему України” (1995 р.) вперше було запроваджено поділ бюджетних видатків на поточні видатки і видатки розвитку. До поточних видатків були віднесені витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів, яка діяла на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інших заходів, що не належать до видатків розвитку. В складі поточних видатків окремо повинні були виділятися видатки бюджету, зумовлені зростанням мережі вказаних об’єктів із зазначенням усіх факторів, що вплинули на обсяг видатків.

Видатки розвитку визначались у вказаному законі як витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності: фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субсидії та інші видатки, пов’язані з розширенням відтворенням.

Започаткований у законі “Про бюджетну систему України” підхід до поділу бюджетних видатків знайшов подальший розвиток у законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, де вперше у вітчизняному законодавстві було дано визначення понять “поточний бюджет”, “бюджет розвитку”, а також запроваджено поділ доходів і видатків місцевих бюджетів у відповідності з виконанням власних і делегованих повноважень.

Поточний бюджет, згідно даного закону, включає доходи і видатки місцевих

бюджетів, які утворюються і використовуються для покриття поточних потреб. Бюджет розвитку включає доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Склад доходної частини поточного бюджету не був визначений у законі, а щодо формування бюджету розвитку відзначено, що він утворюється за рахунок частини податкових надходжень і коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів.

Проте недостатньо чітко було окреслено в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” напрямки витрачання коштів поточного бюджету і бюджету розвитку. Так, у статті 64 вказано, що кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань і не належать до бюджету розвитку. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширенням відтворенням.

Питання формування і використання бюджетів розвитку знайшли подальшу конкретизацію у Бюджетному кодексі України, де вказано, що бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів; його надходження утворюються за рахунок: коштів від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення; надходжень дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що знаходяться у власності територіальної громади; коштів від повернення позик, які надавалися з місцевого бюджету та відсотків, сплачених за користування позиками; коштів, що передаються з іншої частини місцевого бюджету; запозичень, які здійснюють місцеві ради; субвенцій з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

Напрямки витрачання коштів бюджету розвитку в Бюджетному кодексі

визначені наступним чином: погашення основної суми боргу Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування (крім боргу за короткостроковими позичками, отриманими на покриття тимчасових касових розривів у процесі виконання місцевих бюджетів); капітальні вкладення; внески в статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності. Таким чином, як формування, так і використання бюджетів розвитку місцевих бюджетів набуває яскраво вираженої інвестиційної спрямованості.

Бюджетний кодекс передбачає можливість поділу бюджету на загальний і спеціальний фонди, що, в свою чергу, повинно бути обумовлено законом про Державний бюджет України. Загальний фонд повинен включати: 1) всі доходи бюджету, крім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду; 2) всі видатки бюджету за рахунок надходжень до загального фонду бюджету; 3) фінансування загального фонду бюджету.

Вимоги щодо спеціального фонду полягають у наступному: до його складу входять бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень; гранти, або вартісне вираження дарунків, одержаних розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету; різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету. Важливою є норма Бюджетного кодексу стосовно платежів за рахунок спеціального фонду, які повинні здійснюватись лише в межах коштів, що фактично надійшли до цього фонду для відповідної мети.

## 2.2. Склад і динаміка видатків та пріоритети у витрачаннях бюджетних коштів

Процеси формування і витрачання коштів бюджету не проходять відокремлено один від одного, вони тісно взаємопов'язані між собою і взаємообумовлені. Причому дослідження даного цілісного і складного явища слід розпочинати з аналізу видаткової частини бюджету тому, що саме напрямки

використання бюджетних коштів визначають обсяги ресурсів, які необхідно залучити до бюджету, а, отже, певною мірою зумовлюють види податків, їх ставки і, навіть, порядок справляння. Крім того, внутрішня будова бюджету, який завжди складається з двох частин – доходної і видаткової – передбачає проведення в першу чергу аналізу і розрахунку видаткової частини бюджету.

Закономірно, що специфіка функціонування та особлива роль місцевих бюджетів відображається у складі та структурі їх видатків. Саме видатки дають можливість розкрити та дослідити економічну сутність місцевих бюджетів як фінансової бази органів місцевого самоврядування, існування яких підпорядковано вирішенню завдань місцевого значення – забезпечення населення державними послугами, всебічного і гармонійного розвитку територій. Крім того, на видатковій частині місцевих бюджетів найбільш яскраво відображаються наслідки економічних і соціальних змін, які відбуваються у суспільстві.

До перших законодавчих актів, що визначили засади та напрями використання коштів місцевих бюджетів належать закони “Про бюджетну систему Української РСР” від 5.12.1990 р., “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” від 7.12.1990 р., “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26.03.1992 р. Хоча в них не був даний вичерпний перелік напрямків використання коштів місцевих бюджетів, проте були окреслені найважливіші принципи їхнього витрачання: самостійність, право збільшувати окремі групи видатків за рахунок коштів місцевих бюджетів, самостійність у встановленні розмірів видатків на утримання органів місцевого управління, утворення резервних фондів. Місцеві ради одержали право збільшувати в межах наявних у них коштів норми видатків на утримання: житлово-комунального господарства, закладів народної освіти, охорони здоров’я, соціального забезпечення, культури і спорту, органів внутрішніх справ, охорони природи; визначати додаткові пільги і допомогу окремим категоріям населення.

В Законі України від 7.12.1990 р. вперше була передбачена норма, яка мала

стимулюючий характер; в законодавчих актах, які приймалися в наступні роки вона також була збережена (закон від 26.03.1992 р. та закон від 21.05.1997 р. “Про місцеве самоврядування в Україні”). Так, встановлювалося, що доходи, додатково одержані при виконанні бюджетів місцевого самоврядування, а також суми перевищення доходів над видатками, що утворюються в результаті перевиконання доходів або економії по видатках, залишаються у розпорядженні органів місцевого самоврядування, вилученню не підлягають і використовуються за їх розсудом.

Визначення конкретних напрямків витрачання коштів місцевих бюджетів було здійснено в Законі України “Про бюджетну систему України” (1995 р.). Даним документом були встановлені основні засади розподілу видатків між державним та місцевими бюджетами. Так, склад видатків республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів був окреслений наступним чином:

фінансування установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, заходів з молодіжної політики, соціального забезпечення і соціального захисту населення, що знаходяться у підпорядкуванні виконавчих органів влади Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, а також соціально-культурних заходів відповідно до покладених на ці органи влади функцій;

утримання органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих органів державної влади і самоврядування;

фінансування підприємств і господарських організацій, що входять до складу місцевого господарства, природоохоронних заходів;

інші заходи, що фінансуються відповідно до законодавства України з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів.

Вищевказаним законом була передбачена можливість створення резервних фондів уряду Автономної Республіки Крим, виконавчих органів обласних, міських (міст Києва та Севастополя та міст обласного підпорядкування), районних рад. Такі фонди можуть утворюватися в республіканському бюджеті Автономної

Республіки Крим, обласних, міських (міст Києва та Севастополя та міст республіканського підпорядкування) і районних бюджетах в розмірі до одного відсотка від обсягу видатків кожного бюджету. Резервні фонди призначені для фінансування невідкладних заходів, які не могли бути передбачені під час затвердження бюджетів.

Законодавством, яке регламентує місцеве самоврядування в Україні встановлено, що сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання. Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їх розмір і цільове спрямування визначаються місцевими бюджетами цих територіальних громад; видатки, пов'язані із здійсненням районними, обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад – відповідними районними та обласними бюджетами.

Усі видатки місцевих бюджетів, як було відзначено у попередньому підрозділі, поділяються на поточні видатки і видатки розвитку. Такий поділ вперше був встановлений в Законі України “Про бюджетну систему України”, пізніше в законі “Про місцеве самоврядування в Україні” він був збережений і поширений на доходну частину місцевих бюджетів. Крім цього, у згаданому законі була вперше встановлена норма щодо поділу видатків місцевих бюджетів на видатки, пов'язані із виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, і видатки, пов'язані з виконанням делегованих законом повноважень органів виконавчої влади. Як відомо, делегування окремих повноважень зумовлено необхідністю забезпечення населення послугами на рівні, який гарантується Конституцією України. Власні повноваження пов'язані із вирішенням місцевих проблем економічного і соціального розвитку.

Цільове використання бюджетних коштів забезпечується за допомогою групування видатків бюджетів, яке може здійснюватися за різними ознаками. В бюджетній практиці виділяють: функціональну, економічну, відомчу та програмну

класифікацію бюджетних видатків.

У відповідності до функціональної класифікації, основними групами видатків місцевих бюджетів є: державне управління; правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави; освіта; охорона здоров'я; соціальний захист та соціальне забезпечення; житлово-комунальне господарство; культура і мистецтво; засоби масової інформації; фізична культура і спорт; промисловість та енергетика; будівництво; сільське господарство, лісове господарство, рибальство і мисливство; транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика; інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю; охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека; попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха; обслуговування державного боргу; державні цільові фонди; видатки, не віднесені до основних.

Структура видатків місцевих бюджетів України за 1992-2000 роки у відповідності до функціонального призначення наведена в табл. 2.3. Для забезпечення порівняння, групування видатків нами було проведено так, як це здійснювалося до переходу у 1996 р. на нову бюджетну класифікацію. Перш за все, це стосується такої групи як "народне господарство", до її складу увійшли видатки на: житлово-комунальне і шляхове господарство, промисловість і енергетику, будівництво (державні капітальні вкладення), сільське господарство, лісове господарство, рибальство і мисливство, транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику.

Таблиця 2.3

Структура видатків місцевих бюджетів України у 1992-2000 рр.

(%)

Групивидатків	Роки:				
	1992	1995	1998	1999	2000
Державне управління	1,3	3,1	2,7	3,1	4,6
Освіта	21,9	23,8	22,8	21,9	27,6
Охорона здоров'я	23,1	25,1	21,8	21,8	26,1
Соціальний захист та соціальне					

забезпечення	31,9	29,1	17,2	13,7	15,3
Культура і мистецтво, засоби масової інформації, фізична культура і спорт	3,1	3,6	2,9	2,0	4,2
Розвиток економіки	15,7	12,4	25,8	25,1	15,0
Інші	3,0	2,9	6,8	12,4	7,2
Усього	100	100	100	100	100

Аналіз даних таблиці дає змогу зробити висновок про те, що місцеві бюджети України у відповідності до пріоритетів витрачання коштів мають чітко окреслену соціальну спрямованість: на соціальний захист і соціальне забезпечення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери (освіти, охорони здоров'я, культури, мистецтва, засобів масової інформації, молодіжні програми, фізичну культуру і спорт) у 1992 р. було направлено 80% усіх коштів місцевих бюджетів України, у 1995 р. – 81,6%, у 1998 р. – 64,7%, у 1999 р. – 59,4% і у 2000 році – 73,2% .

При незмінності пропорційної частини коштів, які витрачалися з місцевих бюджетів на утримання освітніх, медичних та інших закладів соціально-культурної сфери, зменшення питомої ваги спостерігалось лише по групі “соціальний захист та соціальне забезпечення”. Головним чином, такі структурні зрушення відбулися внаслідок передачі до державного бюджету фінансування окремих видів виплат по соціальному захисту і соціальному забезпеченню населення, а також збільшення обсягів коштів, які спрямовувалися з місцевих бюджетів на фінансування житлово-комунального, шляхового господарства, об'єктів промисловості, транспорту та інших галузей народного господарства. Зростання значимості видатків на народне господарство позначилося на їхньому збільшенні у пропорційному відношенні з 15,7% сукупних видатків місцевих бюджетів України у 1992 р. до 25,8% у 1998 р. і 25,1% у 1999 р. Проте у 2000 р. частка даних видатків зменшилась до рівня 1992 року.

Динаміка соціальних видатків з місцевих бюджетів України за останні роки характеризується наступними даними: за період з 1995 р. по 2000 р. абсолютні



розміри видатків на освіту збільшилися у 1,8 рази, на охорону здоров'я – у 1,6 рази, на культуру, мистецтво, засоби масової інформації, фізичну культуру і спорт – у 2,2 рази. Протягом 1992-1995 рр. спостерігалось постійне збільшення абсолютних розмірів видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення, проте у наступні роки вказані видатки із зазначених вище причин дещо зменшилися і в 2000 р. склали 2245,4 млн. грн., що становить 81% від рівня 1995 р.

Склад і структура видатків місцевих бюджетів на освіту показані в табл. 2.4, з якої видно, що основна частина коштів використовується на загальну середню освіту, в тому числі на утримання загальноосвітніх шкіл, шкіл-дитячих садків, інтернатів при школах, а також спеціалізованих і вечірніх шкіл, ліцеїв, гімназій тощо. У 1998 р. на вказані потреби було використано 2127,6 млн. грн. або 62% усіх видатків на освіту з місцевих бюджетів України, у 1999 р. – 2155,8 млн. грн. або 62,1%, у 2000 р. – 2482,5 млн. грн. або 61,2%. Інша, досить значна за абсолютними розмірами і в пропорційному відношенні група видатків – це утримання закладів дошкільної освіти: у 1998 р. такі видатки склали 617,3 млн. грн. або 18% видатків на освіту, у 1999 р. – 566,8 млн. грн. або 16,3%, у 2000 р. – 685,2 млн. грн. або 16,9%. Слід відзначити, що протягом останніх років структура видатків місцевих бюджетів на освіту залишалася досить стабільною.

Таблиця 2.4

Видатки місцевих бюджетів України на освіту у 1998-2000 рр.

Групи видатків	1998 р.		1999 р.		2000 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Дошкільна освіта	617,3	18,0	566,8	16,3	685,2	16,9
Загальна середня освіта	2127,6	62,0	2155,8	62,1	2482,5	61,2
Заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги	286,8	8,4	320,6	9,2	383,2	9,4
Позашкільна освіта	105,4	3,1	113,4	3,3	133,6	3,3

Професійно-технічна освіта	11,0	0,3	18,1	0,5	19,8	0,5
Вища освіта	103,9	3,0	106,3	3,1	120,6	3,0
Післядипломна освіта	18,2	0,5	22,8	0,7	29,5	0,7
Інші заклади та заходи в галузі освіти	160,3	4,7	166,8	4,8	201,1	5,0
Усього, освіта	3430,5	100	3470,6	100	4055,4	100

На утримання закладів освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації у 1998 р. з місцевих бюджетів України було направлено 286,8 млн. грн., у 1999 р. – 320,6 млн. грн., у 2000 р. – 383,2 млн. грн., у тому числі: на фінансування спеціальних загальноосвітніх шкіл-інтернатів, шкіл та інших закладів освіти для дітей з вадами фізичного чи розумового розвитку – відповідно 124,2 млн. грн., 140,3 млн. грн. і 162,6 млн. грн.; загальноосвітніх шкіл-інтернатів – відповідно 98,4 млн. грн., 105,6 млн. грн. і 134,4 млн. грн.; загальноосвітніх шкіл інтернатів для дітей сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків – відповідно 38,0 млн. грн., 42,8 млн. грн. і 48,6 млн. грн.; утримання дитячих будинків – відповідно 18,2 млн. грн., 23,8 млн. грн. і 27,6 млн. грн. За останні два роки спостерігається постійне збільшення обсягів коштів, які направляються з місцевих бюджетів України на фінансування вказаних потреб.

В складі видатків на освіту, далеко не другорядним напрямком використання коштів, є придбання підручників. У 1998 р. на дану ціль було використано з місцевих бюджетів України лише 1,3 млн. грн., у 1999 р. – 2,6 млн. грн., а у 2000 р. – 3,9 млн. грн. Незважаючи на зростання за три останні роки розмірів бюджетних коштів, які виділялись на дану ціль у 3 рази, їх недостатньо для задоволення реальних потреб освітніх установ. Так, співставлення вказаних сум із кількістю учнів середніх навчальних закладів України показує, що у 1999-2000 роках в розрахунку на одного учня в середньому витрачалось 56 копійок бюджетних коштів на закупівлю підручників та іншої навчальної літератури. Закономірно, що в умовах переважного фінансування бюджетних установ в межах видатків на оплату праці, направлення коштів на придбання

учбової літератури визначається, головним чином, фінансовими можливостями органів місцевого самоврядування. Проте перелік адміністративно-територіальних одиниць, з місцевих бюджетів яких не було витрачено ані гривні на придбання підручників для освітніх закладів, свідчить про відсутність такої безпосередньої залежності. Серед таких адміністративно-територіальних одиниць є окремі, які характеризуються значним податковим потенціалом і потужною доходною базою, а є також території, які традиційно існують за рахунок перерозподілу бюджетних коштів: Вінницька, Дніпропетровська, Запорізька, Тернопільська, Харківська, Чернівецька області, міста Київ та Севастополь.

На охорону здоров'я з місцевих бюджетів України у 1998 р. було направлено 3280,8 млн. грн., у 1999 р. – 3449,7 млн. грн., у 2000 р. – 3835,2 млн. грн. Близько 60% даних видатків складало утримання лікарень широкого профілю, 23-25% коштів було направлено на фінансування спеціальних медичних закладів, приблизно 3,5% – поліклінік і амбулаторій (крім спеціалізованих поліклінік та загальних і спеціалізованих стоматологічних поліклінік); видатки на утримання санітарно-епідеміологічної служби становили 3,6-3,9% сукупних витрат місцевих бюджетів на охорону здоров'я (див. табл. 2.5).

Поряд із витрачанням значних бюджетних коштів на поточне утримання закладів охорони здоров'я надзвичайно низькими були видатки на придбання медичного обладнання, інструменту, протезів та іншої продукції, що використовується у медичній практиці, видатки на прикладні дослідження та експериментальні розробки в галузі охорони здоров'я.

Фінансування освітніх, лікувальних та інших закладів, які належать до соціально-культурної сфери поглинає значну частину коштів місцевих бюджетів. Мережа таких закладів досить розгалужена, вона була створена і утримувалась в умовах значного за масштабами централізованого перерозподілу фінансових ресурсів, притаманного командній економіці. В сучасних умовах хронічної дефіцитності бюджетних коштів утримання широкої мережі закладів бюджетної сфери, яка відповідає рівню розвинутих ринкових країн, стало непосильним

тягарем, який ліг на місцеві бюджети. Проблеми з виконанням доходної частини місцевих бюджетів, затримки у виділенні дотацій з Державного бюджету України або надання їх в значно менших розмірах, ніж планувалося, стали причиною поступового обмеження фінансування бюджетних установ у частині коштів, що направляються на відшкодування поточних видатків і, в першу чергу, на оплату

Таблиця 2.5

Видатки місцевих бюджетів України  
на охорону здоров'я у 1998-2000 рр.

Групи видатків	1998 р.		1999 р.		2000 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Лікарні широкого профілю	1984,3	60,5	2093,5	60,7	2224,9	58,0
Спеціалізовані медичні заклади	778,5	23,7	820,8	23,8	955,8	24,9
Поліклініки і амбулаторії	118,0	3,6	120,7	3,5	142,3	3,7
Спеціалізовані поліклініки	21,5	0,7	22,5	0,7	33,3	0,9
Загальні і спеціальні стоматологічні поліклініки	44,3	1,3	43,8	1,3	50,0	1,3
Фельдшерсько-акушерські пункти	47,7	1,5	45,8	1,3	52,2	1,4
Санітарно-епідеміологічна служба	118,1	3,6	125,1	3,6	147,7	3,9
Медичне обладнання, інструмент	8,2	0,2	1,4	0,04	9,6	0,2
Прикладні дослідження та експериментальні розробки	0,013	0,0004	0,1	0,002	0,4	0,01
Інші заклади в галузі охорони здоров'я	160,2	4,9	175,9	5,1	219,0	5,7
Усього, охорона здоров'я	3280,8	100	3449,6	100	3835,2	100

праці та нарахування на заробітну плату. Досить розповсюдженим явищем стала заборгованість бюджетних установ перед своїми працівниками по оплаті праці та іншим виплатам, перед підприємствами і організаціями, які забезпечують

постачання електричної енергії та опалення приміщень. Не дивлячись на те, що на утримання об'єктів соціально-культурної сфери направляється значна частина коштів місцевих бюджетів, їх хронічно не вистачає не тільки на розвиток даних установ, але і на підтримання їх у більш-менш належному стані.

Сучасне незадовільне становище з фінансуванням закладів охорони здоров'я наочно характеризують наступні дані: на придбання медичного обладнання, інструменту, протезів та іншої продукції, що використовується у медичній практиці у 1998 р. було направлено 8,2 млн. грн., що складало 0,2% усіх видатків на охорону здоров'я, у 1999 р. – лише 1,4 млн. грн. (0,04%), у 2000 р. – 9,6 млн. грн. (0,2%). Причому у 1998-1999 рр. такі видатки були здійснені лише з бюджетів Дніпропетровської, Запорізької, Івано-Франківської та Одеської областей. В інших 20 областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі аналогічних витрат з місцевих бюджетів не відзначалося. На прикладні дослідження та експериментальні розробки в галузі охорони здоров'я з місцевих бюджетів України у 1998 р. було направлено лише 13 тис. грн. у Вінницькій області, у 1999 році – 53 тис. грн. в Івано-Франківській області, у 2000 р. всього по Україні – лише 400 тис. грн.

Незважаючи на великі труднощі, пов'язані з утриманням установ бюджетної сфери, держава в умовах обмежених фінансових ресурсів робить все можливе для того, щоб не допустити необгрунтованого звуження мережі освітніх, лікувальних, культурних, спортивних та інших закладів, зменшення переліку безкоштовних послуг, які надають дані установи населенню, зберегти функціональне призначення цих об'єктів.

За останні роки було прийнято ряд урядових рішень щодо поступової передачі соціально-культурних об'єктів і в тому числі соціальної інфраструктури з державної у комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах або у спільну власність територіальних громад сіл, селищ та міст. Додаткові видатки місцевих бюджетів, пов'язані з утриманням та капітальним

ремонт таких об'єктів, фінансуються за рахунок трансфертів з Державного бюджету України на вказані цілі. Крім того розміри таких видатків повинні враховуватися під час визначення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, зборів до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

До складу видатків місцевих бюджетів, які мають соціальну спрямованість, належать також різноманітні виплати незахищеним верствам населення, малозабезпеченим громадянам, сім'ям з дітьми, інвалідам, реабілітованим тощо. В цілому, на потреби соціального захисту та соціального забезпечення з місцевих бюджетів України у 1998 р. було використано 2585,2 млн. грн., у 1999 р. – 2166,3 млн. грн., у 2000 р. – 2245,4 млн. грн. Найбільшими, за абсолютними розмірами, у 2000 р. (як і у попередні роки) були видатки на: додаткові виплати населенню на покриття витрат по оплаті житлово-комунальних послуг – 804,6 млн. грн., пільги ветеранам та інвалідам війни – 467,7 млн. грн., допомоги сім'ям з дітьми – 397,7 млн. грн., утримання будинків-інтернатів для перестарілих та інвалідів системи соціального захисту – 175,7 млн. грн., утримання територіальних центрів і відділень соціальної допомоги на дому – 87,9 млн. грн. Склад і структура видатків місцевих бюджетів по соціальному захисту і соціальному забезпеченню показані в табл. 2.6.

Зменшення у 1999-2000 роках у порівнянні з 1998 роком абсолютних розмірів коштів, які спрямовувалися з місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення населення відбулося, головним чином, за рахунок наступних груп видатків: додаткові виплати населенню на покриття витрат по оплаті житлово-комунальних послуг (-341,5 млн. грн.) і пільги ветеранам та інвалідам війни (-289,4 млн. грн.). Одночасно слід відмітити значне зростання обсягів коштів, які направлялись на виплату допомог сім'ям з дітьми (+118,2 млн. грн.), окремі, з виплат даної групи, зросли у значних розмірах: суми адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям збільшились у 66 разів у порівнянні з 1998 р., видатки на проведення заходів, пов'язаних з поверненням

кримсько-татарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України відповідно збільшилися у 84 рази. Крім того, у 2000 р. у порівнянні з 1998 роком на 43,5% зросли виплати допомог на прожиття малозабезпеченим громадянам, на 53,8% – витрати на утримання притулків для неповнолітніх, на 93,6% – фінансування соціальних програм у галузі, жінок, молоді та дітей; витрати на утримання дитячих закладів-інтернатів – на 20,9%, будинків-інтернатів для перестарілих і інвалідів – на 26,7% та ін.

Таблиця 2.6

Видатки місцевих бюджетів України по соціальному захисту і соціальному забезпеченню населення у 1998-2000 рр.

Групи видатків	1998 р.		1999 р.		2000 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Пільги ветеранам війни та праці	757,1	29,3	650,6	30,0	467,7	20,8
Допомоги сім'ям з дітьми	279,5	10,8	240,3	11,1	397,7	17,7
Інші види соціальної допомоги	1216,4	47,0	916,4	42,3	939,0	41,8
Дитячі заклади-інтернати	33,3	1,3	35,9	1,6	40,3	1,8
Притулки для неповнолітніх	7,5	0,3	10,4	0,5	14,0	0,6
Програми соціального захисту неповнолітніх	2,5	0,1	2,0	0,1	2,6	0,1
Будинки-інтернати для перестарілих і інвалідів	138,8	5,4	155,9	7,2	175,9	7,8
Молодіжні програми	17,6	0,7	25,6	1,2	34,1	1,6
Інші заклади та заходи	132,5	5,1	129,2	6,0	174,1	7,8
Усього, соціальний захист та соціальне забезпечення	2585,2	100	2166,3	100	2245,4	100

В складних умовах трансформації вітчизняної економіки, що супроводжувалась на початкових її етапах тимчасовим зниженням рівня життя основної маси населення, різким розшаруванням суспільства, особливого значення набувають державні допомоги малозабезпеченим верствам громадян. Обсяги

соціальних виплат значною мірою визначаються податковим потенціалом територій, станом виконання доходної частини місцевих бюджетів. Якщо звернутись до даних, які характеризують розміри видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення в розрахунку на душу населення (детальніше про це буде йти мова у третьому розділі), то можна відзначити досить значні розбіжності величини середньодушевих виплат в розрізі адміністративно-територіальних одиниць України. З метою забезпечення єдиного підходу у наданні соціальних допомог тим категоріям громадян, які дійсно їй потребують, передбачалося запровадити, починаючи з 1999 р., адресні соціальні допомоги малозабезпеченим сім'ям.

З місцевих бюджетів України у 1998 р. було направлено на функціонування житлово-комунального господарства 1393,6 млн. грн., у 1999 р. – 1154,3 млн. грн., у 2000 р. – 1050,9 млн. грн. (див. табл. 2.7). У складі цих видатків протягом 1998-1999 років більше 40% склали дотації житлово-комунальному господарству, проте у 2000 р. відбулося значне зменшення обсягів коштів, які направлялись на дану ціль, в зв'язку із збільшенням тарифів на житлово-комунальні послуги. За 1998-2000 роки спостерігалось збільшення обсягів бюджетних коштів, що направлялись на благоустрій міст; частка даної групи видатків зросла з 31,8% сукупних видатків на житлово-комунальне господарство у 1998 р. до 49,6% у 2000 р. Збільшилися обсяги видатків на фінансування капітального ремонту житлового фонду місцевих органів влади: з 117,2 млн. грн. у 1998 р. до 150,0 млн. грн. у 2000 р.

В цілому, абсолютні розміри коштів, які направлялись з місцевих бюджетів на житлово-комунальне господарство, зменшилися у 2000 р. у порівнянні з 1998 р. на 342,7 млн. грн., в тому числі лише зменшення обсягів дотацій житлово-комунальному господарству становило 487 млн. грн.; по багатьом іншим групам видатків спостерігалось зростання як абсолютних розмірів, так їх частки у загальній структурі видатків на житлово-комунальне господарство.

Як відомо, направлення дотацій житлово-комунальному господарству



зумовлено частковим відшкодуванням населенням вартості житлово-комунальних послуг. Рівень плати за них протягом останніх років був встановлений приблизно у розмірі 80% від фактичних витрат підприємств і організацій, що надають дані послуги, проте практично рівень плати складав

Таблиця 2.7

Видатки місцевих бюджетів України  
на житлово-комунальне господарство у 1998-2000 рр.

Групи видатків	1998 р.		1999 р.		2000 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
1. Житлове господарство	782,8	56,2	610,3	52,9	398,7	38,0
У тому числі: капітальний ремонт житлового фонду місцевих органів влади	117,2	8,4	116,4	10,1	150,0	14,3
дотація ЖКГ	640,5	46,0	482,9	41,8	153,5	14,6
2. Комунальне господарство	556,6	39,9	513,8	44,5	595,1	56,6
У тому числі: благоустрій міст	443,5	31,8	459,2	39,8	521,1	49,6
благоустрій райцентрів, селищ міського типу та інших населених пунктів	27,1	1,9	35,1	3,0	34,8	3,3
берегоукріплювальні роботи	0,3	0,02	1,3	0,1	0,9	0,1
3. Інші житлово-комунальні послуги	46,5	3,3	24,2	2,1	50,9	4,8
4. Підприємства і організації побутового обслуговування, що належать до комунальної власності	7,7	0,6	6,0	0,5	6,2	0,6
Усього, житлово-комунальне господарство	1393,6	100	1154,3	100	1050,9	100

меншу частку. Відхилення офіційно встановленого і фактичного рівня відшкодування плати за житлово-комунальні послуги відбулося через зниження

курсу гривні в умовах незмінності тарифів, крім того було зумовлено повільним реформуванням галузі, яке не супроводжується підвищенням якості та зниженням вартості послуг. Указом Президента України від 19.10.1999 р. визначено напрями реформування житлово-комунального господарства, практичне втілення яких повинно сприяти прискоренню ринкових реформ у галузі, здешевленню вартості послуг і, в кінцевому підсумку, зменшенню виплат дотацій житловим і комунальним підприємствам за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Видатки на культуру і мистецтво з місцевих бюджетів України у 1998 р. становили 323,5 млн. грн., у 2000 р. вони зросли на 30,7% і досягли 422,8 млн. грн. З них найбільшими, за абсолютними розмірами і в пропорційному відношенні, залишаються видатки по утриманню палаців, будинків культури і клубів – більше 22% усіх видатків на культуру і мистецтво за три останні роки, бібліотек – близько 20%, шкіл естетичного виховання дітей – в межах 17-18%. Видатки на утримання філармоній, музичних колективів і ансамблів у 2000 р. збільшились у 3,5 рази у порівнянні з 1998 р., що призвело до збільшення їхньої питомої ваги в структурі видатків на культуру і мистецтво на 6,2 процентних пункти (див. табл. 2.8).

Таблиця 2.8

Видатки на культуру і мистецтво  
з місцевих бюджетів України у 1998-2000 р.

Групивидатків	1998 р.		1999 р.		2000 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Театри	36,1	11,1	37,3	10,6	48,4	11,4
Філармонії, музичні колективи, ансамблі, інші заходи	12,2	3,8	24,7	7,0	42,2	10,0
Бібліотеки	67,3	20,8	69,8	19,8	85,5	20,2
Музеї і виставки	27,6	8,6	30,3	8,6	42,0	10,0
Заповідники	4,3	1,4	5,2	1,5	5,6	1,3
Палаці і будинки культури, клуби тощо	57,7	17,8	79,5	22,6	96,0	22,7

Школи естетичного виховання	67,1	20,7	65,1	18,5	71,1	16,8
Кінематографія	9,8	3,0	9,8	2,8	10,1	2,4
Архівна справа	1,2	0,4	1,3	0,4	1,6	0,4
Інші заходи та заклади	40,2	12,4	28,8	8,2	20,3	4,8
Усього, культура і мистецтво	323,5	100	351,9	100	422,8	100

На фінансування засобів масової інформації з місцевих бюджетів України у 1998 р. було направлено 29,3 млн. грн., у 1999 р. аналогічні видатки зросли у 1,8 рази і досягли 52,2 млн. грн., у 2000 р. вони становили 59,2 млн. грн. Близько 70% даних коштів направляється на фінансування друкованих видань.

У 1999-2000 роках значно зросли видатки з місцевих бюджетів України на фізичну культуру і спорт: у 1998 р. вони склали 94,3 млн. грн., у 1999 р. – 132,6 млн. грн., а в 2000 р. – 133,2 млн. грн., тобто темп росту за три роки становив 41,3%. З цих коштів у 2000 р. 46,1% було направлено на утримання та навчально-тренувальну роботу дитячо-юнацьких спортивних шкіл (61,4 млн. грн.), на проведення спортивних зборів і змагань – 16,4% або 21,9 млн. грн., на державну підтримку громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості – 12,4% або 16,5 млн. грн. (див. табл. 2.9).

Таблиця 2.9

Видатки на фізичну культуру і спорт  
з місцевих бюджетів України у 1998-2000 рр.

Групивидатків	1998 р.		1999 р.		2000 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
1. Заходи з фізичної культури і спорту:						
навчально-тренувальні збори, змагання	87,4	92,7	108,3	81,7	116,7	87,6
заходи в галузі інвалідного спорту	14,9	15,8	18,0	13,5	21,9	16,4
масові заходи з фізичної культури і нетрадиційних видів спорту	2,0	2,2	2,4	1,8	2,8	2,1
дитячо-юнацькі спортивні школи	2,8	3,0	3,0	2,3	3,1	2,3
	48,4	51,3	52,9	39,9	61,4	46,1

підтримка спортивних споруд	8,1	8,6	11,6	8,7	11,7	8,8
рятувальні станції на водах	3,8	4,0	4,3	3,3	-	-
інші видатки	7,4	7,8	16,1	12,2	15,8	11,9
2. Державна підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості	6,9	7,3	24,3	18,3	16,5	12,4
Усього, фізична культура і спорт	94,3	100	132,6	100	133,2	100

Соціальна спрямованість місцевих бюджетів передбачає переважне витрачання акумульованих в них коштів на соціально-культурну сферу, здійснення соціального захисту та соціального забезпечення населення. Тому в останні роки видатки на розвиток економіки склали лише  $\frac{1}{4}$  сукупних видатків місцевих бюджетів України, а у 2000 р. їх частка зменшилась до 15%. Більше 60% усіх видатків на розвиток економіки у 1998-1999 роках становило фінансування транспорту, дорожнього господарства, організацій зв'язку, телекомунікацій та інформатики, а серед них основна частина – це фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування. Зменшення абсолютних і відносних розмірів даних видатків у 2000 р., як видно з табл. 2.10, пояснюється тим, що в ній, як і в попередніх, відображені лише видатки загального фонду місцевих бюджетів України. Значні суми за рахунок коштів місцевих бюджетів спрямовуються в даний час на виплати дотацій міському електротранспорту, а також місцевому автомобільному транспорту.

Таблиця 2.10

Видатки на розвиток економіки  
з місцевих бюджетів України у 1998-2000 рр.

Групи видатків	1998 р.		1999 р.		2000 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Промисловість та енергетика	59,0	2,4	124,5	4,4	2,5	0,2
Будівництво	652,3	26,2	728,2	25,8	624,3	50,9
Сільське та лісове						

господар-ство, рибальство і мисливство	253,6	10,2	218,4	7,8	228,2	18,6
Транспорт, дорожнє господар-ство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	1514,4	60,9	1736,4	61,6	303,0	24,7
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	6,7	0,3	11,3	0,4	68,0	5,6
Усього	2486,0	100	2818,8	100	1226,0	100

Протягом 1998-1999 років другою, за абсолютними розмірами, групою видатків, пов'язаних з розвитком господарських комплексів територій, були видатки на будівництво: у 1999 році вони склали 728,2 млн. грн. або 25,8% видатків на розвиток економіки, серед яких 95% коштів витрачалося на фінансування капітальних вкладень в об'єкти виробничого і невиробничого призначення. У 2000 р. дана група видатків стає домінуючою, на її долю припадала половина коштів, що спрямовувалась з місцевих бюджетів України на економічний розвиток територій.

У складі видатків місцевих бюджетів на сільське і лісове господарство, рибальство і мисливство проводиться фінансування робіт по землеустрою, докорінному поліпшенню земель, проведенню земельної реформи, здійснюється утримання загальнодержавних і міжгосподарських державних меліоративних систем, проводиться підтримка сільськогосподарських виробників, фінансування протиепізоотичних заходів, утримується водне, лісове і риболовецьке господарство та ін. Видатки на промисловість та енергетику з місцевих бюджетів включають, головним чином, виплати по державному регулюванню цін на тверде паливо.

При досить високій питомій вазі у 1998-2000 рр. видатків на розвиток підприємств і організацій, які входять до складу місцевого господарства, їх не вистачає для нормального функціонування комунального, житлового, побутового господарства, яке належить до комунальної власності. Потребує ремонту, а, отже,

значних капіталовкладень, велика частина житлового фонду, автошляхів, каналізаційних і очисних споруд. Вирішення усіх проблем, які виникають при функціонуванні органів місцевої влади, виконання покладених на них повноважень неможливе без зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, пошуку нових нетрадиційних надходжень, а також проведення радикальних реформ, які б сприяли розвитку вітчизняного виробництва.

Питання цільового і економного витрачання бюджетних коштів постійно знаходяться в центрі уваги уряду України. Не випадково, що за останні роки було прийнято ряд рішень, спрямованих на економію бюджетних коштів та підвищення ефективності їх використання. Так, поставлено за мету оптимізувати кількість та структуру бюджетних установ, скоротити видатки на їх утримання і, перш за все, видатки на державне управління. Бюджетним установам доводяться ліміти витрат на утримання легкового і спеціального автотранспорту, заборонено придбання мобільних телефонів та легкових автомобілів без дозволу Міністерства фінансів; обмежено можливості по преміюванню, наданню допомог, встановленню надбавок до посадових окладів; рекомендовано забезпечити ефективне використання належних їм основних засобів, передбачивши здачу в оренду вільних приміщень.

В перспективі, разом із покращенням економічного становища, обов'язково постане питання про заміну самої природи бюджетного фінансування. Держава, як замовник на послуги бюджетних установ, повинна відповідно їх оплачувати з тим розрахунком, щоб не просто відшкодувати понесені видатки, але давати можливість оновлювати матеріально-технічну базу, заохочувати працівників, вирішувати соціальні проблеми колективу. Відповідно до цього повинні бути визначені тарифи на послуги установ соціально-культурної сфери.

Першим кроком в процесі реформування бюджетного фінансування стало запровадження у 2001 році нормативних підходів у планування бюджетних видатків у відповідності до Постанови Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2000 р. "Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних

трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік”. Детальніше новий порядок планування видатків місцевих бюджетів, згідно даного документа, розглянутий нами у підрозділі 3.4.

Питання розподілу видаткових повноважень посідають одне з центральних місць і у Бюджетному кодексі України, в якому чітко визначено склад видатків місцевих бюджетів окремих видів, передбачено застосування в процесі їх розрахунку нормативів бюджетної забезпеченості і коригуючих коефіцієнтів, впорядковано способи передачі видатків на виконання власних і делегованих повноважень.

Позитивним надбанням цього документа є обґрунтування критеріїв розмежування бюджетних видатків, які поділені на: 1) видатки для забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України;

2) видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності;

3) видатки на реалізацію прав та обов’язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер.

Видатки другої та третьої групи фінансуються з місцевих бюджетів, в тому числі за рахунок трансфертів з Державного бюджету України. Розмежування даних видатків між місцевими бюджетами окремих видів проведено на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Враховуючи такі вимоги, у фінансуванні бюджетних установ та заходів виділяють такі, які забезпечують: 1) необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які

максимально наближені до споживача (здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань); 2) надання основних соціальних послуг, гарантованих законодавством для всіх громадян України (здійснюються з районних бюджетів, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим та міст обласного значення); 3) гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України (здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів).

Крім того, у Бюджетному кодексі України, в контексті нового механізму організації міжбюджетних відносин, видатки місцевих бюджетів поділяються на дві групи: 1) видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів і 2) видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Перша група видатків місцевих бюджетів відповідає повноваженням, які органи державної влади делегують органам місцевого самоврядування, а друга група видатків – власним повноваженням місцевого самоврядування.

Особливої уваги заслуговує друга група видатків, яка уособлює склад власних повноважень органів місцевого самоврядування і, в принципі, повинна забезпечуватися надходженням власних доходів. До таких видатків віднесено фінансування: місцевої пожежної охорони; позашкільної освіти; фінансування програм місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення; місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів; культурно-мистецькі програми місцевого значення; програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення; місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту; типове проектування, реставрація та охорона пам'яток архітектури місцевого значення; транспорт, дорожнє господарство; регулювання цін на послуги метрополітену, експлуатація дорожньої системи місцевого значення, будівництво, реконструкція та утримання доріг місцевого значення; заходи з організації рятування на водах; обслуговування



боргу органів місцевого самоврядування; програми природоохоронних заходів місцевого значення; управління комунальним майном; регулювання земельних відносин; інші програми, затверджені місцевою радою.

Видатки місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, розмежовані між такими групами місцевих бюджетів: 1) бюджети сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань; 2) районні бюджети, бюджети міст республіканського значення Автономної Республіки Крим і міст обласного значення; 3) бюджет Автономної Республіки Крим і обласні бюджети.

Ознайомлення з положеннями Бюджетного кодексу дає можливість зробити висновок про те, що розпочато новий і, без сумніву, важливий етап у впорядкуванні бюджетних видатків, в розподілі видаткових повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням, запровадженні прозорих і об'єктивних процедур у плануванні видатків бюджетів усіх рівнів та видів.

### 2.3. Тенденції формування та склад доходної бази

Видатки місцевих бюджетів як фінансової бази органів місцевого самоврядування відображають функції і завдання, які виконують дані структури у відповідності до чинного законодавства. Потреба у фінансових ресурсах як держави в цілому, так і органів місцевого самоврядування, визначає обсяги коштів, які необхідно акумулювати у бюджетах і в деякій мірі способи їх мобілізації.

До перших законодавчих актів, що визначили склад доходів місцевих бюджетів України належать закони “Про бюджетну систему Української РСР” від 5.12.1990 р. та “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” від 7.12.1990 р. Даними документами була створена правова основа для впровадження і розвитку системи місцевого самоврядування,

визначена матеріально-фінансова основа його функціонування. В законі “Про бюджетну систему Української РСР” була вперше зроблена спроба чіткого розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи.

Так, до доходів місцевих бюджетів було віднесено: прибутковий податок з громадян УРСР, СРСР, іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають на території місцевої Ради; податок на фонд оплати праці колгоспників; податок на прибуток кооперативів; податок на прибуток колгоспів, радгоспів, споживчої кооперації і громадських організацій; державне мито, плата за патенти на зайняття індивідуальною трудовою діяльністю; надходження від здачі в оренду майна, яке перебуває в комунальній власності відповідних адміністративно-територіальних одиниць; податок з власників транспортних засобів; плата за землю; плата за трудові ресурси; плата за природні ресурси; податок на прибуток підприємств, об’єднань, організацій і установ, які входять до складу місцевого господарства та їх структурних одиниць, новостворюваних малих підприємств, а також спільних підприємств відповідно до частки в них місцевих Рад народних депутатів; місцеві податки і збори.

Крім того, було визначено, що до місцевих бюджетів зараховувались надходження за нормативами, які затверджуються Верховною Радою Української РСР від податку з обороту; податку на доходи; податку на експорт і імпорт; податку на прибуток підприємств (об’єднань), організацій і установ, за винятком підприємств, які входять до складу місцевого господарства, новостворюваних малих підприємств, а також спільних підприємств відповідно до частки в них місцевих рад. З вищестоящих бюджетів могли передаватися кошти до місцевих бюджетів у вигляді субвенцій, субсидій та дотацій.

У 1992 р. був прийнятий закон “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”, згідно якого розмежовувались поняття “місцеве самоврядування” і “регіональне самоврядування”, “бюджети місцевого самоврядування” і “місцеві бюджети”, визначався базовий рівень місцевого самоврядування (місто, селище, село). В даному законі були визначені доходи

бюджетів місцевого самоврядування і районних та обласних бюджетів.

Склад власних доходів бюджетів міст, селищ і сіл не зазнав суттєвих змін у порівнянні з тим, як вони були визначені в законі від 5.12.1990 р. Проте перелік загальнодержавних доходів, від яких проводилися відрахування до місцевих бюджетів був уточнений у відповідності до змін, що відбувалися в системі оподаткування. До цього переліку увійшли: податок на додану вартість; акцизний збір; податок на доходи підприємств (об'єднань), організацій і установ, колгоспів і радгоспів, за винятком підприємств, які входили до складу місцевого господарства, новостворюваних малих підприємств, а також спільних підприємств відповідно до частки в них органів місцевого самоврядування; плата за природні ресурси загальнодержавного значення; інші доходи, передбачені законодавством. Особливістю формування районних та обласних бюджетів стало те, що вони позбавлялись власної доходної бази і утворювались лише за рахунок відрахувань від загальнодержавних доходів.

Наступним кроком у впорядкуванні доходів місцевих бюджетів стало прийняття Закону України “Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР “Про бюджетну систему Української РСР” від 29.06.1995 р., в якому визначались доходи: 1) республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, міських Києва та Севастополя; 2) районних, міських (міст обласного підпорядкування) бюджетів; 3) районних у містах бюджетів; 4) міських (міст районного підпорядкування), селищних, сільських бюджетів.

Передбачена законом “Про бюджетну систему України” схема розподілу доходних джерел між бюджетами на практиці була втілена лише частково. За роки, що минули з часу виходу даного закону неодноразово змінювався перелік доходів як державного, так і місцевих бюджетів. У 1996 р. була прийнята Конституція України, а у 1997 р. – Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, які по-новому визначили місце і роль окремих видів бюджетів, а саме обласних та районних. В наступні роки доходи державного та місцевих бюджетів переглядалися також у зв'язку із щорічними змінами у механізмі бюджетного

регулювання і, зокрема, в складі регуляційних податків. Закріплення за Державним бюджетом України непрямих податків, а за місцевими – прямих (з числа регуляційних) докорінно змінило склад їх доходів.

15 січня 1999 р. був прийнятий закон “Про столицю України – місто-герой Київ”, який визначив особливості формування столичного бюджету. Відмінності в складі доходної частини бюджету міста Києва у порівнянні з іншими місцевими бюджетами зумовлені спеціальним статусом міста як столиці нашої держави, особливостями здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті. Закономірно, що виконання функцій столиці держави вимагає додаткових коштів і тому чинним законодавством встановлено, що держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування столичних функцій, а необхідні для цього кошти щороку передбачаються у державному бюджеті.

До міського бюджету Києва та до бюджетів районів столиці, згідно вищезазначеного закону, зараховуються: власні та закріплені доходи; 100 відсотків податку на прибуток підприємств; 100 відсотків податку на доходи фізичних осіб; 100 відсотків плати за землю; субвенції та субсидії з Державного бюджету України на виконання столичних функцій, але не менше, як 50 відсотків від суми податків, зборів і обов’язкових платежів, які справляються на території міста Києва. Крім цього, до бюджету м. Києва зараховується 50 відсотків: 1) коштів, що отримуються у вигляді відрахувань до Фонду ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, які збираються на території м. Києва; 2) відрахувань на шляхові роботи на території м. Києва; 3) відрахувань підприємств, розташованих на території м. Києва до Державного інноваційного фонду.

Порядок формування доходів місцевих бюджетів України зазнав докорінних змін у зв’язку із запровадженням в бюджетну практику, починаючи з 2000 року, відокремлення у бюджетах усіх рівнів та видів загального та спеціального фондів. Поділ бюджету на вказані складові частини передбачений також і Бюджетним кодексом України. До загального фонду бюджету надходять кошти, які мають загальнодержавний характер і є об’єктом загальнодержавного перерозподілу. У

спеціальному фонді зосереджуються доходи державних цільових фондів, а також спеціальні кошти бюджетних організацій, які мають, головним чином, компенсаційний характер і використовуються у спеціальних цілях. Вищевідзначені концептуальні підходи до поділу бюджету на загальний і спеціальний фонди знаходять відображення у складі доходів вказаних фондів. Окрім цього, складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів, згідно вимог Бюджетного кодексу України, повинні стати бюджети розвитку місцевих бюджетів.

Дослідження процесів формування доходів місцевих бюджетів вимагає їх аналізу, виходячи з різних характерних ознак: економічної природи, територіальної локалізації, відношення до чинної системи оподаткування тощо. Згідно бюджетної класифікації, запровадженої у 1996 р., всі доходи місцевих бюджетів за економічною природою поділялись на:

- податкові надходження (податки на доходи, на прибуток, на збільшення ринкової вартості, податки на власність, збори за спеціальне використання природних ресурсів, внутрішні податки на товари та послуги, податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції, інші податки);

- неподаткові надходження (доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу, надходження від штрафів та фінансових санкцій, інші неподаткові надходження);

- доходи від операцій з капіталом (надходження від продажу основного капіталу, державних запасів товарів і нематеріальних активів, податки на фінансові операції та операції з капіталом);

- державні цільові фонди (перелік фондів та їх включення до бюджетів визначається чинним законодавством);

- офіційні трансферти (від органів державного управління інших рівнів, із-за кордону, з недержавних джерел).

Бюджетний кодекс України вніс зміни у класифікацію бюджетних доходів і

поділяє їх на чотири розділи: 1) податкові надходження; 2) неподаткові надходження; 3) доходи від операцій з капіталом; 4) трансферти. Виключення державних цільових фондів з переліку доходів бюджетів пов'язано з включенням даних цільових надходжень до спеціального фонду бюджету, а також позбавленням органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування і бюджетних установ права створювати позабюджетні фонди.

Структура доходів місцевих бюджетів у відповідності до бюджетної класифікації представлена в табл. 2.11. Як показують наведені дані, в даний час більше половини усіх доходів формується за рахунок податкових надходжень, більш ніж 40% – за рахунок бюджетних трансфертів, відрахування до державних цільових фондів у 1998-1999 роках складала 6-8%, а в 2000 р. зменшилися до 0,1% сукупних доходів, неподаткові надходження в останні роки складала близько 3% сукупних доходів місцевих бюджетів України.

Таблиця 2.11

Структура доходних джерел  
місцевих бюджетів України у 1992-2000 рр.

Групи доходів	Роки:				
	1992	1995	1998	1999	2000
Податкові надходження	48,9	68,4	60,0	53,9	53,4
Неподаткові надходження	1,4	2,6	2,7	2,7	3,4
Доходи від операцій з капіталом	0,01	0,005	0,04	0,04	0,1
Цільові фонди	0,004	0,003	6,0	8,1	0,1
Офіційні трансферти	49,7	29,0	31,3	35,3	43,0
Усього	100	100	100	100	100

До місцевих бюджетів надходять кошти від справляння більшості загальнодержавних податків, а також місцеві податки та збори. Серед податкових надходжень найбільше значення мають прибутковий податок з громадян і податок

на прибуток підприємств. У 1998 р. частка від надходжень даних податків складала відповідно 30,9% і 49,4%, а у 1999 р. – 28,4% і 44% сукупних податкових надходжень. У 2000 р. сукупна частка вказаних двох податків залишалась на рівні, що склався у попередні роки, проте суттєво збільшилась питома вага прибуткового податку з громадян – до 57,3% (див. табл. 2.12).

Таблиця 2.12

Податкові надходження до місцевих бюджетів України у 1998-2000 рр.

Групи податкових надходжень	1998 р.		1999 р.		2000 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Податкові надходження, усього	11536,6	100	10962,1	100	11124,5	100
У т.ч.: прибутковий податок з громадян	3570,6	30,9	3111,5	28,4	6377,7	57,3
податок на прибуток підприємств	5694,5	49,4	4824,2	44,0	2010,2	18,1
податок з власників транспортних засобів	193,1	1,7	296,2	2,7	3,9	0,04
плата за використання лісових ресурсів	10,3	0,1	10,6	0,1	9,9	0,1
плата за спеціальне корис-тування водними ресурсами	44,0	0,4	38,7	0,4	39,7	0,4
плата за користування надрами	27,0	0,2	31,2	0,3	34,5	0,3
плата за землю	1114,9	9,7	1090,3	9,9	1376,4	12,4
акцизний збір з вітчизняних товарів	60,4	0,5	584,3	5,3	150,6	1,3
ліцензії на підприєм-ницьку діяльність	133,4	1,2	138,9	1,3	144,2	1,3
плата за торговий патент	255,9	2,2	294,5	2,7	267,5	2,4
місцеві податки і збори	392,1	3,4	441,5	4,0	485,5	4,4
інші податкові надходження	40,6	0,3	100,2	0,9	224,4	2,0

Серед платежів, пов'язаних з використанням природних ресурсів, найбільшу фіскальну роль відіграє плата за землю, надходження якої у 1998-1999 р. склали майже 1/10 частину сукупних податкових надходжень, а в 2000 році її частка збільшилась до 12,4%. Місцеві податки та збори у 1998 р. становили лише 3,4% всіх податкових надходжень до місцевих бюджетів України, у 1999-2000 рр. їх частка збільшилась до 4-4,4%. Зменшення питомої ваги податку з власників транспортних засобів відбулося в 2000 р. у зв'язку з його спрямуванням до спеціального фонду місцевих бюджетів.

Основними неподатковими надходженнями до місцевих бюджетів є надходження коштів від приватизації державного майна, державне мито, адміністративні штрафи та фінансові санкції, проценти банків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами, плата за оренду майна, яке знаходиться у розпорядженні місцевих органів самоврядування та ін. Структура неподаткових надходжень до місцевих бюджетів України представлена в табл. 2.13, з якої видно, що в останні роки в складі даних надходжень відбулися значні зрушення. Так, з 3,4% до 41,9% збільшилась питома вага доходів від власності та підприємницької діяльності, зросла частка адміністративних зборів та платежів і доходів від некомерційного та побічного продажу. Такі тенденції засвідчують про активізацію діяльності органів місцевого самоврядування в галузі розпорядження належним їм майном, посилення дієвості контрольної роботи місцевих фіскальних органів.

Таблиця 2.13

Структура неподаткових надходжень до місцевих бюджетів України за 1992-2000 рр.

Групи неподаткових надходжень	Роки:				
	1992	1995	1998	1999	2000
Доходи від власності та підприємницької діяльності	3,4	30,5	35,2	38,6	41,9
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу	12,6	25,6	29,6	24,7	21,1

(%)



Штрафи та фінансові санкції	2,7	5,4	17,4	18,3	14,3
Інші неподаткові надходження	81,3	38,5	17,8	18,4	22,7
Усього	100	100	100	100	100

Найбільше фіскальне значення серед неподаткових доходів у 1998 р. мали кошти від приватизації (21,6% усіх неподаткових надходжень) та державне мито (20,9%); у 1999 р. – надходження від приватизації (21,6%), штрафи та фінансові санкції (18,3%), державне мито (16,3%) та інші надходження (15,7%). У 2000 р. відбулися зрушення в структурі неподаткових доходів у напрямку збільшення частки поступлень від приватизації (до 30,1%), зменшення питомої ваги державного мита (до 12,3%) і адміністративних штрафів та інших санкцій (до 14,3% усіх неподаткових надходжень).

Офіційні трансферти посідають друге місце в доходах місцевих бюджетів після податкових надходжень. У 1998 р. дотації та субвенції від органів державного управління різних рівнів, а також кошти, одержані за взаємними розрахунками і перераховані з бюджетів нижчих рівнів, в цілому склали 31,3% сукупних доходів, у 1999 р. – 35,3%, в 2000 р. відбулося їх збільшення – до 43% сукупних доходів місцевих бюджетів України. Слід відзначити, що протягом періоду, який нами розглядався, до місцевих бюджетів надходили трансферти двох видів:

1) поточні – це дотації, одержані з Державного бюджету України, з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських бюджетів міст Києва та Севастополя, з районних та міських бюджетів, крім міст районного значення; кошти, одержані за взаємними розрахунками з Державного бюджету України; кошти одержані сільськими, селищними та міськими (міст районного значення) бюджетами; надходження коштів з бюджетів нижчих рівнів;

2) капітальні – це субвенції, одержані з Державного бюджету України, з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських бюджетів міст Києва та Севастополя, з районних та міських бюджетів, крім міст районного значення.

У відповідності до складу системи оподаткування, яка передбачає поділ усіх податків та зборів на загальнодержавні і місцеві, а також в контексті організації міжбюджетних відносин доходи місцевих бюджетів, можна об'єднати у наступні чотири групи: 1) власні доходи; 2) закріплені доходи; 3) регуляційні доходи; 4) офіційні трансферти. Такий поділ, на нашу думку, має принципове значення для з'ясування механізму бюджетного регулювання, а також визначення ступеня залежності місцевих бюджетів від центрального уряду.

В Україні до прийняття Бюджетного кодексу ні в одному із законодавчих актів не було чіткого визначення переліку власних доходів. Не випадково, що як на практиці, так і в економічній літературі можна було спостерігати ототожнення власних і закріплених доходів [185, с. 38].

На наш погляд, за економічною природою, власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, які формуються внаслідок дій і рішень, що приймають місцеві органи самоврядування. Ми вважаємо, що власними можна рахувати лише такі доходи місцевих бюджетів, які одночасно відповідають наступним вимогам: вони є територіально локалізованими, безпосередньо залежними від діяльності місцевої влади, які повністю їх контролюють і використовують на свій розсуд. До їх складу слід відносити: місцеві податки і збори; платежі, які запроваджуються органами місцевого самоврядування; доходи від комунального майна та підприємств комунальної власності; штрафи та санкції, пов'язані із справлянням власних доходів.

Закріпленими слід вважати доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або у визначеній, єдиній для усіх бюджетів частині. За своєю сутністю – це загальнодержавні податки, збори або доходи, які традиційно формують доходну частину місцевих бюджетів. Протягом тривалого часу в нашій країні закріпленими за місцевими бюджетами є: плата за землю; податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів; податок на промисел; ресурсні платежі; державне мито та інші.

Власні і закріплені доходи у більшості випадків виявляються недостатніми

для фінансування витрат органів місцевого самоврядування і тому для збалансування місцевих бюджетів використовуються регуляційні доходи і бюджетні трансферти. Регуляційними є загальнодержавні доходи, які передаються бюджетам адміністративно-територіальних одиниць для їх збалансування в повному розмірі або в частині, визначеній у законодавстві. Надходження від регуляційних доходів, як правило, розщеплюються між державним і місцевими бюджетами у певному співвідношенні, яке визначається у щорічних законах Про Державний бюджет України.

Офіційні трансферти направляються за недостатності попередніх груп доходів з метою збалансування місцевих бюджетів, а також здійснення фінансового вирівнювання. Крім того, цільові трансферти (субвенції) надаються у відповідності до передачі чи делегування функцій органів державної виконавчої влади місцевому самоврядуванню, яке, згідно вимог законодавства, повинно супроводжуватися передачею необхідних фінансових ресурсів. Вперше така вимога була встановлена у законі “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” від 7.12.1990 р. Аналогічна норма міститься і у прийнятих в наступні роки законах “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26.03.1992 р. та “Про місцеве самоврядування в Україні” від 27.05.1997 р.

У 1995 р. за рахунок власних і закріплених доходів формувалось 9,3% доходної бази бюджетів адміністративно-територіальних одиниць (Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя). Регуляційні склали 61,7%, дотації – 29,0% доходів даних бюджетів. Використання в якості регуляційних чотирьох найбільших за обсягами надходжень – податку на додану вартість, акцизного збору, податку на прибуток підприємств та прибуткового податку з громадян – дозволяло збалансувати місцеві бюджети з відносно меншим у порівнянні з іншими роками обсягом дотацій.

Починаючи з 1997 р. податок на додану вартість був виключений з переліку регуляційних доходів, а в 1998 р. – також і акцизний збір. Натомість, податок на

прибуток підприємств та прибутковий податок з громадян були повністю передані республіканському бюджету Автономної Республіки Крим, обласним та міським бюджетам міст Києва та Севастополя.

Перехід у практиці бюджетного регулювання до використання в якості регуляційних прямих податків вплинув на структуру доходів бюджетів. Так, у 1998 р. власні і закріплені доходи склали 20,2% сукупних доходів місцевих бюджетів, регуляційні – 48,5%, дотації – 31,3%. Як бачимо, виключення з переліку регуляційних двох найважливіших непрямих податків (ПДВ та акцизного збору) збільшило дотаційність місцевих бюджетів: питома вага бюджетних трансфертів з 29% у 1995 р. зростає до 35,3 у 1999 р. і 43% у 2000 р.

У 1999 р. частка власних і закріплених доходів складала 22,8%, регуляційних податків (прибуткового податку з громадян, податку на прибуток підприємств та акцизного збору з вітчизняних товарів) – 41,9%, офіційних трансфертів – 35,3% сукупних доходів місцевих бюджетів. За рахунок місцевих податків і зборів – найважливішого з власних доходних джерел – було сформовано лише 3,4% сукупних доходів місцевих бюджетів.

У 2000 р. відбулося зменшення питомої ваги власних і закріплених доходів місцевих бюджетів України до 16%, регуляційні податки (прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств та акцизний збір з вироблених в Україні товарів) склали 41% і бюджетні трансферти – 43% сукупних доходів місцевих бюджетів.

Прийняття Бюджетного кодексу України ознаменувало початок бюджетної реформи, основною домінантою якої є реформа міжбюджетних відносин. Новий порядок розподілу міжбюджетних трансфертів передбачає, зокрема, застосування нових підходів у процесі визначення обсягів доходів місцевих бюджетів. Усі доходи місцевих бюджетів, згідно вимог Бюджетного кодексу, поділяються на 1) власні, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів і 2) закріплені, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Позитивною зміною у бюджетній практиці слід вважати значне розширення

переліку власних доходів, які визначені на тривалу перспективу, що повинно зацікавлювати органи місцевого самоврядування у нарощуванні надходжень даних доходів до місцевих бюджетів, створити необхідні передумови для проведення перспективного планування. За оцінкою фахівців, власна доходна база місцевих бюджетів повинна зрости від 3% сукупних доходів за останні роки до 14-15% із введенням у дію Бюджетного кодексу України [37, с. 70].

Склад власних доходів місцевих бюджетів визначений наступним чином: місцеві податки і збори; плата за землю (100% від поступлень на відповідній території – для бюджетів міст Києва і Севастополя, 75% – для бюджетів міст республіканського і обласного значення, 60% – для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення і їх об'єднань); податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, податок на промисел, плата за забруднення навколишнього природного середовища, фіксований сільськогосподарський податок – у частинах, що відповідно зараховуються до місцевих бюджетів; надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами; надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що знаходяться у власності територіальної громади; кошти від відчуження комунального майна, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення; плата за оренду майнових комплексів комунальної власності; надходження від місцевих грошово-речових лотерей; плата за гарантії, надані органами місцевого самоврядування; гранти та дарунки; власні надходження бюджетних установ, що утримуються з місцевих бюджетів; податок на прибуток комунальних підприємств; платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення.

Бюджетний кодекс закріплює на довготривалій основі доходи місцевих бюджетів, які складатимуть основу для визначення податкової спроможності території, а, отже, визначатимуть (у співставленні з видатками, обчисленими на нормативній основі) розміри бюджетних трансфертів. До закріплених доходів бюджетів місцевого самоврядування включені: прибутковий податок з громадян (в

бюджети міст Києва та Севастополя – 100%, бюджети міст республіканського і обласного значення – 75%, міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань – 25% від загального обсягу податку, що справляється на їх території); державне мито і єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва – у частині, що належить відповідним бюджетам; плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами місцевих рад; плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності та за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, що справляються виконавчими органами місцевих рад; адміністративні штрафи, які накладаються даними органами.

Бюджетний кодекс України визначає перелік закріплених доходів бюджетів Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів, який повинен забезпечити реалізацію спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад. Отже, вказані бюджети одержують стабільну доходну базу і не залежатимуть від надходження коштів від територіальних громад, необхідних для вирішення завдань, що мають для них спільне значення. Склад таких доходів визначений наступним чином. Для бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів: 25% прибуткового податку з громадян і 25% плати за землю, які справляються на відповідній території; плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними державними адміністраціями. Для районних бюджетів: 50% прибуткового податку з громадян і 15% плати за землю, які справляються на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань; плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями; плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється районними державними адміністраціями; адміністративні штрафи, які накладаються районними державними адміністраціями або створеними ними адміністративними комісіями.

Таким чином, Бюджетний кодекс чітко розмежовує доходи між державним і місцевими бюджетами окремих видів, суттєво зміцнює власну доходну базу останніх, визначає склад доходних джерел на тривалу перспективу, створює зацікавленість в органів місцевого самоврядування у нарощуванні власної доходної бази. Однією з позитивних характеристик нового порядку стане виключення штрафів із складу власних доходів місцевих бюджетів, що сприятиме покращенню відносин між платниками податків і працівниками фіскальних органів (в умовах відсутності для них планових показників по надходженню адміністративних санкцій), а, отже, формуванню нової податкової етики.

#### 2.4. Оптимізація розподілу фінансових ресурсів між окремими видами місцевих бюджетів

Окрім аналізу структури доходів і видатків в цілому по місцевим бюджетам не менш важливим є вивчення даних характеристик в розрізі окремих видів місцевих бюджетів. У відповідності до представленого на рис. 2.1 складу бюджетної системи України в сукупності місцевих бюджетів слід відокремлювати наступні види: бюджет Автономної Республіки Крим; бюджети міста Києва і Севастополя; обласні бюджети; районні бюджети; бюджети міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення; бюджети міст районного значення; бюджети районів у містах; селищні бюджети; сільські бюджети; бюджети об'єднань сіл, селищ та міст.

Даний перелік видів місцевих бюджетів відображає адміністративно-територіальний поділ країни, особливості функціонування місцевого самоврядування. Крім того, поділ бюджетів міст на окремі групи зроблений нами з врахуванням механізму міжбюджетних відносин. Об'єднання бюджетів міст, селищ та сіл та їх об'єднань у групу бюджетів територіальних громад (див. рис. 2.1) здійснено у відповідності до змісту поняття “територіальні

громади”, “місцеве самоврядування”, “місцеві бюджети” наведеного в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 1, 2, 6, 61).

Проте аналітичні матеріали представлені нами ідентично до змісту та структури статистичної звітності по місцевих бюджетах, групування яких в ній проведено, головним чином, виходячи з механізму бюджетного регулювання. В табл. 2.14 наведені дані, які характеризують розподіл протягом 1998-2000 рр. акумульованих у місцевих бюджетах коштів в розрізі таких груп: 1) бюджет Автономної Республіки Крим, бюджети міст Києва та Севастополя, обласні бюджети; 2) бюджети міст республіканського та обласного значення; 3) районні бюджети; 4) бюджети міст районного значення; 5) селищні бюджети; 6) сільські бюджети.

Таблиця 2.14

Розподіл доходів і видатків між окремими видами  
місцевих бюджетів України у 1998-2000 рр.

Видимісцевихбюджетів	Доходи			Видатки		
	1998 рік	1999 рік	2000 рік	1998 рік	1999 рік	2000 рік
Бюджет Автономної Республіки Крим, бюджети міст Києва та Севастополя, обласні бюджети	46,7	46,8	43,8	46,1	46,5	43,6
В тому числі: бюджети міст Києва та Севастополя	11,0	8,8	...	10,9	8,7	...
Бюджети міст республіканського та обласного значення	28,1	25,8	26,4	28,5	26,2	26,5
Районні бюджети	20,1	21,6	23,5	20,1	21,5	23,5
Бюджети міст районного значення	1,4	1,5	1,7	1,4	1,5	1,7
Селищні бюджети	1,2	1,3	1,3	1,2	1,3	1,4
Сільські бюджети	2,5	3,0	3,3	2,7	3,0	3,3
Місцеві бюджети, усього	100	100	100	100	100	100

Більше 40% доходів місцевих бюджетів України надходить до бюджету



Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва та Севастополя, обласних бюджетів. Приблизно 1/4 сукупних доходів місцевих бюджетів зосереджується в бюджетах міст республіканського та обласного значення: у 1998 р. їх частка складала 28,1%, у 1999 р. – 25,8%, у 2000 р. – 26,4%. Приблизно 1/5 доходів місцевих бюджетів надходить в районні бюджети: у 1998 р. їх частка становила 20,1%, у 1999 р. – 21,6%, у 2000 р. – 23,5% сукупних доходів місцевих бюджетів України. Відносно незначна частина бюджетних ресурсів (у порівнянні з попередніми групами) зосереджена в доходах бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетах, протягом трьох останніх років їх частка коливалась від 1,2% до 3,3%.

Сукупні видатки місцевих бюджетів України в 1998-2000 рр. розподілялись в розрізі окремих груп наступним чином: з бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва та Севастополя, обласних бюджетів було профінансовано від 43,6% до 46,5% усіх видатків місцевих бюджетів; з бюджетів міст республіканського та обласного значення – від 26,2% до 28,5%; з районних бюджетів – від 20,1% до 23,5%; бюджетів міст районного значення – від 1,4% до 1,7%; селищних бюджетів – від 1,2% до 1,4%; сільських бюджетів – від 2,7% до 3,3% сукупних видатків місцевих бюджетів України.

Виокремлення в складі першої групи місцевих бюджетів доходів і видатків бюджетів міст Києва та Севастополя дає нам можливість вказати місце бюджетів територіальних громад в розподілі бюджетних ресурсів. Так, у 1998 р. на бюджети територіальних громад припадало 44,2% доходів і 44,7% видатків місцевих бюджетів України; у 1999 р. відбулося деяке зменшення їхньої питомої ваги до 40,4% сукупних доходів і 40,7% сукупних видатків місцевих бюджетів України. Таким чином, у бюджетах територіальних громад на початок 2000 р. було зосереджено приблизно 40% бюджетних ресурсів, які акумулюються в цілому у місцевих бюджетах.

Структура доходів окремих видів місцевих бюджетів має деякі, іноді суттєві відмінності. Крім того, протягом останніх років відбувалися значні і часто

діаметрально протилежні за характером структурні зрушення, позбавлені будь-яких об'єктивних закономірностей (див. табл. 2.15).

Таблиця 2.15

Структура доходів у розрізі видів місцевих бюджетів України за 1992-2000 рр.

(у % до сукупних доходів)

Групи доходів	Роки	Бюджети:					
		бюджет АРК, обласні, міст Києва та Севастополя	міст респ. і обл. значення	рай-онні	міст районного значення	селищні	сільські
Податковина доходження	1992	35,2	63,8	49,7	65,2	66,4	56,8
	1995	84,4	75,1	53,0	59,0	54,6	40,4
	1998	59,3	73,5	42,8	71,7	64,4	53,4
	1999	49,3	73,8	39,5	75,8	65,0	41,4
	2000	46,9	74,8	40,4	78,6	63,7	45,6
Неподаткові надходження	1992	0,4	3,0	0,8	2,0	1,2	0,8
	1995	2,2	4,4	1,5	4,4	3,3	1,3
	1998	1,1	4,6	3,1	8,0	5,5	2,5
	1999	1,1	5,1	2,9	6,0	4,8	2,1
	2000	1,4	6,5	3,4	7,6	6,6	2,8
Доходивідопераційз капіталом	1992	-	0,01	0,01	0,2	0,1	0,1
	1995	-	-	0,01	0,03	0,01	0,03
	1998	0,1	0,01	-	-	-	-
	1999	-	0,1	-	0,04	0,1	0,2
	2000	0,01	0,2	0,03	0,4	0,9	0,6
Цільові фонди	1992	-	0,01	-	-	-	-
	1995	0,01	-	-	-	-	-
	1998	12,5	0,4	0,1	1,0	0,5	0,1
	1999	16,1	0,8	0,5	0,5	0,4	0,3
	2000	0,01	-	0,2	-	0,05	0,1
Офіційні трансферти	1992	64,4	33,2	49,5	32,6	32,3	42,3
	1995	13,4	20,5	45,5	36,6	42,1	58,3
	1998	27,0	21,5	54,0	19,3	29,6	44,0
	1999	33,5	20,2	57,1	17,6	29,7	56,0
	2000	51,7	18,5	56,0	13,4	28,8	50,9

Як відзначалося вище, доходи усіх місцевих бюджетів формуються,

головним чином, з податкових надходжень та офіційних трансфертів, проте для бюджетів територіальних громад характерним є переважання частки податкових надходжень, а для обласних та районних бюджетів – частки офіційних трансфертів. Дана закономірність спричинена чинним розподілом доходів між видами місцевих бюджетів, а також новими підходами до визначення місця і ролі обласних і районних бюджетів у бюджетній системі, які увійшли в бюджетну практику після прийняття Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

В 1992-2000 роках спостерігалось збільшення питомої ваги податкових надходжень в доходах бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетах міст Києва та Севастополя, обласних бюджетах (з 35,2% у 1992 р. до 49,3% у 1999 р. і 46,9% у 2000 р.), бюджетах міст республіканського та обласного значення (з 63,8% у 1992 р. до 74,8% у 2000 р.), міст районного значення (з 59% у 1995 р. до 78,6% у 2000 р.). Для районних, селищних та сільських бюджетів відбулося зменшення частки даної групи надходжень у сукупних бюджетних доходах. Причём, якщо така тенденція є закономірною для районних бюджетів, виходячи з їх нової ролі, то для сільських бюджетів, на наш погляд, вона є неприпустимою. Питома вага податкових надходжень сільських бюджетів скоротилась за період з 1992 р. по 1999 р. на 15,4 процентних пункти (з 56,8% до 41,4%). У 2000 р. відбулося незначне підвищення частки податкових надходжень до 45,6%. Для селищних бюджетів структурні зрушення були незначними.

Питома вага офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів різних видів за останні роки також постійно змінювалась. В цілому за період 1992-2000 років відбулося послаблення дотаційної залежності для бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва та Севастополя, обласних бюджетів, бюджетів міст республіканського, обласного та районного значення і в незначній мірі – селищних бюджетів. Протилежна тенденція спостерігалась по районних та сільських бюджетах. Відсутність чітко визначених закономірностей у динаміці структурних змін є наслідком нестабільності бюджетного законодавства і

бюджетної практики, постійного перегляду складу доходів місцевих бюджетів, механізму бюджетного регулювання.

Виняткове значення податкових надходжень у формуванні кожного бюджету вимагає більш детального аналізу їх структури в розрізі окремих видів місцевих бюджетів. Наведені в табл. 2.16 дані показують, що найбільшу роль в цій групі надходжень відіграють податки на доходи, на прибуток, на збільшення ринкової вартості, а саме: податок на прибуток підприємств і прибутковий податок з громадян. У 1999 р. найбільший показник питомої ваги даної групи податкових надходжень був характерним для бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва та Севастополя, обласних бюджетів – 87,9% та районних бюджетів – 73,0%, міст республіканського і обласного значення – 59,6%. У 2000 р. рівні даних показників збільшились і відповідно склали: 89,9%, 77,8% і 64,5%. Для бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів питома вага податків на доходи, на прибуток, на збільшення ринкової вартості була значно меншою і знаходилася в межах 40-55%.

Податок з власників транспортних засобів (група податків на власність) має найбільше значення в структурі податкових надходжень сільських бюджетів: у 1999 р. – 16,5%, селищних – 14,6% та міст районного підпорядкування – 12,5%. В усіх інших місцевих бюджетах цей податок складає незначну частку сукупних податкових надходжень. Істотне зменшення питомої ваги даної групи податкових надходжень у 2000 році у порівнянні з попередніми роками пов'язано із спрямуванням податку з власників транспортних засобів до спеціального фонду місцевих бюджетів.

Збори за спеціальне використання природних ресурсів, серед загальних надходжень яких більше 90% становить плата за землю, в 1999 р. мали найбільшу питому вагу в податкових надходженнях бюджетів територіальних громад: сіл (41,8%), селищ (27,5%) і міст районного значення (22,6%). У 2000 р. відбулося збільшення фіскальної ролі даної групи платежів, які в даний час формують 21,7% податкових надходжень до бюджетів міст районного значення, 31,4% – селищних

та 48,1% сільських бюджетів.

Таблиця 2.16

Структура податкових надходжень в розрізі видів  
місцевих бюджетів України за 1992-1999 рр.

(у % до сукупних податкових надходжень)

Групи податкових надходжень	Роки	Бюджети:					
		бюджет АРК, обласні, міст Києва та Севастополя	міст респ. і обл. значення	рай-онні	міст районного значення	селищні	сільські
Податки на доходи фізичних осіб і податок на нерухому майно, що належить до категорії нерухомість	1992	41,2	65,3	38,7	84,2	83,9	66,0
	1995	54,8	55,0	44,6	55,5	52,8	30,9
	1998	95,0	68,1	80,3	38,8	35,7	21,9
	1999	87,9	59,6	73,0	39,6	33,7	30,2
	2000	89,9	64,5	77,8	54,7	43,9	41,1
Податки на власність	1992	-	0,1	0,03	0,3	0,3	0,4
	1995	0,1	0,9	0,3	4,6	5,0	7,6
	1998	0,03	2,4	1,5	9,4	10,8	15,0
	1999	0,1	4,2	2,2	12,5	14,6	16,5
	2000	0,05	0,03	0,001	0,03	0,05	0,05
Збори за спеціальні послуги	1992	0,5	4,0	1,1	8,1	8,6	18,6
	1995	1,6	11,8	3,1	21,9	27,6	54,6
	1998	3,5	16,6	6,9	26,2	31,8	54,5
	1999	4,2	16,8	6,8	22,6	27,5	41,8
	2000	6,8	18,5	7,3	21,7	31,4	48,1
Внутрішні податки на товари та послуги	1992	58,3	30,1	60,1	5,8	6,4	14,4
	1995	42,7	29,2	51,7	8,4	7,2	5,0
	1998	1,0	6,1	7,9	7,5	3,5	2,0
	1999	7,2	10,6	13,2	8,8	6,1	3,6
	2000	2,9	6,3	7,0	7,7	5,9	3,5
Інші податки	1992	0,001	0,5	0,1	1,6	0,8	0,6
	1995	0,4	3,1	0,4	9,6	7,4	1,9
	1998	0,5	6,8	3,4	18,1	18,2	6,6
	1999	0,6	8,8	4,8	16,5	18,1	7,9
	2000	0,4	10,7	7,9	15,9	18,8	7,3

Найбільші структурні зрушення за останні роки мали місце у групі

внутрішніх податків на товари та послуги, до складу якої належать найважливіші непрямі податки – податок на додану вартість та акцизний збір. В зв'язку із змінами у складі регуляційних доходів і закріпленням за державним бюджетом податку на додану вартість та акцизного збору, питома вага даної групи податкових надходжень значно скоротилась. Так, наприклад, якщо у 1992 р. їх частка в бюджеті Автономної Республіки Крим, бюджетах міст Києва та Севастополя і в обласних бюджетах складала 58,3%, то у 2000 р. – 2,9%; в районних бюджетах за цей період частка зменшилась з 60,1% до 7%.

Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції у 1998-2000 рр. були практично відсутні в доходах місцевих бюджетів, а в попередні роки були незначні (менше ніж 1%). Питома вага інших податків значно коливалася в розрізі місцевих бюджетів окремих видів. В зв'язку із тим, що більше 80% надходжень коштів до цієї групи забезпечується за рахунок місцевих податків і зборів, закономірним є переважання загалом групи інших податків у бюджетах територіальних громад: у 2000 р. в селищних бюджетах питома вага інших податків становила 18,8%, міст районного значення – 15,9%, міст республіканського і обласного значення – 10,7%, у порівнянні з бюджетом Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, обласними бюджетами – 0,4%.

Використання бюджетних коштів безпосередньо пов'язано із виконанням державою та органами місцевого самоврядування покладених на них завдань, найважливішими з яких є регулювання суспільного відтворення, задоволення потреб населення, управління державою, забезпечення охорони правопорядку, національної оборони, здійснення міжнародного співробітництва, охорони навколишнього природного середовища тощо. Широке коло державних завдань зумовлює різноманітність напрямків витрачання коштів, які зосереджуються у найбільших централізованих фондах грошових коштів – бюджетах.

Всередині бюджетної системи видатки розподіляються між окремими рівнями і видами бюджетів, даний розподіл проводиться у відповідності до

розмежування повноважень між гілками та рівнями влади. З державного бюджету як бюджету центрального уряду, фінансуються заходи і програми загальнонаціонального значення, утримуються органи законодавчої, виконавчої, судової влади, фінансується оборона, зовнішньоекономічна діяльність, здійснюється обслуговування державного боргу та ін.

Закон України “Про бюджетну систему України” визначив лише концептуальні засади розподілу видатків між державним та місцевими бюджетами, без поділу їх за видами бюджетів. Крім того, він встановив, що розмежування видів видатків між окремими бюджетами, які входять до складу Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя повинно проводитися відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст Києва та Севастополя) радами та районними і міськими (міст з районним поділом) радами. Відсутність законодавчо встановленого деталізованого переліку видатків по кожному виду місцевих бюджетів, з одного боку, і право самостійного розмежування видатків між бюджетами органами місцевого самоврядування, з великими можливостями для суб’єктивізму, з другого боку, не сприяли встановленню єдиного підходу до вирішення цього завдання в межах усієї бюджетної системи України.

В наступні роки після прийняття Закону України “Про бюджетну систему України” склад видатків не відзначався стабільністю, не був повною мірою уніфікованим у розрізі видів місцевих бюджетів, неодноразово уточнювався щорічними законами про Державний бюджет України. Крім того, у Постанові Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція)” видаткові повноваження були розподілені між державним та місцевими бюджетами у відповідності до поділу усіх повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані їм органами державної влади.

Як показала практика останніх років, в Україні давно назріла проблема чіткого розмежування видатків між бюджетами всіх рівнів і видів. Необхідність вирішення цього складного завдання зумовлена наступним: існуванням достатньо

великої кількості видів місцевих бюджетів, видатки яких повинні бути розмежовані; розширенням повноважень і відповідно збільшенням переліку видатків місцевих бюджетів; поділом видатків місцевих бюджетів на поточні видатки і видатки розвитку; відокремленням видатків, пов'язаних із виконанням власних і делегованих повноважень; необхідністю забезпечення цільового та ефективного витрачання бюджетних коштів; необхідністю усунення дублювання у фінансуванні видатків з бюджетів різних видів; забезпечення стабільності у розподілі видатків місцевих бюджетів, припинення практики зміни джерел фінансування окремих потреб.

Черговим кроком у процесі впорядкування бюджетних видатків стало прийняття Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”, де було проведено розмежування бюджетних видатків з уніфікацією по наступним видам місцевих бюджетів: 1) бюджет Автономної Республіки Крим і обласні бюджети; 2) районні бюджети і бюджети міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення; 3) бюджети міст районного значення, бюджети сіл, селищ та їх об'єднань; 4) бюджети міст Києва та Севастополя. Повне і неухильне дотримання вимог закону сприятиме стабілізації бюджетної практики.

Підхід до розмежування бюджетних видатків з виділенням вказаних груп місцевих бюджетів збережений у Бюджетному кодексі України, крім того він одержав подальший розвиток і закріплений на тривалу перспективу.

Розмежування видатків безпосередньо визначає особливості видаткових частин місцевих бюджетів. В табл. 2.17 показана динаміка структури видатків з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, селищних і сільських бюджетів за 1992-2000 рр., яка характеризується досить значними відмінностями. Так, видатки на державне управління у 2000 р. коливалися від 2,2% у бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст Києва та Севастополя бюджетах до 24% сукупних видатків сільських бюджетів, тобто існує своєрідна обернена залежність: чим вищий рівень місцевого бюджету



Таблиця 2.17

Структура видатків в розрізі видів місцевих  
бюджетів України за 1992-2000 рр.

(у % до сукупних видатків)

Групи видатків	Роки	Бюджети:					
		бюджет АРК, обласні, міст Києва та Севастополя	міст респ. і обл. зна-ченн я	рай- онні	міст районно-г о зна-чення	сели- щні	сіль- ські
Державне управління	1992	0,3	1,0	1,0	2,2	4,1	9,3
	1995	1,8	2,3	4,3	3,4	6,2	13,0
	1998	1,4	2,8	1,8	5,0	7,9	17,9
	1999	1,5	3,5	2,3	6,0	8,7	17,0
	2000	2,2	5,3	2,1	8,3	11,9	24,0
Освіта	1992	7,2	22,6	27,8	50,8	55,1	59,9
	1995	11,6	25,3	28,1	54,8	62,6	62,5
	1998	9,0	24,4	31,4	56,4	61,3	60,6
	1999	7,6	26,1	29,6	53,3	55,6	50,0
	2000	11,7	29,0	34,2	55,2	57,7	52,6
Охорона здоров'я	1992	18,8	24,6	32,6	5,4	8,3	10,3
	1995	23,4	26,1	33,1	5,1	8,5	10,9
	1998	19,3	23,3	27,3	5,5	7,7	11,5
	1999	21,6	24,0	23,5	4,8	7,0	8,6
	2000	33,0	25,9	25,2	4,7	7,0	8,3
Соціальнийзах истасоціальне забезпечення	1992	51,4	27,4	22,6	9,7	6,6	4,7
	1995	40,0	27,4	21,8	12,9	4,3	1,4
	1998	12,1	19,8	25,5	2,6	1,8	1,3
	1999	8,5	17,5	20,0	3,2	1,3	1,3
	2000	13,8	15,7	20,6	3,3	1,4	0,8
Розвиток економіки	1992	16,5	20,1	7,4	27,3	19,8	1,5
	1995	16,5	12,5	5,8	19,9	13,7	2,0
	1998	43,7	22,9	6,5	25,5	16,3	2,4
	1999	46,0	18,3	5,9	22,8	15,6	3,4
	2000	23,7	15,8	6,5	20,7	14,6	2,6
Культурамісте цтвозасобимас овоїінформації фізкультураісп орт	1992	2,5	2,1	4,5	2,3	3,4	10,7
	1995	3,0	2,9	4,6	2,7	3,7	9,4
	1998	3,2	2,5	3,2	2,5	2,5	5,0
	1999	3,6	3,2	3,2	2,5	2,5	4,1
	2000	6,2	3,2	3,7	2,5	2,8	4,1

(республіканський, обласний, районний, міський бюджет), тим менша питома вага видатків на державне управління. В складі даних видатків, головним чином, утримання місцевих органів самоврядування.

Видатки на освіту в структурі сукупних видатків місцевих бюджетів за останні роки коливалися від 7% для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст Києва та Севастополя бюджетів до 50-62% для бюджетів міст районного значення, селищ і сіл. Основна причина такої диференціації – це розподіл у фінансуванні найбільш чисельної ланки освітніх закладів – середніх загальноосвітніх шкіл, а також установ дошкільної освіти (дитячих садків), яке проводиться, головним чином, з бюджетів територіальних громад, в складі видатків яких вони займають найбільшу питому вагу.

Фінансування охорони здоров'я з бюджетів міст республіканського і обласного значення, а також районних бюджетів становить приблизно 1/4 сукупних видатків, 1/3 – з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст Києва та Севастополя бюджетів. Одночасно, в бюджетах міст районного значення та селищних і сільських бюджетах у 2000 р. вказані видатки були на рівні 5-8%. Така відмінність спричинена розмежуванням у фінансуванні лікарень широкого профілю – найбільшої за абсолютними розмірами групи видатків місцевих бюджетів у галузі охорони здоров'я.

Виплати по соціальному захисту і соціальному забезпеченню сягають найбільшого значення в структурі видатків районних бюджетів: в 1999-2000 рр. вони склали 20%, міст республіканського та обласного значення – 16-17%. В той же час у видатках міст районного значення та селищних і сільських бюджетах вони знаходилися на рівні 1-3%. На коливання цього показника значний вплив мають додаткові виплати населенню на покриття витрат по оплаті житлово-комунальних послуг, які складають більше 40% видатків по соціальному захисту і соціальному забезпеченню з місцевих бюджетів. Основна маса цих виплат здійснюється з бюджетів міст республіканського та обласного значення та

районних бюджетів. Крім того, майже всі виплати по пільгам ветеранам війни та праці – другої за абсолютними розмірами групи видатків по соціальному захисту і соціальному забезпеченню населення – фінансуються з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення та районних бюджетів, що і зумовлює відповідно більшу питому вагу даних видатків в цих бюджетах у порівнянні з іншими видами місцевих бюджетів.

Питома вага видатків на розвиток економіки (промисловість, енергетика, будівництво, сільське і лісове господарство, рибальство, мисливство, транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, інформатика) значно коливається в місцевих бюджетах окремих видів. У 2000 р. їх частка була на найнижчому рівні в сільських бюджетах – 2,6% і районних бюджетах – 6,5%, в селищних бюджетах вони становили 14,6%, міст республіканського і обласного значення – 15,8%, міст районного значення – 20,7% і найвищого рівня досягли в бюджеті Автономної Республіки Крим, бюджетах міст Києва та Севастополя і обласних бюджетах – 23,7%, у 1998-1999 роках питома вага видатків на розвиток економіки перевищувала 40% в даній групі місцевих бюджетів.

Такі структурні відмінності видатків на розвиток економіки з місцевих бюджетів різних видів зумовлені наступним:

- найбільші виплати, пов'язані з функціонуванням житлово-комунального господарства (дотації житлово-комунальному господарству) здійснюються з обласних, міських бюджетів, тобто бюджетів таких територіальних утворень, де більше зосереджено житлового фонду місцевих органів влади, а також є більш розвинуте комунальне господарство;

- виплати по державному регулюванню цін на тверде паливо, які входять до складу видатків на промисловість та енергетику, здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст Києва та Севастополя бюджетів і в них вони складають найбільшу питому вагу;

- фінансування сільського, лісового господарства, рибальства та мисливства

проводиться переважно з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів і майже відсутнє в складі видатків інших видів місцевих бюджетів;

– видатки на фінансування робіт по будівництву, реконструкції, ремонту і утриманню автомобільних доріг загального користування майже повністю покладені на бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські бюджети міст Києва та Севастополя, в інших місцевих бюджетах вони незначні;

– дотації метрополітену та міському електротранспорту виплачуються лише за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст Києва та Севастополя бюджетів і бюджетів міст республіканського та обласного значення, дотації місцевому автомобільному транспорту – головним чином, з вищевказаних, а також районних бюджетів, а в інших місцевих бюджетах вони незначні.

Єдина група видатків, яка не має таких полярних коливань в загальній структурі – це фінансування культури, мистецтва, засобів масової інформації, молодіжних програм, фізичної культури і спорту. В останні три роки їх частка, як правило, коливалась в межах 2-6% сукупних видатків місцевих бюджетів. Дещо більшою була ця частка в сільських бюджетах (4,1% у 2000 р.), в бюджетах Автономної Республіки Крим, обласних, міських Києва та Севастополя в останні роки вона знаходилась в межах 3,2-6,2%, в районних бюджетах – 3,2-3,7%, в бюджетах міст районного значення та селищних бюджетах – 2,5-2,8%.

## Висновки до другого розділу

Місцеві бюджети відіграють важливу роль у бюджетній системі України як унітарної держави, в них зосереджується значна частина бюджетних ресурсів. Проте в останні роки визначилася і продовжує посилюватися негативна тенденція поступового зменшення питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, а також у валовому внутрішньому продукті, що суперечить практиці

розвинутих ринкових країн і не відповідає сучасним функціям і завданням органів місцевого самоврядування. Зменшення частки місцевих бюджетів у сукупних бюджетних ресурсах країни було спричинено переглядом доходних джерел державного і місцевих бюджетів і закріпленням за останніми прямих податків, а за державним бюджетом – непрямих податків.

Суперечливі тенденції у функціонуванні місцевих бюджетів значною мірою зумовлені недоліками діючої бюджетної практики останніх років, характерними ознаками якої стали нестабільність і неузгодженість законодавства, постійна зміна складу доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів, нестабільність міжбюджетних відносин і неефективність бюджетного регулювання, нерациональна структура доходної частини місцевих бюджетів. Нестабільність доходної бази місцевих бюджетів зробила неможливим проведення перспективного бюджетного планування і визначення політики місцевих органів самоврядування на віддалену перспективу.

Суттєвим недоліком чинного законодавства стала відсутність тлумачення багатьох бюджетних термінів, що ускладнило практичне застосування окремих законодавчих норм, їх невірне трактування. Це стосується таких понять, як “власні доходи”, “закріплені доходи”, “регуляційні доходи”.

Проведений аналіз показав, що в структурі доходів місцевих бюджетів висока питома вага припадає на бюджетні трансферти і регуляційні податки, власні і закріплені доходи складають лише 1/5 частину сукупних доходів, невеликою залишається питома вага місцевих податків і зборів, надходжень від об'єктів, на які розповсюджується право комунальної власності. Таким чином виникла і загострилася суперечність у функціонуванні місцевих бюджетів через невідповідність обсягів власних і закріплених законодавством доходних джерел тим завданням, що поставлені в сучасних умовах перед органами місцевого самоврядування.

Ми вважаємо, що діючий порядок формування доходів місцевих бюджетів потребує не тільки законодавчого врегулювання і стабілізації, але і докорінної

переорієнтації у відповідності до потреб зміцнення місцевого самоврядування. Адже в сучасних умовах доходи місцевих бюджетів стали головним джерелом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Завдання, які вирішує місцева влада, з року в рік ускладнюються. Розширення функцій місцевого самоврядування, делегування їм окремих повноважень органів державної влади, а також необхідність здійснення контролю за їх виконанням вимагає принципово іншої побудови доходної і видаткової частин місцевих бюджетів у порівнянні із тією, яка використовувалась у нашій країні впродовж тривалого часу. Особливої уваги потребує зміцнення доходної бази бюджетів територіальних громад – міст, селищ, сіл та їх об'єднань, які складають основу системи місцевих бюджетів.

Склад та структура видатків місцевих бюджетів відображають винятково важливу їх роль в соціально-економічному житті суспільства. Аналіз видатків дає можливість дослідити природу місцевих бюджетів як фінансових планів органів місцевого самоврядування, основу їх фінансової незалежності. Структура видатків місцевих бюджетів за роки існування незалежної Української держави засвідчує їх соціальну спрямованість, що є закономірним, адже місцеві органи влади покликані вирішувати суто місцеві проблеми, які безпосередньо пов'язані з наданням різноманітних суспільних, в тому числі соціальних послуг, піднесенням рівня добробуту населення, створенням необхідних умов для його життєдіяльності.

Незважаючи на домінування видатків соціальної спрямованості, абсолютні розміри коштів, які виділяються з місцевих бюджетів на утримання соціально-культурних об'єктів і на соціальні виплати населенню є явно недостатніми. Матеріальна база бюджетних організацій (особливо тих, які не надають платних послуг) знаходиться в занедбаному стані, потребують капітального ремонту і оновлення основні засоби невиробничого призначення. Фінансування бюджетних організацій в останні роки здійснювалось переважно в частині оплати праці і нарахувань на заробітну плату, для багатьох установ розповсюдженим явищем стали заборгованість по оплаті праці і комунальним

послугам. Мало коштів виділяється на розвиток охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту, покращення матеріальної бази загальноосвітніх шкіл.

Ринкова трансформація вітчизняної економіки вимагає проведення докорінних змін у господарському механізмі бюджетних установ соціальної спрямованості: запровадження страхової медицини з метою залучення альтернативних джерел ресурсів; організації взаємовідносин між органами влади і закладами соціальної сфери по принципу “замовник - виконавець соціальних послуг” і здійснення фінансування даних установ за умови виконання замовлення; поширення практики державного замовлення на виконання соціально-культурних послуг, укладення контрактів на засадах гласності і конкурсного добору виконавців; оптимізації структури об'єктів соціально-культурної сфери у відповідності з потребами населення.

Вишукати додаткові кошти для фінансування соціально-культурної сфери можна також шляхом: консолідації усіх фінансових ресурсів, які направляються на задоволення соціальних потреб: бюджетних коштів, позабюджетних фондів, відомчих коштів; залучення альтернативних джерел доходів: коштів від додаткових платних послуг, доходів від підприємницької діяльності, від здачі в оренду приміщень, обладнання; розширення переліку податкових пільг тим суб'єктам господарювання, які направляють частину своїх доходів на утримання неприбуткових соціально-культурних організацій; підтримки недержавних формувань, особливо малих підприємств, фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності, які працюють у соціально-культурній сфері, створюють робочі місця, в тому числі для осіб з обмеженою працездатністю. Основними формами підтримки повинно бути: надання організаційної і консультативної допомоги, особливо під час створення таких структур і налагодження їхньої діяльності; сприяння у підготовці кадрів, координації проектів, доступі до банків даних тощо; сприяння у виділенні приміщень з комунального фонду, зменшення орендної плати за приміщення; надання пільг

по місцевим податкам і зборам.

Досягти більш ефективної структури видатків місцевих бюджетів можна також за рахунок скорочення дотацій житлово-комунальному господарству, створення необхідних умов для прибуткової діяльності у даній сфері, зокрема утворення приватних підприємств, що приведе до формування конкурентного середовища, здешевлення вартості послуг, а отже зменшення відповідних видатків місцевих бюджетів і переважного направлення бюджетних ресурсів на капітальний ремонт і спорудження житлового фонду, а також на благоустрій населених пунктів.

Основні результати другого розділу висвітлені у працях: 146, 155, 160, 164.

### РОЗДІЛ 3

#### МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ І МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ



### 3.1. Детермінанти та зміст міжбюджетних відносин

В бюджетній системі України постійно виникають взаємовідносини між бюджетами різних рівнів та видів, їм притаманні великі за обсягами зустрічні потоки бюджетних ресурсів. Міжбюджетні відносини зумовлені рухом коштів між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами, між окремими видами місцевих бюджетів. Основними формами цього руху є міжбюджетні трансферти, взаємозаліки та взаєморозрахунки, об'єднання коштів бюджетів територіальних громад для виконання спільних проектів і програм.

Закономірно, що суб'єктами міжбюджетних відносин виступають ті органи влади і управління, до компетенції яких включені повноваження щодо складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів. І тому у Бюджетному кодексі міжбюджетні відносини розглядаються як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України [39, с. 10].

Міжбюджетні відносини виникають в процесі виконання бюджетів. Найважливішою передумовою їх існування є необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів всередині бюджетної системи, яка, в свою чергу, спричинена розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих в бюджетах різних рівнів і видів та потребою в них. Підставою для існування міжбюджетних відносин є:

визначений у законодавстві держави поділ повноважень між державною виконавчою владою і органами місцевого самоврядування;

гарантія з боку держави фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;

діючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і видами бюджетів;

фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку із значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями у розмірах видатків.

Основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, проведене у відповідності до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. Проте, розмежування доходів, здійснене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня не дає можливості збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів та складі і обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць, які мають об'єктивний характер і спричинені: різним рівнем економічного розвитку народногосподарського комплексу адміністративно-територіальних одиниць і його спеціалізацією; різноманітністю природно-кліматичних умов; різним екологічним станом територій; особливостями розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів; насиченістю шляхами сполучення; кількістю населення, його віковим складом; сформованою протягом тривалого історичного періоду мережею об'єктів соціальної та побутової інфраструктури та їх станом тощо.

Вплив даних та багатьох інших факторів визначає різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає на формування доходної бази місцевих бюджетів; різну вартість послуг, що надають місцеві органи в розрізі адміністративно-територіальних одиниць; неоднакову потребу в коштах, які спрямовуються на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери і т.п.

Остаточне збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їх доходів та видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання, тобто перерозподільчих процесів в межах бюджетної системи, шляхом:

– надання коштів “бідним” у фінансовому відношенні територіям (форми фінансової допомоги: відрахування від загальнодержавних доходів, дотації та

субвенції);

– вилучення коштів у відносно “багатих” у фінансовому відношенні територій (форми вилучення: передача коштів з відповідних бюджетів до державного бюджету).

Окрім перерозподілу бюджетних ресурсів, зумовленого нерівномірним розвитком територій та дією інших об’єктивних факторів, між рівнями бюджетної системи виникають відносини в процесі виконання бюджетів: взаєморозрахунки, взаємозаліки, фінансування видатків шляхом випуску векселів, надання бюджетних позичок та ін. Звичайно, в певних межах, існування таких форм міжбюджетних відносин є нормальним явищем, проте їх переважання у порівнянні з фінансовими операціями неприпустиме.

В Україні в середині 1990-х років спостерігалася негативна тенденція поширення практики проведення взаємозаліків при фінансуванні видатків місцевих бюджетів та погашенні недоїмки перед ними. У 1998 р. склалася наступна структура операцій, шляхом яких були здійснені видатки місцевих бюджетів України: грошові операції – 58,0%; взаємозаліки – 17,1%; векселі – 15,8%; взаєморозрахунки – 9,1%. У 1999 р. ситуація покращилася: більше 70% доходів і видатків місцевих бюджетів України було здійснено шляхом грошових операцій, частка взаємозаліків знизилась до 3%. І лише починаючи з другого кварталу 2000 р. уряду вдалося припинити взаємозаліки і вексельні розрахунки з бюджетом [58, с. 7].

Поширення практики випуску обласними держадміністраціями векселів для розрахунків з місцевими бюджетами привело до суттєвого зменшення надходжень готівкових коштів, що загостило проблему виплати заробітної плати та пенсій. Тому Кабінет Міністрів України прийняв рішення про припинення випуску таких векселів з 1.09.1999 р.

Центральне місце у міжбюджетних відносинах займають процедури бюджетного регулювання. Бюджетний кодекс України метою регулювання міжбюджетних відносин визначає забезпечення відповідності між

повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень [39, с. 10]. Іншими словами, основною ціллю міжбюджетних відносин визнається проведення перерозподілу бюджетних ресурсів.

Проте проведені дослідження суті і механізму бюджетного регулювання показали, що його слід розглядати не лише як діяльність в межах бюджетної системи, пов'язану з перерозподілом бюджетних ресурсів. У широкому розумінні, бюджетне регулювання відображає процеси політичного, народногосподарського значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання по забезпеченню економічного зростання, розвитку продуктивних сил, покращенню добробуту населення, усуненню розбіжностей в рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо. Все це надає бюджетному регулюванню виняткового значення і спричинює його особливе місце в складі міжбюджетних відносин.

В процесі бюджетного регулювання вирішується багато завдань, основними серед яких є:

- досягнення відповідності між видатками і доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їх збалансування;
- забезпечення рівномірності у поступленні доходів для запобігання перебоїв у фінансуванні видатків;
- створення зацікавленості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів на своїй території;
- забезпечення самостійності у використанні додатково одержаних коштів в процесі виконання місцевих бюджетів;
- перерозподіл бюджетних ресурсів між “багатими” і “бідними” у фінансовому відношенні територіями;
- ув'язка обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями по мобілізації податків і зборів, залученні додаткових доходних джерел;

– здійснення фінансового вирівнювання.

Поняття “вирівнювання” в українському законодавстві вперше з’явилося у 1995 р. в Законі України “Про бюджетну систему України” (ст. 16). Пізніше воно трансформувалося у “бюджетне вирівнювання” в законі “Про місцеве самоврядування в Україні” від 20.05.1997 р. (ст. 1). На практиці нерідко застосовується поняття “фінансове вирівнювання”. Плутанина у використанні цих термінів спричинена відсутністю чіткого тлумачення поняття, яке свого часу не було здійснене у відповідних законодавчих актах. В економічній літературі можна також спостерігати ототожнення фінансового вирівнювання з бюджетним регулюванням [348, с. 42]. В Бюджетному кодексі України також відсутнє визначення даного поняття, а застосовуються терміни “дотація вирівнювання” і “коефіцієнт вирівнювання” [39, с. 11].

Як було відзначено раніше, в межах кожної, навіть незначної за розмірами, країни завжди існують об’єктивні розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій, є особливості у формуванні доходної бази бюджетів і можливостях задоволення місцевих потреб. У зв’язку з цим видатки місцевих бюджетів у співставленні з кількістю населення можуть значно відрізнятись в розрізі адміністративно-територіальних одиниць. Фінансове вирівнювання спрямоване на нівелювання (в певних межах) таких відхилень, тому що їх існування створює неоднакові умови для задоволення гарантованих державою соціальних, адміністративних та інших послуг. Як відомо, в Конституції України закріплені рівні можливості для всіх громадян у здійсненні своїх прав, незалежно від того, на якій території вони проживають. Сплачуючи однакові податки, громадяни в праві розраховувати на однаковий рівень надання суспільних послуг.

Таким чином, під фінансовим вирівнюванням слід розуміти приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні видатків в розрізі окремих територій. В умовах відсутності розроблених і законодавчо

визначених державних соціальних гарантій метою фінансового вирівнювання є наближення видатків місцевих бюджетів в розрахунку на душу населення до середнього рівня, який склався по країні.

Ми вважаємо, що бюджетне регулювання – це поняття більш широкого змісту, а фінансове вирівнювання входить до складу процедур бюджетного регулювання.

У складних процесах бюджетного регулювання необхідно відокремлювати вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання. Вертикальне бюджетне регулювання має на меті забезпечення необхідними доходними джерелами бюджетів різних рівнів у відповідності до діючого порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання досягається шляхом розподілу видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків.

Горизонтальне бюджетне регулювання покликано усунути розбіжності в рівнях бюджетної забезпеченості в розрізі бюджетів місцевого самоврядування (міських, селищних та сільських). Іншими словами, основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів в територіальному розрізі. Причому горизонтальне вирівнювання здійснюється лише в межах бюджетів територіальних громад, окремо серед міських, селищних та сільських бюджетів.

Конституція України, а також закони та інші нормативні акти, які були прийняті у розвиток її положень, визначили засади поділу повноважень між рівнями влади. На підставі цього проводиться розподіл видатків і доходів між бюджетами. На рисунку 3.1 представлений сучасний стан розподілу бюджетних видатків між окремими видами бюджетів. У 1998-1999 рр. більше половини, а у 2000 р. – 2/3 бюджетних видатків було здійснено з Державного бюджету України, це є свідченням досить високого ступеня централізації бюджетних ресурсів, зосередження основних владних повноважень на рівні центрального уряду, нерозвинутості інституту місцевого самоврядування і слабкості його фінансової

основи – місцевих бюджетів. З бюджетів територіальних громад у 1998 р. було профінансовано 21,5% бюджетних видатків, а в 1999 р. – лише 18,5%.

Стан горизонтального бюджетного регулювання можна охарактеризувати на основі аналізу розмірів бюджетних видатків в розрахунку на душу населення. Як свідчать дані, наведені в табл. 3.1, протягом 1996-2000 років відбувалося збільшення середньодушових видатків в цілому з місцевих бюджетів України з 232 грн./чол. у 1996 р. до 403 грн./чол. у 2000 р., разом з тим зростала диференціація в регіональному розрізі. Так, у 1996 р. найнижчий рівень середньодушових видатків був у місцевих бюджетах Рівненської області – 181 грн./чол., а максимальний – з міського бюджету Севастополя 352 грн./чол., тобто розмах варіації становив 171 грн./чол. Середнє квадратичне відхилення – величина усередненого відхилення розмірів середньодушових видатків від середнього значення по країні – складало 36,3. Коефіцієнт варіації, який показує величину відхилення у відсотках до середнього значення, складав 15,7%. У наступні роки розбіжності між максимальним і мінімальним рівнем видатків зросли до 327 грн./чол. у 1998 р., і 733 грн./чол. у 2000 р. Мінімальний рівень середньодушових видатків у 2000 р. був з місцевих бюджетів Чернівецької області – 277 грн./чол., а максимальний – у столиці 1010 грн./чол. В цілому, за даний період відбулося збільшення середнього квадратичного відхилення по середньодушовим видаткам місцевих бюджетів до 129,2 і коефіцієнта варіації до 32,1%. Така динаміка є свідченням неефективності політики фінансового вирівнювання в межах бюджетної системи України.

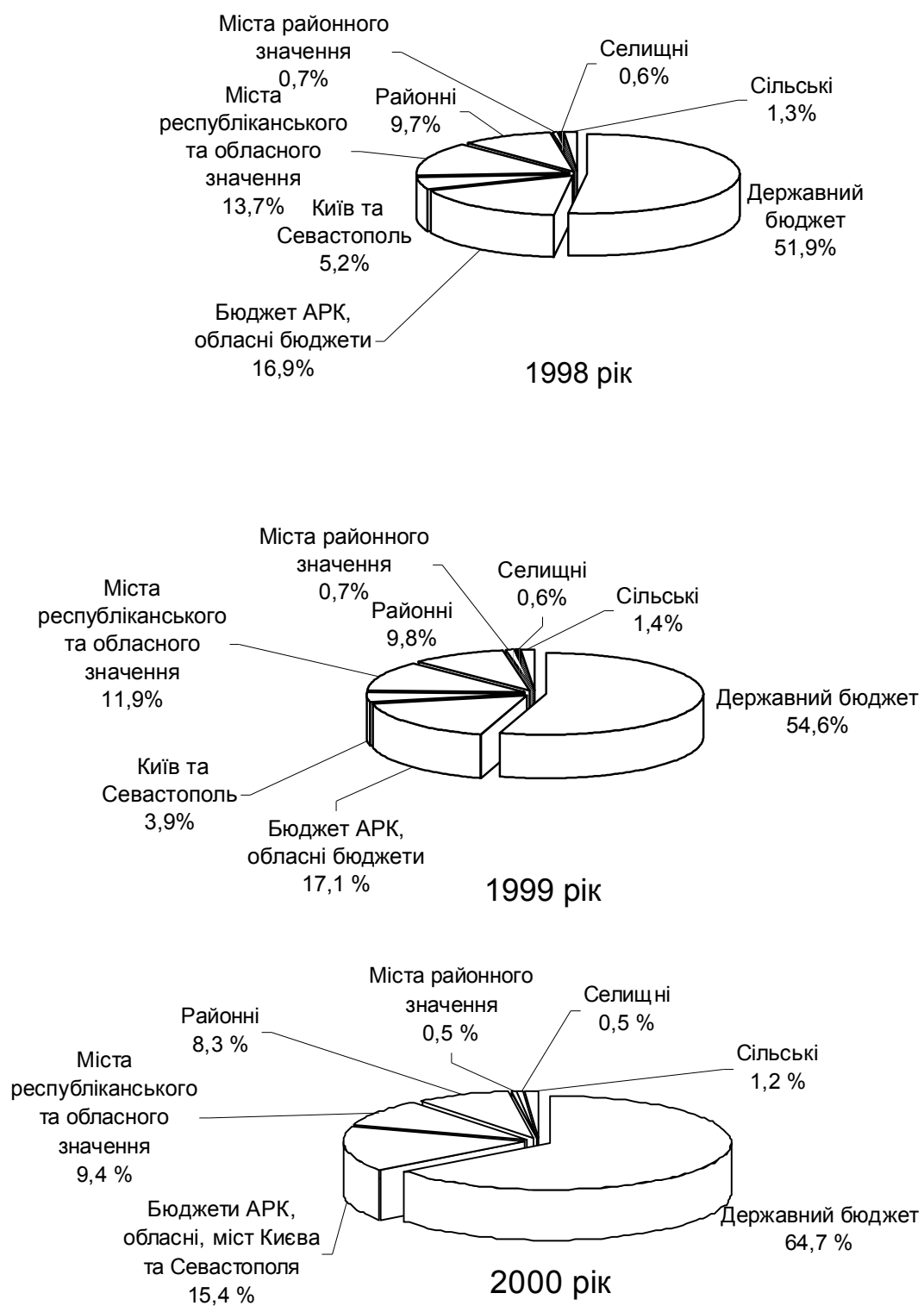


Рис. 3.1. Розподіл видатків в бюджетній системі України у 1998-2000 рр.



Таблиця 3.1

Видатки місцевих бюджетів в розрахунку на душу населення.

(грн.)

Адміністративно-територіальні одиниці	Роки:				
	1996	1997	1998	1999	2000
Автономна Республіка Крим	265	257	258	323	426
Вінницька	212	224	221	224	308
Волинська	190	227	242	270	386
Дніпропетровська	239	379	298	275	482
Донецька	231	283	323	281	462
Житомирська	267	287	299	315	320
Закарпатська	187	214	232	342	313
Запорізька	206	252	323	376	448
Івано-Франківська	216	220	247	326	383
Київська	250	239	337	504	435
Кіровоградська	246	229	234	273	391
Луганська	221	235	229	268	402
Львівська	203	213	233	293	358
Миколаївська	228	283	329	307	338
Одеська	199	251	256	295	357
Полтавська	238	307	469	439	368
Рівненська	181	220	269	397	327
Сумська	243	241	260	255	401
Тернопільська	199	219	224	244	368
Харківська	280	335	389	335	448
Херсонська	247	250	239	245	373
Хмельницька	232	234	259	269	351
Черкаська	230	276	301	335	327
Чернівецька	189	218	222	201	277
Чернігівська	225	245	220	248	415
м. Київ	286	411	547	523	1010
м. Севастополь	352	331	328	255	397
В середньому	232	262	288	312	403
Середнє квадратичне відхилення	36,3	50,4	76,7	77,2	129,2
Розмах варіації	171	198	327	322	733
Коефіцієнт варіації, %	15,7	19,2	26,6	24,8	32,1

Необхідність досягнення фінансової стабілізації в Україні ставить нові завдання у сфері міжбюджетних відносин, оптимізація і впорядкування яких повинні сприяти вирішенню багатьох фінансових, народногосподарських і, навіть,

політичних проблем в державі.

В умовах становлення самостійної бюджетної системи та вдосконалення організаційних засад її функціонування, формування власної моделі міжбюджетних відносин проходило не завжди послідовно і раціонально, без врахування обраних пріоритетів розвитку українського суспільства. Великий вплив на вдосконалення бюджетної системи і впорядкування взаємозв'язків і взаємовідносин між окремими рівнями та видами бюджетів мали державотворчі процеси поділу влади, реформування її законодавчих та виконавчих органів, становлення і зміцнення місцевого самоврядування.

Прийняття Конституції України і Конституції Автономної Республіки Крим, законів “Про бюджетну систему України”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про систему оподаткування”, а в 2001 році – Бюджетного кодексу України сприяло створенню законодавчої основи організації міжбюджетних відносин. Проте залишається багато невирішених питань практичної реалізації положень даних документів, не завжди пов'язаних між собою, а деколи і протирічливих. Крім того, звичним явищем стала щорічна зміна механізму бюджетного регулювання, переліку регуляційних доходів і нормативів відрахувань. Не виконувалась така важлива вимога Закону України “Про бюджетну систему України” як недопущення встановлення нових податків, внесення змін у механізм справляння чинних податків та інших обов'язкових платежів і, в цілому, змін до чинного законодавства щорічними законами Про Державний бюджет України. Стабілізація нормативної бази міжбюджетних відносин стала одним з найважливіших завдань бюджетної політики.

Вихідною умовою організації міжбюджетних відносин, як було відзначено вище, є розмежування доходів і видатків кожного бюджету на основі поділу повноважень між рівнями влади. Важливим етапом у вирішенні цієї проблеми стане практичне втілення положень Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” і Бюджетного кодексу України.

Загальновизнаною є вимога щодо розмежування доходів і видатків між

бюджетами, яке повинно здійснюватись таким чином, щоб забезпечити відповідність між видатками, покладеними на кожний бюджет і необхідними для їх фінансування доходними джерелами. Особливого значення в зв'язку з цим набуває проблема зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, які є фундаментом бюджетної системи і фінансовою основою місцевого самоврядування.

В економічній літературі неодноразово порушувалися питання про розширення власних джерел доходів місцевих бюджетів за рахунок тих загальнодержавних податків, які традиційно у повному обсязі зараховуються в доходну частину місцевих бюджетів; це такі податки як: податок на прибуток підприємств, плата за землю, податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, податок на промисел, державне мито, окремі ресурсні платежі [178, с. 17; 185, с. 40; 209, с. 13; 420, с. 95]. Вказані податки є закріпленими доходами місцевих бюджетів. Власні доходи, як було відзначено нами у попередньому розділі, не відіграють значної фіскальної ролі, їх перелік обмежений місцевими податками і зборами, а також тими надходженнями, які пов'язані з рішеннями, що приймають місцеві органи сімоврядування (штрафи, санкції тощо).

На наш погляд, статусу власних повинні набрати не тільки закріплені за місцевими бюджетами податки і доходи, а й такі регуляційні доходи як податок на прибуток підприємств (комунальної форми власності) і прибутковий податок з громадян. Починаючи з 1997 року дані прямі податки повністю залишаються в доходах місцевих бюджетів (а прибутковий податок з громадян – також і в 1992-1993 рр.) та використовуються в якості регуляційних між окремими видами місцевих бюджетів.

Такий розподіл доходних джерел відповідає тенденції закріплення за Державним бюджетом України непрямих, а за місцевими бюджетами – прямих податків. Як відомо, основною функцією центрального уряду в кожній країні є макроекономічне регулювання, одним з інструментів якого являється перерозподіл фінансових ресурсів, а йому відповідають непрямі податки. Крім

того, необхідно враховувати, що діючий механізм справляння податку на додану вартість вніможливив його використання в якості регуляційного, і кошти від ПДВ повинні надходити виключно до Державного бюджету України.

Природі місцевого оподаткування більшою мірою відповідають прямі податки і, в першу чергу, прибутковий податок з громадян. Спрямування надходжень від даних податків у місцеві бюджети сприяє встановленню взаємозалежності між результатами господарювання підприємств, підприємницькими зусиллями населення, рівнем доходів і розмірами місцевих бюджетів, а, отже, визначають ступінь задоволення місцевих потреб. Доречно тут буде нагадати, що податок на доходи фізичних осіб, поряд із податком на нерухомість, відіграє основну роль у місцевому оподаткуванні багатьох зарубіжних країн [82, с. 507].

Багато економістів і ми притримуємось такої ж точки зору виступають за якнайшвидше запровадження податку на нерухоме майно. Майнові податки належать до найстаріших податків, які знає людство, вони присутні в тих чи інших формах у системах оподаткування всіх країн, у більшості країн – належать до місцевих податків [82, с. 505].

Ще одним кроком на шляху до встановлення реальної фінансової самостійності органів місцевого самоврядування є надання їм права запроваджувати власні місцеві податки і збори. Необхідність позитивного вирішення цього питання відстоюється не лише самими представниками органів місцевого самоврядування, але і багатьма вченими, які апелюють до світового досвіду.

Не менш важливою є проблема встановлення зацікавленості місцевих фінансових органів у повній мобілізації доходів як у місцеві бюджети, так і до Державного бюджету України. Як показала практика останніх років, разом із передачею непрямих податків до Державного бюджету України значно знизилась зацікавленість місцевих фінансових органів у повному їх стягненні. Перевага була віддана прямим податкам, які повністю надходять до місцевих бюджетів. На

підприємства з боку фіскальних органів чинився тиск, їх змушували, в першу чергу, сплачувати податок на прибуток, пізніше – податок на додану вартість. Така ситуація є досить розповсюдженою в бюджетній практиці країн з перехідною економікою [423, с. 4].

Одним із шляхів виходу з даного становища є стимулювання додаткової мобілізації доходів у Державний бюджет України шляхом зарахування частини перевищення фактичних надходжень доходів понад заплановані обсяги. Мова йде про ті доходи, які повністю надходять до Державного бюджету України. У 1996 і 1998 роках діяв наступний порядок: в доходи місцевих бюджетів поступало 50% суми додаткових надходжень загальнодержавних податків понад заплановані розміри; в 1996 р. така практика застосовувалася щодо ПДВ, акцизного збору, податку на прибуток підприємств, які перебували у загальнодержавній власності; в 1998 р. – щодо акцизного збору з вітчизняних товарів. У 2000 р. надходження у грошовій формі доходів Державного бюджету України понад річні розрахункові обсяги розподілялись у рівних пропорціях між державним і відповідним місцевим бюджетом. За результатами виконання доходів, що надходили до Державного бюджету у 2000 р., три регіони (Сумська і Чернігівська області і місто Севастополь) перевиконали заплановані показники і одержали додаткові дотації, з цільовим використанням згідно Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік”, на погашення заборгованості із соціальних виплат [38, с. 70].

У 2001 р. передбачений новий порядок розподілу доходів загального фонду Державного бюджету України понад річні розрахункові обсяги, у відповідності до якого в місцевих бюджетах буде залишатися 50% додатково одержаних коштів (які розподілятимуться між обласним бюджетом і бюджетами міст республіканського та обласного значення, бюджетами районів у співвідношенні 12,5% і 37,5%, в тому числі до бюджетів міст районного значення надходитиме 15%) , в бюджет Автономної Республіки Крим – 62,5%.

Діючий механізм організації міжбюджетних відносин упродовж тривалого часу не зацікавлював більш забезпечені податковими доходами території

використовувати всі наявні можливості щодо їхнього збільшення (незалежно від того чи доходи є закріпленими, чи регуляційними) тому, що через систему передачі бюджетних коштів додатково одержані доходи вилучаються до Державного бюджету України. Склалося становище, при якому чим більше мобілізується коштів на місцях, тим більше їх вилучається з метою перерозподілу. На наш погляд, уникнути даного протиріччя можна також шляхом запровадження механізму стимулювання додаткових надходжень понад заплановані обсяги, враховані в процесі бюджетного планування.

Розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи багато в чому визначає цілі і механізм бюджетного регулювання, а також підбір конкретних методів збалансування бюджетів і здійснення фінансового вирівнювання.

Практика бюджетного регулювання останніх років привела до парадоксальної ситуації: починаючи з 1999 р. в Україні міжбюджетні трансферти передбачені бюджетам всіх адміністративно-територіальних одиниць. Ми вважаємо, що розповсюдження принципу субсидіарності в зарубіжних країнах не повинно бути механічно перенесене у вітчизняну бюджетну практику. Не слід забувати, що головною метою бюджетних трансфертів є надання фінансової допомоги і збалансування місцевих бюджетів тих територій, які мають менший податковий потенціал, отже, є “біднішими” у фінансовому відношенні.

Розширення географії дотаційних територій і включення до їх складу всіх адміністративно-територіальних одиниць перетворює бюджетні трансферти із засобу надання фінансової допомоги у важіль для здійснення перерозподільчих процесів. І ми згодні з висновком проф. В.М.Родіонової, що причину такого становища слід шукати не в самій системі бюджетних трансфертів, а у недосконалості системи розмежування доходів між рівнями бюджетної системи, рівнями влади [395, с. 10].

В табл. 3.2 наведені дані про кількість дотаційних місцевих бюджетів в Україні у 1998 р. В цілому 57,9% місцевих бюджетів одержували дотації з

Державного бюджету України, найбільше було дотаційних районних бюджетів (86,9% загальної кількості), а також сільських бюджетів (59,4% загальної кількості).

Таблиця 3.2

Кількість дотаційних місцевих бюджетів України у 1998 р.

Види бюджетів	Всього	З них: одержували дотації	Питома вага, %	Темп росту дотаційних бюджетів до 1995 р., %
Міст обласного значення	165	81	49,1	245,5
Районні	488	424	86,9	135,9
Міст районного значення	277	72	26,0	62,1
Районні у містах	104	9	8,7	128,6
Селищні	787	321	40,8	93,0
Сільські	10101	5999	59,4	113,0
Всього	11949	6918	57,9	113,0

Зміни у механізмі бюджетного регулювання спричинюють постійне збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів. Така тенденція обов'язково призводить до поступового зменшення ефективності використання одержаних коштів, зниження зацікавленості в пошуку альтернативних джерел доходів, сприяє розвитку споживацьких настроїв з боку органів місцевого самоврядування.

Таблиця 3.3

Офіційні трансферти у доходах місцевих бюджетів України за 1998-2000 рр.

Видибюджетів	Офіційні трансферти у % до доходів			З них: дотації		
	1998 рік	1999 рік	2000 рік	1998 рік	1999 рік	2000 рік
Місцеві бюджети, усього	45,5	54,7	75,3	34,5	37,9	65,9

У тому числі бюджет АРК, обласні, міст Києва та Севастополя	37,1	49,4	107,0	32,6	30,3	93,2
міст республіканського і обласного значення	27,4	25,4	22,7	10,7	11,3	17,9
районні	117,1	133,0	127,2	98,7	116,3	116,3
міст районного значення	23,9	21,4	15,5	12,5	11,7	11,1
селищні	42,0	42,2	40,5	27,6	30,3	32,7
сільські	78,7	127,5	103,1	61,3	109,3	93,6

Для того, щоб визначити ступінь фінансової залежності місцевих бюджетів від надання бюджетних трансфертів з Державного бюджету України, доцільно звернутись до даних про питому вагу дотацій і субвенцій в доходах місцевих бюджетів (власних, закріплених та регуляційних). З табл. 3.3 видно, що найбільший рівень дотаційності притаманний сільським бюджетам, які позбавлені реальної доходної бази і найбільше серед усіх видів місцевих бюджетів залежать від допомоги з центру. Ми свідомо абстрагуємося від ще більш значного рівня дотаційності районних бюджетів з огляду на те, що діючий порядок надання дотацій перетворив обласні і районні бюджети у транзитні на шляху просування бюджетних трансфертів від Державного бюджету України до місцевих бюджетів. Питома вага офіційних трансфертів по відношенню до сукупності власних, закріплених і регуляційних доходів сільських бюджетів України у 1998 р. становила 78,7%, в наступні роки збільшилась до 127,5% у 1999 р. і 103,1% у 2000 р., з них дотації відповідно склали 61,3%, 109,3% і 93,6%.

### 3.2. Методи бюджетного регулювання

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій здійснюється за допомогою особливих методів. Вибір методів бюджетного регулювання залежить від того, яким чином розмежовані



доходи між рівнями бюджетної системи у відповідності з поділом повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. У світовій практиці використовуються три основні способи розмежування доходів:

- 1) розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- 2) розщеплення поступлень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- 3) встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які в свою чергу визначаються державним устроєм країни. В умовах бюджетного унітаризму, як правило, використовуються другий і третій із вищезазначених способів розмежування доходів всередині бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування мають власні доходи, збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передачі частини зібраних на їх території загальнодержавних податків або місцевій владі надається право встановлювати надбавки до податків (в межах, визначених центральним урядом).

Бюджетний федералізм тяготеє до першого з відзначених вище способів розмежування доходів, тобто передбачає чіткий поділ податків та інших доходів між центральним бюджетом, бюджетами членів федерації і місцевими бюджетами. Крім того, для бюджетного федералізму характерна самостійність суб'єктів федерації у встановленні власних податків – фіскальний федералізм. При цьому надходження доходів можуть також розщеплюватися між окремими рівнями бюджетної системи, які відповідають різним рівням управління .

Світовий досвід показує, що процес формування раціональної та високоефективної (з позицій мобілізації та витрачання бюджетних коштів, забезпечення соціальної справедливості) бюджетної системи у федеративних державах вимагає тривалого часу і проходить в умовах жорстокої боротьби різних груп, лобуючих інтереси окремих територій. В унітарних державах дані проблеми

можуть бути вирішені у відносно менші терміни, але за умови чіткого визначення цілей суспільного розвитку і шляхів їх досягнення. Проте необхідно враховувати, що в умовах розвитку і зміцнення місцевого самоврядування, яке відбувається в останні десятиліття в цілому у світі і, зокрема, в Європі, навіть в унітарних країнах все більшого розповсюдження набувають принципи бюджетного федералізму.

Між рівнями бюджетної системи в унітарних і федеративних державах доходи та видатки розмежовані у відповідності із поділом повноважень між різними рівнями влади. При цьому розподіл доходів між бюджетами має беззастережні переваги у порівнянні з розщепленням податкових надходжень. Ще у 1926 р. відомий фахівець у галузі місцевих фінансів М.А.Сірінов відзначав: “Система розмежування источников налоговых доходов между государством и местами представляется теоретически наиболее целесообразной. При ней устраняются столкновения интересов двух публичных союзов, общинам открывается большая свобода маневрирования сообразно местным условиям и потребностям” [342, с.23].

Доцільність чіткого розподілу податків між окремими рівнями влади в сучасних умовах відзначається багатьма зарубіжними та вітчизняними вченими [26, с. 84; 34, с. 78; 135, с. 12; 166, с. 7; 316, с. 9]. І навпаки, система розщеплень податків піддається критиці [34, с. 78].

Так, Вейн Серск, член Групи фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету, узагальнюючи практику бюджетного регулювання в Україні, відзначає наступні негативні наслідки механізму розщеплення податкових надходжень: система розщеплення не створює стимулів у місцевих властей до економного витрачання бюджетних коштів і збільшення податкових надходжень; рівень територіальних видатків в кінцевому підсумку визначає центральний уряд через щорічне встановлення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків; нормативи розщеплення як механізм ліквідації фінансового дисбалансу не можуть бути стабільними, що спричинює фінансову нестабільність в цілому; розщеплення краще працює по відношенню до прямих

податків, ніж непрямих; розщеплення податків ускладнює процес взаємозаліків (якщо їх розглядати як тимчасовий метод управління місцевими фінансами, притаманний перехідним економікам); розщеплення податків за диференційованими нормативами не дає відповіді на питання: як оплачуються суспільні послуги і хто платить за них.

Проте система розщеплення податків має і деякі переваги у порівнянні з розподілом податків між рівнями бюджетної системи. По-перше, вона не створює негативних стимулів до збирання податків, які надходять у центральний бюджет, а зацікавлює місцеві фіскальні органи у повній мобілізації всіх податків. По-друге, в умовах відсутності правового врегулювання механізму вилучення коштів від територій-донорів, дана система гарантує перерахування таких коштів до державного бюджету [34, с. 74-78].

Порівняння позитивних та негативних наслідків практики податкового розщеплення, а також звернення до досвіду інших країн дає підставу стверджувати, що в цілому метод розподілу доходів між бюджетами є більш доцільним, аніж їх розщеплення. Позитивний ефект, який досягається при застосуванні методу податкового розщеплення, можна досягти із застосуванням інших фінансових, в тому числі бюджетних важелів. В першу чергу, мова йде про формування фондів фінансового вирівнювання і підтримки місцевого самоврядування, які можна утворювати в складі державного бюджету.

При розподілі доходів постає питання: які податки слід закріпити за кожним рівнем управління, а, отже, і за бюджетом, який йому відповідає? Дана проблема має тривалу історію, вона виникла ще за часів становлення інституту місцевих фінансів. В кінці XIX – на початку XX століття серед вчених-економістів не було однозначного погляду на те, які податки слід передати до бюджетів місцевих спілок. Загальнорозповсюдженою була думка щодо недоцільності надання місцям непрямих податків [342, с. 23]. Багато заперечень висувалося з приводу надання права територіальним громадам самостійно встановлювати податок, адже це призвело б до того, що “бідніші” місцеві спілки прагнули б встановити

даний податок з більшими ставками оподаткування, а “багаті” – навпаки, одержали б можливість стягувати доходний податок за меншими ставками. Наслідки такої практики – значна нерівномірність обкладання, яка призводить до непередбачуваної міграції робочої сили і капіталу. Досить розповсюдженою в теорії місцевих фінансів була думка про доцільність використання майнових податків в якості місцевих. Податки на майно стали розглядатися як найоптимальніші у сфері місцевого оподаткування.

Аналіз практики оподаткування в різних країнах закономірно підводив багатьох вчених до висновку, що за територіями, перш за все, слід закріпити такі податки, які мають місцеве значення і не можуть негативно впливати на загальну кон'юнктуру, зручні і прості у справлянні [342, с. 30-31]. До їх складу відносили податки на особливі вигоди, одержувані від комунальних підприємств або споруд; на приріст цінностей в зв'язку з особливим становищем даної місцевості; податки на розкоші; податки з видовищ, з реклами та ін. Сформувалася особлива група місцевих податків, які справлялися у вигляді плати за послуги, що надає місцева влада.

Зміцнення інституту місцевого самоврядування супроводжувалося децентралізацією влади і передачею органам місцевого самоврядування нових управлінських функцій, які до цього належали центральним урядам; все це вимагало передачі бюджетам територіальних громад адекватних доходних джерел, достатніх для виконання покладених на них нових завдань. При незначній фіскальній ролі вищезазначених груп місцевих податків та зборів, які не дають можливості задовольнити всі потреби територіальних громад, місцевим бюджетам стали передаватися податки, що мали загальнодержавне значення: податки на доходи фізичних осіб, на власність, рідше – податки на прибуток підприємств та непрямі податки.

Крім того, в окремих країнах місцевим органам самоврядування надається право встановлювати надбавки до державних податків із зарахуванням одержаних коштів у доходи місцевих бюджетів. Як відомо, система надбавок до державних

податків більш демократична за своєю суттю, вона передбачає самостійність місцевих органів влади у визначенні розмірів надбавок, а, отже, створює необхідні умови для зміцнення місцевих бюджетів (навіть, якщо держава встановлює максимальне обмеження рівня надбавок).

Ускладнення економічного життя, яке відбувалося у другій половині XIX століття, супроводжувалося розширенням кола завдань місцевих спілок, що вимагало децентралізації їх видатків. Одночасно спостерігалася зворотня тенденція до централізації доходів на державному рівні, яка давала можливість здійснювати оподаткування з більшою ефективністю. Поступово з місцевого оподаткування зникають непрямі податки, з часом прямі податки також переходять до держави (хоча і не в такій повній мірі, як непрямі).

Таким чином, централізація доходів поєднана з децентралізацією видатків спричинили появу особливого фінансового важеля, спрямованого на вирішення даного протиріччя – системи допомог місцевим спілкам (дотацій, субвенцій). Такі виплати надали можливості державі перерозподіляти одержані за допомогою фіскальні ресурси між “багатими” і “бідними” місцевими спілками [367, с. 274-275], тобто здійснювати фінансове вирівнювання.

В Україні з її перехідною економікою бюджетна система в перші роки після здобуття незалежності мала багато рис, успадкованих від бюджетної системи колишнього СРСР, зокрема, їй була притаманна практика розщеплення податків між бюджетами різних рівнів, яка сформувалася внаслідок зміцнення централізованих засад в управлінні країною, обмеження прав місцевих органів влади. Розмежування доходів між бюджетами в нашій країні до недавнього часу представляло симбіоз першого і другого із відзначених методів: певною мірою існував розподіл окремих видів надходжень (наприклад, виключно в державний бюджет поступають податок на додану вартість, мито, надходження від зовнішньоекономічної діяльності, внутрішніх позик; до місцевих бюджетів – місцеві податки і збори), а, крім цього, в окремі роки – розщеплення податків між бюджетами (акцизного збору, податку на прибуток підприємств, прибуткового

податку з громадян).

До 1997 р. переважно використовувався метод розщеплення податків між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами; у 1997-1998 рр. намітилася тенденція до розподілу податків: в державний бюджет були передані непрямі податки, в місцеві бюджети – прямі; у 1999 р. знову відбулося повернення до системи розщеплень податкових надходжень. В 2000-2001 рр. діяла система розподілу податкових надходжень.

Традиційно в бюджетній практиці України використовуються наступні два методи бюджетного регулювання:

1 метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, які надходять на території місцевого бюджету;

2 надання фінансової допомоги бюджетам в певній визначеній сумі (бюджетні трансферти).

Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів був започаткований ще у 1931 р. разом із проведенням податкової реформи. Досвід багаторічного використання цього методу (особливо в умовах централізації бюджетних ресурсів, притаманній командній економіці) обов'язково підводив багатьох економістів до висновку щодо його переваг, які полягали у наступному:

збалансування місцевих бюджетів проводиться із застосуванням гнучких доходних джерел, тобто здійснюється ефективно;

досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у повній мобілізації не тільки власних доходних джерел, але і загальнодержавних податків, тому що визначену частину можна одержати лише за умови їх повного надходження;

місцеві фінансові органи несуть відповідальність за своєчасне і повне надходження загальнодержавних податків і доходів [80, с. 36-37; 191, с. 29; 234, с. 335; 406, с. 68; 421, с. 27].

Ефективність методу відсоткових відрахувань пояснюється тим, що в якості регуляційних доходів традиційно у нас використовуються такі, які характеризуються: рівномірністю надходження в часі; рівномірністю надходження

по території країни; достатньо великими розмірами надходжень; захищеністю від дії економічних та інших факторів, які могли б спричинити коливання в обсягах надходжень.

Цим вимогам відповідають такі загальнодержавні податки як податок на додану вартість (до його запровадження – податок з обороту), акцизний збір, податок на прибуток підприємств та прибутковий податок з громадян. Перелік регуляційних податків, які використовувалися протягом останніх років був досить обмежений, проте їх відповідність вищезазначеним критеріям, а також значна фіскальна роль визначили їхню достатність у процесах бюджетного регулювання. Слушним є зауваження про те, що ефективність бюджетного регулювання залежить не від кількості джерел, які використовуються з цією метою і, навіть, не від обсягів коштів, а від гнучкості перерозподілу [191, с. 38; 421, с. 27].

При застосуванні методу відсоткових відрахувань обов'язково виникає питання: які нормативи використовувати – єдині для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць, єдині в межах певних груп місцевих бюджетів (в залежності від рівня податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості на одного жителя), тобто групові нормативи чи індивідуальні?

В економічній літературі досить розповсюдженою є точка зору на індивідуальні нормативи у бюджетному регулюванні як атрибут адміністративно-розподільчої економіки з притаманними їй особливостями у побудові бюджетної системи та механізмі бюджетного регулювання. Дійсно, упродовж тривалого часу в бюджетній практиці Радянського Союзу використовувались індивідуальні нормативи відрахувань від загальнодержавних податків в доходи місцевих бюджетів, визначення конкретних розмірів яких здійснювалося в результаті співставлення запланованих видатків бюджетів і очікуваних доходів. Використання таких нормативів не виключало впливу суб'єктивних факторів на процес їх визначення.

В умовах ринкової економіки, на думку багатьох вчених і практиків, перевага повинна надаватися єдиним нормативам у бюджетному регулюванні, які

створюють однакові умови для всіх територій [212, с. 41; 409, с. 16]. На перший погляд, застосування єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, що надходять на території місцевого самоврядування, дуже зручне і просте з позицій практичного втілення, в процесі якого можна уникнути болісної процедури визначення конкретного розміру нормативу відрахувань для кожного місцевого бюджету.

Проте виникає інше питання: який рівень відрахувань необхідно брати за основу для всіх адміністративно-територіальних одиниць? При значних коливаннях податкового потенціалу окремих територій застосування максимальних нормативів відрахувань, розрахованих на збалансування бюджетів-реципієнтів, приведе до утворення значного надлишку коштів у місцевих бюджетах територій-донорів.

Ми вважаємо, що більш доцільним в сучасних умовах розвитку України є використання групових нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, що вимагає проведення групування адміністративно-територіальних одиниць, в місцеві бюджети яких будуть передаватися регуляційні податки за єдиними в межах цих груп нормативами. Мова йде про розщеплення надходжень від прибуткового податку з громадян; даний податок з 2001 р., згідно змін у механізмі бюджетного регулювання, використовується як регуляційний між окремими видами місцевих бюджетів.

В практиці бюджетного регулювання України за роки її незалежності застосовувалися всі види нормативів відрахувань від загальнодержавних податків. Так, податок на додану вартість у 1992-1993 рр. та 1995-1996 рр. розщеплювався за індивідуальними, а у 1994 р. – за єдиними нормативами; акцизний збір у 1994-1996 рр. – за єдиними, а у 1992-1993 рр. та 1999 р. – за груповими нормативами; податок на прибуток підприємств у 1994-1998 рр. – за єдиними, а у 1992-1993 рр. та 1999 р. – за груповими нормативами; прибутковий податок з громадян у 1992-1998 рр. – за єдиними, а у 1999 р. – за груповими нормативами і в 2000-2001 рр. також за єдиними нормативами.



Найбільш значна диференціація нормативів відрахувань мала місце у розщепленні ПДВ, якому відводилася головна роль у процесі збалансування місцевих бюджетів. Застосування диференційованих нормативів відрахувань від ПДВ давало можливість збалансувати місцеві бюджети з використанням незначних за абсолютними розмірами дотацій обмеженому колу адміністративно-територіальних одиниць.

В табл. 3.4 показані розміри єдиних, групових та діапазони коливань індивідуальних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків в доходи місцевих бюджетів України. Розміри нормативів в розрізі місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць наведені в додатку Г.1-4.

Таблиця 3.4

Нормативи відрахувань від регуляційних доходів.

(%)

---

Роки

Податок на додану вартість

Акцизний збір

Податок на прибуток підприємств

Прибутковий податок з громадян

1992

14,5 -100

50; 100

20 -100

100

1993

22,1-100

10; 50; 100

25; 50; 100

100

1994

20

20

50

50

1995

20 -100

20; 100

70; 100

50; 100

1996

---

20 -100

20; 100  
70

50; 100

1997

-

50\*

100

100

1998

-

-

100

100

1999

-

10; 20; 50;100\*\*

30-100

25 -100

2000

-

100\*\*\*

100\*\*\*\*

100

2001

-

---

100\*\*\*

100\*\*\*\*

100

-----  
\* Крім акцизного збору з ввезених на територію України товарів.

\*\* Акцизний збір з вітчизняних товарів.

\*\*\* Акцизний збір з вироблених в Україні товарів – лише для бюджетів Автономної Республіки Крим

\*\*\*\* Лише для бюджету Автономної Республіки Крим та м. Києва.

У 1994 та 1997 роках використовувались єдині нормативи відрахувань за всіма регуляційними податками, що одночасно спричинило збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів. У 1998 р. була зроблена спроба розподілу податків: за державним бюджетом закріплювалися непрямі, а за місцевими бюджетами – прямі податки. У 1999 р. відбулося повернення до групових нормативів відрахувань, за якими здійснювалося розщеплення трьох регуляційних податків: акцизного збору з вітчизняних товарів, податку на прибуток підприємств та прибуткового податку з громадян. У 2000-2001 рр. застосовувалися єдині нормативи.

Перехід до застосування єдиних та групових нормативів у бюджетному регулюванні, а також закріплення ПДВ за державним бюджетом зумовили збільшення ступеня централізації бюджетних ресурсів, а також збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів (див. табл. 2.11 та 3.2).

Як розподіл податків і доходів між рівнями бюджетної системи, так і їх розщеплення не виключає можливості застосування бюджетних трансфертів. Надання фінансової допомоги бюджетам у вигляді бюджетних трансфертів (дотацій, субвенцій) слід також розглядати як один з методів бюджетного регулювання.

Трансферти в зарубіжній практиці трактуються як “передавальні платежі”, “односторонні перекази”, характерними ознаками яких є те, що рух коштів у

вигляді трансфертів не супроводжується зустрічним одержанням товарів, послуг або грошей [28, с. 536]. Трансфертні платежі можуть виплачуватися урядом або фірмою домогосподарству чи фірмі; якщо такі платежі здійснює уряд, то їх називають урядовими або державними трансфертними платежами, в багатьох країнах – субсидіями.

Окремі вчені розглядають бюджетні субсидії як частину загальнодержавних податків, які передаються центральними урядами в порядку перерозподілу у місцеві бюджети [28, с. 536; 141, с. 663]. Звичайно, певною мірою, кошти, необхідні для перерозподілу, центральний уряд одержує від більш багатих у фінансовому відношенні територій за допомогою вилучення частини загальнодержавних податкових надходжень. Проте слід враховувати, що податки – це не єдине джерело доходів центрального бюджету, окрім них в бюджет поступають неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, кошти від державних позик та ін. За відсутності закріплення певних доходів за фінансуванням конкретних видатків, в тому числі за наданням бюджетних трансфертів, такий підхід до вияснення суті бюджетних субсидій нам видається дещо звуженим, він не відповідає чинній практиці виконання бюджетів. Виключення становлять лише ті випадки, коли в складі центрального бюджету формується спеціальний фонд для видачі фінансових допомог за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків та платежів.

Широке за своєю сутністю поняття “трансфертних платежів” в бюджетній сфері трансформується і конкретизується поняттям “субсидії”. В кожній країні є своя специфіка у наданні субсидій, проте всі їх різноманітні види можна об’єднати у дві основні групи: безумовні (або загальні) субсидії та умовні (або спеціальні) субсидії [82, с. 500; 270, с. 71; 291, с. 2-3].

Субсидії загального призначення (на практиці їх називають дотаціями) надаються у місцеві бюджети з метою їх збалансування; механізм надання не вимагає цільового використання одержаних коштів і тому такі субсидії не обмежують самостійність місцевої влади. Не випадково, що однією з вимог

Європейської хартії місцевого самоврядування щодо формування фінансових ресурсів місцевих влад є надання дотацій, не призначених для фінансування конкретних проектів [88, с. 5].

Новим підходом до надання бюджетних трансфертів у європейських країнах стало використання дотацій, заснованих на результатах виконання певних програм, а не здійснення фінансування в межах визначеної суми. Наприклад, це дотації лікувальним закладам з врахуванням кількості лікувальних процедур, школам – на основі результатів іспитів, місцевому громадському транспорту – по ефективності пасажиро-кілометрів [320, с. 50]. Такий принцип функціонування бюджетних трансфертів дозволяє досягти вищої якості послуг, що надаються місцевій владі, проте він також передбачає постійний контроль якості на основі розроблених показників і стандартів, які повинні регулярно переглядатися.

На противагу субсидіям загального призначення, субсидії спеціального призначення (або субвенції) передбачають цільове використання одержаних коштів. Метою надання субвенцій є фінансування державних програм чи проектів, а також забезпечення органів місцевого самоврядування коштами, необхідними для виконання делегованих повноважень. Субвенційний механізм може передбачати дольову участь органів місцевого самоврядування у фінансуванні відповідних потреб і видатків.

Одним з видів трансфертних платежів в зарубіжних країнах є бюджетні гранти. Основна відмінність грантів від субсидій полягає в тому, що вони мають одноразовий епізодичний характер, в той час, як бюджетні субсидії характеризуються систематичністю надання і є постійним і невід'ємним складовим елементом процесу бюджетного регулювання.

Нерідко можна зустріти більш широке тлумачення трансфертів, до яких, окрім субсидій, відносять податки, надходження від яких розподіляються між національним і субнаціональним рівнями влади, а також плату за користування певними видами суспільних благ, які надаються через мережу закладів освіти, охорони здоров'я, фізичної культури, спорту, культури тощо [82, с. 126]. Така

постановка питання не нова, в економічній літературі початку ХХ століття можна знайти як широке, так і більш вузьке тлумачення фінансових допомог, які держава надавала місцевим спілкам .

Ще у 1913 р. професор Л.В.Ходській до дотацій відносив передачу частини будь-якого державного податку на користь місцевих спілок. Субсидіями він називав державні допомоги або участь держави у певній частині тих чи інших місцевих видатків [410, с. 541].

У Фінансовій енциклопедії за редакцією І.А.Блінова та А.І.Буковецького (1924 р.) до дотацій віднесено: “...передачу государством отдельным коммунальным единицам в установленном законом порядке имущественных объектов, постоянных ежегодных рент, доходов от поступления государственных налогов или части этих доходов, с возложением на означенные коммунальные единицы выполнения задач общегосударственного значения” [394, с. 324]. Метою надання дотацій вважається покращення фінансів місцевих сплукв у цілому; з наданням субвенцій пов’язується виконання конкретних завдань.

Одночасно у таких авторів як В.Твердохлебов, І.Озеров, М.Сірінов, Б.Кринська, Є.Яніцкий та інших можна спостерігати більш вузьке тлумачення дотацій, які розглядалися як грошові допомоги держави місцевим спілкам, що надавалися у визначеній сумі на безповоротних засадах [189, с. 14; 258, с. 124; 311, с. 92; 342, с. 31; 367, с. 283].

У Фінансово-кредитному словнику за редакцією В.Ф.Гарбузова (1984-1988 роки) бюджетні дотації характеризувалися як грошові кошти, які передаються у безповоротному порядку з вищестоячих бюджетів нижчестоячим для їх остаточного збалансування [396, с. 392-393]. Під субвенціями розумілися грошові допомоги органам влади з боку держави; підкреслювалось цільове використання коштів, при невиконанні цієї умови кошти підлягають поверненню [398, с. 215]. Цікаво, що у тому ж словнику субсидії розглядалися лише як вид фінансових допомог, які надаються капіталістичною державою юридичним та фізичним особам, місцевим органам влади, іншим державам [398, с. 216], тобто вважалося,

що в умовах соціалістичної економіки даний вид допомог не використовується.

Концептуально такий підхід до характеристики дотацій та субвенцій збережений і у Фінансовому словнику за редакцією А.Г.Загороднього, Г.Л.Вознюка та Т.С.Смовженка [92, с. 139-140, 442-443].

Дотації, цільові дотації та субвенції активно використовувалися у механізмі бюджетного регулювання лише на початкових етапах існування Радянської держави. Як відомо, в 1920-ті роки проходив складний процес становлення, а пізніше – розвитку і зміцнення інституту місцевих фінансів і його найважливішого складового елементу – місцевих бюджетів. Вдосконалювалась і розвивалася практика бюджетного регулювання, яка в середині 1920-х – на початку 1930-х років відзначалась застосуванням різноманітних методів. Окрім зазначених видів фінансових допомог місцевим бюджетам надавалися кошти з фондів регулювання, здійснювалися відрахування від державних податків і спеціальних джерел, проводилася додаткова диференціація переліку видатків місцевих бюджетів, цільове закріплення і фондування доходів тощо.

Створена у 1924 р. субвенційна система, яка прийшла на зміну системі дотацій, проіснувала лише до 1931 р. Зрозуміло, що за такий короткий проміжок часу механізм надання фінансової допомоги місцевим бюджетам не міг бути досконало відпрацьованим, суттєвим його недоліком стали відсутність цілісності і послідовності [311, с. 90].

Разом з проведенням податкової реформи 1930-1932 років система бюджетних субвенцій була скасована і перевага віддана методу відсоткових відрахувань від державних податків і доходів, крім того, практикувалося виділення дотацій місцевим бюджетам. Таким чином, упродовж тривалого часу (з початку 1930-х і до середини 1980-х років) в бюджетному регулюванні застосовувалися виключно дотації.

Обмеження і спрощення механізму бюджетного регулювання було характерним для останніх десятиліть існування СРСР, яке відзначалося значимим посиленням централізації фінансових, в тому числі бюджетних ресурсів.



Виключення становили останні декілька років перед розпадом Союзу, коли було визнано неможливим за допомогою командних методів керівництва країною забезпечити економічне зростання; все більша перевага почала надаватись ринковим методам, які, зокрема, передбачали суттєві зрушення у пропорціях розподілу фінансових ресурсів на користь децентралізованих фінансових ресурсів. Наприкінці 1980-х років відбулося повернення до застосування в бюджетній практиці субсидій (за попередньою термінологією – цільових дотацій) і субвенцій, які відтепер планувалися в складі видатків Державного бюджету СРСР окремим союзним республікам.

Вчені і практики завжди майже одногосно висловлювалися проти використання дотацій. Показовими у цьому відношенні є слова відомого фахівця в галузі місцевих фінансів професора В.Твердохлебова, який, спираючись на досвід західних країн, ще у 1919 р. категорично зауважив: “С точки зрення **финансовой**, оставляя в стороне политические мотивы или федералистические тенденции, дотации вредны” (виділено автором тих слів – О.К.) [367, с. 293].

Ми вважаємо, що нерозвинутість механізму надання дотацій місцевим бюджетам на відповідному етапі їхнього розвитку спричинили значне зниження ефективності бюджетного регулювання в цілому. Не випадково, що в економічній літературі багато авторів неодноразово підкреслювали вади дотацій та негативні наслідки їх застосування:

розповсюдження споживацьких тенденцій і незацікавленість місцевих фінансових органів у повній мобілізації доходів до місцевих бюджетів, а також у своєчасному фінансуванні видатків і економному витрачанні коштів;

послаблення впливу місцевих фінансових органів на результати роботи підвідомчого місцевого господарства, а отже зменшення можливостей для перевиконання доходної частини місцевих бюджетів;

зменшення ефективності фінансового контролю;

залежність виконання нижчестоящих бюджетів від виконання вищестоящих, з яких їм надається дотація [18, с. 40; 80, с. 37; 234, с. 334; 296, с. 49; 396, с. 393;

426, с. 117].

Бюджетні дотації стали розглядатися як надзвичайна міра в процесі збалансування місцевих бюджетів [396, с. 392; 421, с. 29]. Враховуючи особливості побудови бюджетної системи СРСР, коли нижчестоячі бюджети входили до складу наступного за шаблоном вищестоячого бюджету, то такий погляд стає зрозумілим. Адже збалансування бюджетів досяглося, головним чином, шляхом розщеплення податкових надходжень в межах певної території між різними видами бюджетів.

Поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів в українську практику було вперше запроваджено у 1996 р. разом із введенням нової бюджетної класифікації. Характерною особливістю сучасного вітчизняного трактування бюджетних трансфертів є те, що до них відносять не лише кошти, які одержують бюджети нижчих рівнів від державного бюджету і бюджетів вищих рівнів, а також перерахування коштів, які здійснюються у зворотному напрямку, тобто надлишки доходів від бюджетів нижчих рівнів до бюджетів вищих рівнів.

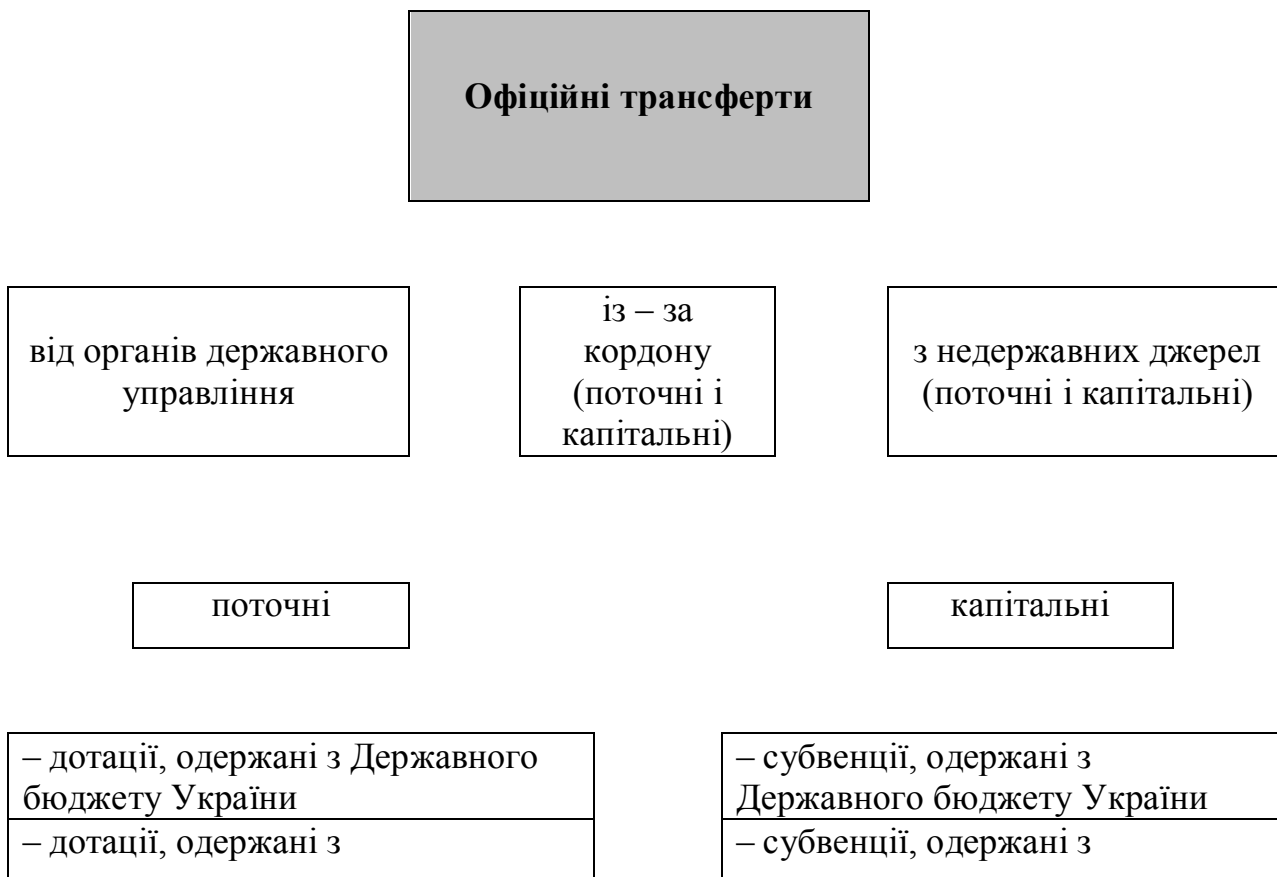
Усі бюджетні трансферти в бюджетній класифікації поділялися на дві групи в залежності від цільового спрямування коштів: 1) поточні; 2) капітальні (див. рис. 3.2). До поточних офіційних трансфертів належали грошові допомоги (дотації), які одержували бюджети нижчих рівнів при недостатності доходних джерел, тобто метою надання поточних офіційних трансфертів було збалансування даних бюджетів.

На відміну від поточних, капітальні офіційні трансферти (субвенції) передбачали цільове використання одержаних коштів і тому вони безпосередньо впливають на структуру видатків бюджетів, які їх отримують. Цілі, на які спрямовуються субвенції, головним чином, пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

В залежності від джерел одержання офіційні трансферти поділялися на: 1) офіційні трансферти від органів державного управління; 2) офіційні трансферти одержані з-за кордону; 3) офіційні трансферти з недержавних джерел.

В сучасних умовах у вітчизняній бюджетній практиці використовуються як дотації, так і субвенції. Причому в останні роки відбулося розширення переліку цільових субвенцій внаслідок посилення бюджетної дисципліни і встановлення вимог щодо цільового використання бюджетних коштів. У відповідності до такої тенденції спостерігається значне збільшення частки субвенцій у видатках Державного бюджету України: з 0,7% у 1992 р. до 7,5% у 2001 р. і планується деяке зменшення частки дотацій: з 11,8% у 2000 р. до 9,1% у 2001 р. (див. додаток Д).

У 2001 р. перелік міжбюджетних трансфертів включав вісім видів: 1) дотації вирівнювання місцевим бюджетам; 2) додаткові дотації бюджету Автономної Республіки Крим та місцевим бюджетам. З метою стимулювання надходження коштів до загального фонду Державного бюджету України понад річні розрахункові обсяги у 2001 р. Був встановлений особливий порядок розподілу таких надходжень між державним і місцевими бюджетами. Дані



республіканського бюджету АРК, обласних, міських (міст Києва та Севастополя) бюджетів
– дотації, одержані з районних та міських бюджетів, крім міст районного підпорядкування
– кошти, одержані за взаємними розрахунками з державним бюджетом
– кошти, одержані сільськими, селищними та міськими (міст районного підпорядкування) бюджетами
– надходження коштів з бюджетів нижчих рівнів

республіканського бюджету АРК, обласних, міських (міст Києва та Севастополя) бюджетів
– субвенції, одержані з районних та міських бюджетів, крім міст районного підпорядкування
– надходження лишків доходів до бюджету АРК, обласних, міських бюджетів
– надходження лишків доходів до районних та міських бюджетів

Рис. 3.2. Групування бюджетних трансфертів згідно бюджетної класифікації. надходження відображаються у звітності як додаткова дотація і використовуються на фінансування соціальних видатків; 3) субвенція на здійснення містом Києвом функцій столиці України; 4) субвенція на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій; 5) субвенції на фінансування пільг та субсидій населенню на оплату електроенергії, природного і скрапленого газу та житлово-комунальних послуг; 6) субвенції на виконання спільних соціально-економічних програм; 7) інші субвенції; 8) кошти, що передаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих бюджетів з бюджетів нижчого рівня.

Бюджетний кодекс України змінив концептуальні підходи до класифікації трансфертів. Перш за все, відбулося уточнення термінології: замість “офіційні трансферти” використовується “міжбюджетні трансферти”, які визначені як кошти, що безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету в інший.

Міжбюджетні трансферти поділяються на чотири види, перший вид – це дотації вирівнювання, які надаються з Державного бюджету місцевим бюджетам. Визначальною, на наш погляд, є назва, з якої випливає, що основною метою

даного виду трансфертів є здійснення вирівнювання доходної спроможності бюджету, який її отримує, тобто, в кінцевому підсумку, згідно раніше визначеного нами поняття – проведення фінансового вирівнювання. Даній цілі підпорядкований і сам механізм розрахунку дотацій вирівнювання. Так, обсяг дотації визначається шляхом співставлення видатків відповідних місцевих бюджетів, визначених із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості і коригуючих коефіцієнтів і доходів (кошику доходів), які, згідно Бюджетного кодексу, поступають до місцевих бюджетів. Розрахунок прогнозного кошика доходів здійснюється з використанням індексу відносної податкоспроможності, тобто коефіцієнту, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці у порівнянні з середнім показником по країні в розрахунку на одного мешканця.

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ		
Види:	Цільове спрямування:	Надаються:
Дотації вирівнювання	1) бюджетам АРК, обласним, районним, міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення	з Державного бюджету України
	2) бюджетам районів у містах, сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань	з бюджетів Києва і Севастополя, міст республіканського і обласного значення
Субвенції	1) на здійснення програм соціального захисту	з Державного бюджету України
	2) на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою	з Державного бюджету України
	3) на виконання інвестиційних проектів	з Державного бюджету України і місцевих бюджетів
	4) на утримання об'єктів спільного	з місцевих бюджетів

	користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування	
	5) на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань	з місцевих бюджетів
	6) інші субвенції	з Державного бюджету України і місцевих бюджетів
Кошти щопердаються	1) до Державного бюджету України	з місцевих бюджетів
	2) до місцевих бюджетів	з місцевих бюджетів
Інші дотації	місцевим бюджетам	з Державного бюджету України і місцевих бюджетів

Рис. 3.3. Систематика міжбюджетних трансфертів у Бюджетному кодексі України.

Другий вид міжбюджетних трансфертів – це субвенції; вони можуть надаватися як з Державного, так і місцевих бюджетів. Характерною ознакою субвенцій є цільове використання одержаних коштів, основні напрямки якого визначено: здійснення програм соціального захисту; компенсація втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою; виконання інвестиційних проектів; утримання об'єктів спільного користування чи ліквідація негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань; інші цілі.

Третій вид трансфертів представляє передачу коштів до державного або місцевого бюджету з інших місцевих бюджетів у випадках, коли прогнозні показники доходів місцевого бюджету перевищують розрахунковий обсяг видатків. Четвертий вид міжбюджетних трансфертів – це інші дотації, які надаються з державного бюджету до місцевих бюджетів.

Отже, в сучасних умовах трансферти займають важливе місце в процесі

бюджетного регулювання; разом із запровадженням Бюджетного кодексу України, вони стають основним методом бюджетного регулювання. Такі зміни відповідають досвіду зарубіжних країн, який свідчить, що в останні роки спостерігається стала тенденція зростання ролі бюджетних трансфертів, підтвердженням якої є збільшення їх питомої ваги у сукупних доходах місцевих бюджетів. В багатьох країнах субсидії перетворилися в основний елемент муніципального фінансування, їх питома вага в складі фінансових ресурсів муніципальних формувань коливається в межах 30-60% і складає: в Австрії – 35%, Бельгії – 40%, Фінляндії – 31%, Франції – 26%, Німеччині – 45%, Італії – 38%, Нідерландах – 60%, Польщі – 60% та ін. [225, с. 29-30]. В таких умовах закономірним стало виникнення терміну “трансфертна держава” [9, с. 53].

Офіційні трансферти займають чільне місце і в доходах місцевих бюджетів України, за останні роки їх питома вага зросла (див. табл. 2.11). Так, якщо у 1995 році за рахунок дотацій було сформовано 29% доходів, то у 2000 р. дотації та субвенції склали 43% сукупних доходів місцевих бюджетів України. Як було відзначено у підрозділі 2.4, в розрізі окремих видів місцевих бюджетів частка бюджетних трансфертів в доходах є значно вищою, а найбільшим рівнем дотаційної залежності серед бюджетів територіальних громад відзначаються сільські бюджети (див. табл. 2.15).

Об’єктивно притаманні бюджетним трансфертам потенційні можливості позитивного вирішення завдань бюджетного регулювання на практиці спрацьовують лише за умови наявності ефективного механізму їх надання, який, зокрема, передбачає гарантії повного і своєчасного одержання коштів, а також контроль з боку державних органів за їх ефективним витрачанням.

Починаючи з 1999 р. в Україні застосовується метод автоматичного перерахування дотацій областям на основі встановлених щорічними законами Про Державний бюджет України нормативами щоденних відрахувань від надходжень визначеного переліку загальнодержавних податків і зборів. У 2001 році цей перелік охоплював 21 вид доходних поступлень загального фонду Державного

бюджету України. Впровадження даного методу сприяло стабілізації механізму бюджетного регулювання, а також встановленню заінтересованості фінансових органів на місцях у повній і своєчасній мобілізації доходів як до державного, так і до місцевих бюджетів. Віднесення починаючи з 1998 р., трансфертів місцевим бюджетам до захищених статей державного бюджету сприяло посиленню гарантованості одержання сум дотацій і субвенцій.

### 3.3. Стан фінансового вирівнювання

Конституція України гарантує всім громадянам рівні права і свободи, зокрема, такі як право на соціальний захист, на достатній життєвий рівень, на освіту, охорону здоров'я тощо [169, с. 21-22]. Практичне втілення даних конституційних гарантій потребує відповідного фінансового забезпечення за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. У свою чергу, рівність всіх громадян вимагає фінансування видатків з бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць із застосуванням єдиних підходів щодо кількісного їх виміру.

Показником, за допомогою якого можна проаналізувати територіальні особливості у фінансуванні певних суспільних потреб, є розміри видатків з місцевих бюджетів (сукупних і в тому числі за розділами функціональної класифікації) у співставленні з кількістю населення, яке проживає на території місцевого бюджету, тобто середньодушові видатки.

Як було відзначено у підрозділі 3.1, одним із завдань бюджетного регулювання є проведення фінансового вирівнювання, в процесі якого бюджетні витрати приводяться у відповідність до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, нівелюються територіальні диспропорції, що мають місце у розмірах середньодушових видатків.

На даний час в Україні поки що не розроблені державні соціальні стандарти



і державні соціальні гарантії, відсутні також і нормативи фінансового забезпечення державних соціальних гарантій. В зв'язку з цим, аналізуючи розміри середньодушових видатків з місцевих бюджетів, ми досліджували їх територіальну диференціацію, а також відхилення їх розмірів від середнього рівня, який склався в цілому по країні. 5 жовтня 2000 р. був прийнятий Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”, згідно якого передбачалася розробка і затвердження державного класифікатора соціальних стандартів і нормативів.

Аналіз даних про рівні середньодушових видатків з місцевих бюджетів України за останні п'ять років дає підставу стверджувати, що ефективного фінансового вирівнювання не було проведено, хоча необхідність його здійснення неодноразово підкреслювалась на державному рівні. Так, за період 1996-2000 років відмінності у розмірах середньодушових видатків місцевих бюджетів не тільки не були ліквідовані або принаймні послаблені, але відбулося подальше їх поглиблення. Амплітуда коливань граничних значень видатків в розрахунку на душу населення залишається досить значною, розбіжності між максимальним та мінімальним рівнями зростають: у 1996 р. дане співвідношення складало 1,9 рази, 1998 р. – 2,4 рази, а в 2000 р. – 3,6 рази. Збільшилися значення показників, які характеризують ступінь диференціації середньодушових видатків: середнє квадратичне відхилення зросло протягом даного періоду у 3,6 рази, розмах варіації – у 4,3 рази, коефіцієнт варіації – у 2 рази (див. табл. 3.1).

Для того, щоб виробити ефективну політику і механізм фінансового вирівнювання необхідно виявити причини, які зумовлюють територіальні відмінності у розмірах середньодушових видатків з місцевих бюджетів країни. Використовуючи методи математичної статистики, а саме кореляційний аналіз, ми дослідили вплив наступних факторів на рівень середньодушових видатків:

1) частки регіону у загальному випуску, тобто у загальній по країні вартості товарів і послуг, які є результатом виробничої діяльності. Вивчаючи тісноту зв'язку між розмірами середньодушових видатків місцевих бюджетів і випуском,

ми намагалися виявити, наскільки рівень економічного розвитку впливає на досліджувані показники;

2) валової доданої вартості на душу населення. Включення даного показника в перелік визначаючих чинників пояснюється тим, що саме валова додана вартість є джерелом сплати усіх податків і об'єктом оподаткування, тобто вона безпосереднім чином впливає на обсяги доходів, а отже і видатків бюджетів;

3) частки регіону в сукупних доходах місцевих бюджетів країни без врахування офіційних трансфертів. Даний показник відображає доходний потенціал місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць;

4) обсягів офіційних трансфертів у співставленні з доходами місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць (без врахування офіційних трансфертів). Включення даного показника було зумовлено поставленою метою: визначити результативність процесів фінансового вирівнювання. Дотації і субвенції, як було вказано вище, надаються місцевим бюджетам для їхнього збалансування при недостатності власних джерел, а також з метою проведення фінансового вирівнювання.

В додатку Е.1 наведені розміри середньодушових видатків місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць України за 1998 рік і значення обраних нами факторів. Показник середньодушових видатків є результативною ознакою, а чотири інших показники – факторними ознаками. Побудовані діаграми розсіювання значень факторних ознак показують, що наші моделі є лінійними (див. рис. 3.4 і 3.5). Оціночне рівняння кожної однофакторної моделі має наступний вигляд:

$$Y = \alpha + \beta x$$

де  $Y$  – результативна ознака;

$\alpha$  і  $\beta$  – параметри, які знаходяться в результаті розв'язання системи рівнянь;

$x$  – факторна ознака.

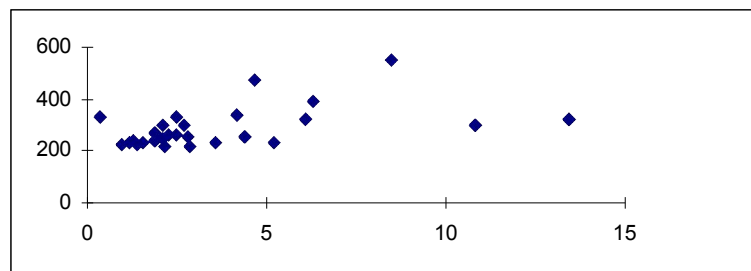
Система рівнянь, яка формується на основі методу найменших квадратів,

представлена наступним чином:

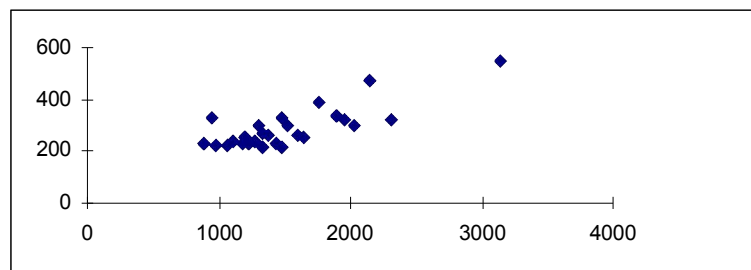
$$\alpha n + \beta \sum x_i = \sum y_i$$

$$\alpha \sum x_i + \beta \sum x_i^2 = \sum x_i y_i$$

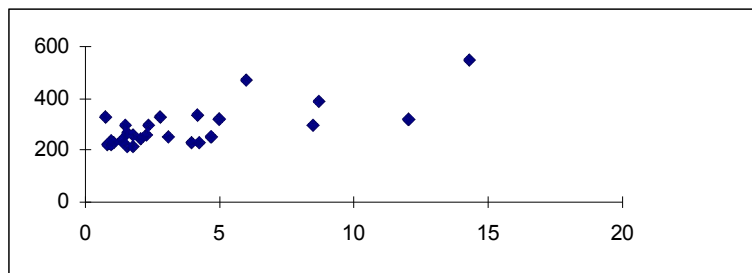
Аналіз результатів розрахунків коефіцієнтів кореляції по чотирьом вищевказаним факторам, дає підставу стверджувати, що найбільший вплив на розміри середньодушових видатків місцевих бюджетів України мають обсяги валової доданої вартості, створеної в регіоні у співставленні з кількістю населення, яке там проживає. Коефіцієнт кореляції за цією факторною ознакою найбільший, за показниками 1998 року він склав 0,807. Досить відчутний вплив на результативну ознаку мають обсяги власних, закріплених і регуляційних доходів, які акумулюються у місцевих бюджетах, тобто податковий потенціал територій. Коефіцієнт кореляції за даною факторною ознакою у 1998 р. склав



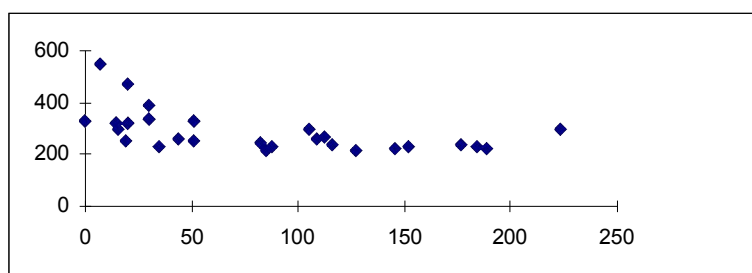
1. Частка регіону у випуску, %



2. Валова додана вартість в розрахунку на душу населення, грн.

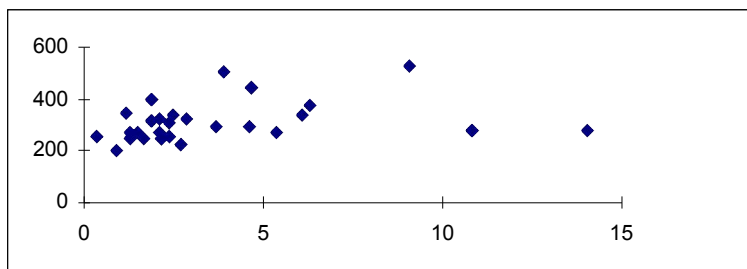


3. Частка регіону у сукупних доходах місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів), %

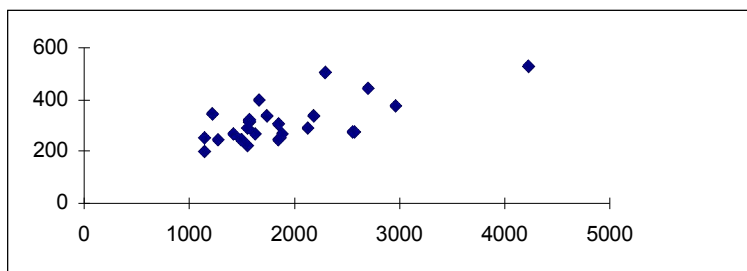


4. Офіційні трансферти у % до доходів місцевих бюджетів (без врахування офіційних трансфертів)

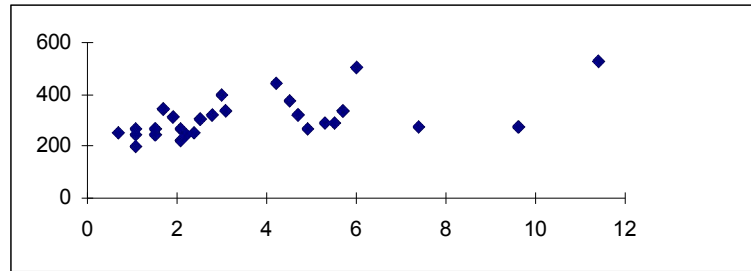
Рис. 3.4. Діаграми розсіювання факторних ознак по показниках за 1998 р.



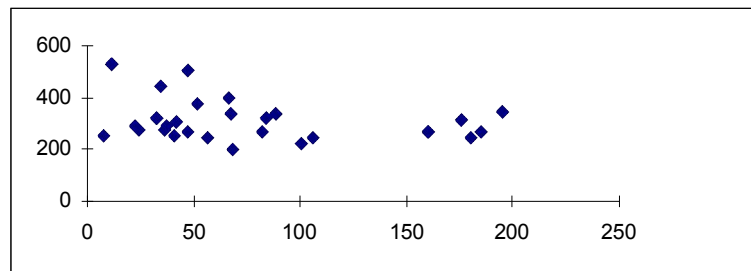
1. Частка регіону у випуску, %



2. Валова додана вартість в розрахунку на душу населення, грн.



3. Частка регіону у сукупних доходах місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів), %



4. Офіційні трансферти у % до доходів місцевих бюджетів (без врахування офіційних трансфертів)

Рис. 3.5. Діаграми розсіювання факторних ознак по показниках за 1999 р.

0,730. Одночасно, слід відзначити відносно менший вплив у порівнянні з попередніми факторними ознаками вартості вироблених у регіоні товарів і послуг, які є результатом виробничої діяльності (коефіцієнт кореляції – 0,485), а також обсягів одержаних офіційних трансфертів (коефіцієнт кореляції – 0,542).

Показники за 1999 рік підтверджують відзначені нами тенденції щодо впливу окремих чинників на розміри середньодушових видатків з місцевих бюджетів (див. рисунок 3.5 і додаток Е.2). Хоча, в цілому, зв'язок між результативною та факторними ознаками послабився, що знайшло відображення на зменшенні усіх коефіцієнтів кореляції, проте на першому місці залишився показник середньодушової валової доданої вартості (коефіцієнт кореляції – 0,680), на другому – податковий потенціал територій (коефіцієнт кореляції – 0,554).

Таким чином, регіональна диференціація середньодушових видатків з місцевих бюджетів України значною мірою зумовлена відмінностями в обсягах

валової доданої вартості, створеної в регіоні. Офіційні трансферти як основний метод бюджетного регулювання неефективно використовуються в цілях фінансового вирівнювання. Як показує чинна бюджетна практика, основною метою надання дотацій і субвенцій в даний час є не проведення фінансового вирівнювання, а задоволення поточних потреб органів місцевого самоврядування, які фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Диференціація рівнів сукупних середньодушових видатків з місцевих бюджетів зумовлює відмінності у розмірах видатків за основними напрямками витрачання коштів. Ми зупинимось лише на найважливіших з них – тих, що безпосередньо пов'язані із задоволенням першочергових потреб громадян.

В додатках Ж.1-3 наведені дані про розміри видатків в розрахунку на одного жителя за такими розділами функціональної класифікації бюджетних видатків: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, житлово-комунальне господарство, культура, мистецтво і засоби масової інформації, фізична культура і спорт.

Видатки на освіту в розрахунку на душу населення у 1998 р. в середньому становили 69 грн., в розрізі регіонів вони коливалися від 51 грн./чол. у Луганській області до 119 грн./чол. у м. Києві. Середнє квадратичне відхилення розмірів середньодушових видатків на освіту становило 12,8, розмах варіації – 68, коефіцієнт варіації – 18,7%. У 1999 р. відбулося деяке зменшення диференціації таких видатків за рахунок збільшення мінімального рівня (57 грн./чол. у Чернігівській області) і зменшення максимального (98 грн./чол. в столиці). Відповідно зменшилися наступні показники: середнє квадратичне відхилення – до 10,2, розмах варіації – до 41 і коефіцієнт варіації – до 14,7%. Проте у 2000 р. відбувався зворотній процес поглиблення диференціації середньодушових видатків на освіту. Так, якщо у середньому дані видатки були на рівні 88 грн./чол., то в столиці складали 158 грн./чол., в той час як в Луганській області – 68 грн./чол., Донецькій – 69 грн./чол., тобто розмах варіації збільшився до 90, коефіцієнт варіації – до 20,4%.

Середньодушові видатки на охорону здоров'я з місцевих бюджетів у 1998 р. в середньому складала 64 грн./чол. і коливалися від 47 грн./чол. в Закарпатській області до 104 грн./чол. в м. Києві. Диференціація розмірів видатків в регіональному розрізі була приблизно на такому ж рівні, як і видатків на освіту. Проте у 1999 р. відбулося подальше посилення регіональних розбіжностей середньодушових видатків на охорону здоров'я: при середньому рівні 68 грн./чол. найменшими такі видатки були з місцевих бюджетів Чернівецької області (43 грн./чол.) і найвищими – з місцевих бюджетів Рівненської області (141 грн./чол.). Зростання ступеня диференціації відзначилось на збільшенні наступних показників: середнього квадратичного відхилення з 11,3 до 17,9; розмаха варіації з 57 до 98 і коефіцієнта варіації з 17,7% до 26,3%. У 2000 р. в цілому диференціація даних видатків стала меншою, майже досягнувши рівня 1998 року: зменшився розмах між максимальним і мінімальним значенням до 74 грн./чол., коефіцієнт варіації до 19,4%.

За 1998-2000 рр. відбулося незначне поглиблення диференціації середньодушових видатків з місцевих бюджетів України по соціальному захисту і соціальному забезпеченню населення, яке супроводжувалось збільшенням коефіцієнта варіації з 32,1% у 1998 р. до 33% у 2000 р., хоча полярність коливань середньодушових видатків зростає. Так, якщо у 1998 р. найменші розміри середньодушових видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення населення мали місце в Одеській області – 28 грн./чол., Херсонській області – 30 грн./чол. і м. Севастополі – 20 грн./чол., то у в Полтавській області дані видатки досягли максимального рівня – 94 грн./чол., значно більшими за середній рівень по країні вказані видатки були в областях: Харківській – 81 грн./чол., Черкаській – 71 грн./чол. і Сумській – 69 грн./чол.

У 1999 р. відбулося збільшення кількості адміністративно-територіальних одиниць, з місцевих бюджетів яких фінансування видатків по соціальному захисту і соціальному забезпеченню в розрахунку на душу населення здійснювалось на рівні, значно меншому за середній (на 30-50 %). Так, при середньому значенні

вказаних видатків 42 грн./чол., в Чернівецькій області вони становили 20 грн./чол., Чернігівській – 23 грн./чол., в Херсонській, Волинській, Одеській, Запорізькій областях – в межах 27-29 грн./чол. Серед областей, в яких відзначалися значно вищі рівні даних видатків, слід відмітити Харківську (71 грн./чол.) і Житомирську (69 грн./чол.).

У 2000 р. при незначному зменшенні коефіцієнта варіації у порівнянні з попереднім роком, розмах варіації зріс утричі: з 51 грн. до 155 грн. З бюджету столиці видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення в розрахунку на душу населення склали 215 грн., одночасно у Закарпатській області – 60 грн.

Серед аналізованих витрат місцевих бюджетів України, пов'язаних із задоволенням першочергових проблем громадян найбільше відрізняються в розрізі адміністративно-територіальних одиниць видатки на житлово-комунальне господарство. Коефіцієнт варіації за даними видатками у 1998 р. становив 68,7%, у 1999 р. – 61,3%, а у 2000 р. – 88%. В середньому видатки на житлово-комунальне господарство в розрахунку на душу населення у 1998 р. склали 25 грн., коливалися із значним розмахом: від 8 грн./чол. в Чернівецькій області до 83 грн./чол. в м. Києві, 72 грн./чол. в м. Севастополі; у 1999 р. середній рівень даних видатків був 21 грн./чол., мінімальний – 6 грн./чол. у Вінницькій області, максимальний – 65 грн./чол. в м. Києві. У 2000 р. розмах варіації збільшився до 221 грн./чол., середнє квадратичне відхилення складало 48,8. Звичайно, слід враховувати особливий статус міст Києва і Севастополя і підвищену потребу у коштах на утримання в належному стані житлово-комунального фонду, благоустрій території тощо. Проте в окремих областях середньодушові видатки на житлово-комунальне господарство за 1998-2000 рр. були у 4-5 разів вищими, ніж наведені вище мінімальні рівні. Як показав аналіз, середньодушові рівні даних видатків значно коливаються не лише в регіональному розрізі, але і в межах окремих областей. Найбільший вплив на динаміку видатків за останні роки мало зменшення обсягів дотацій житлово-комунальному господарству.



Досить значні відмінності існують у фінансуванні закладів культури, мистецтва, засобів масової інформації. У 1998 р. вказані видатки в середньому по країні досягли 7 грн. в розрахунку на душу населення, у 1999 р. збільшилися до 8,1 грн. і у 2000 р. – до 9,9 грн. Коливання середньодушових видатків у 1998 р. знаходилось в діапазоні 4,4 - 18,2 грн./чол., у 1999 р. відповідно 5,2 - 20,9 грн./чол. і у 2000 р. – від 6,9 до 15,9 грн./чол.; ступінь диференціації видатків залишався на однаковому рівні у 1998 –1999 рр. з коефіцієнтом варіації в межах 36% і зменшився у 2000 р. до 33,8%. Проведений аналіз показав, що розбіжності у фінансуванні культури, мистецтва та засобів масової інформації зумовлені, головним чином, відмінностями у територіальному розміщенні таких закладів, крім того, вони більшою мірою визначаються фінансовими можливостями органів місцевого самоврядування.

У 1998-1999 р. відбулося значне посилення диференціації середньодушових видатків місцевих бюджетів на фізичну культуру і спорт. Так, якщо у 1998 р. дані видатки в середньому становили 1,9 грн./чол. і коливалися від 0,8 грн./чол. у Львівській області до 3,4 грн./чол. у Київській області, то у 1999 р. середнє значення збільшилось до 2,6 грн./чол., мінімальні рівні були у Хмельницькій і Херсонській областях – 1,1 грн./чол., а максимальний у Львівській області – 7,2 грн./чол. Середнє квадратичне відхилення зросло з 0,7 до 1,3, розмах варіації збільшився з 2,6 до 6,1, а коефіцієнт варіації – з 36% до 51,1%. У 2000 р. ступінь диференціації зазначених видатків зменшилась, про що свідчить менше значення коефіцієнта варіації – 45,1%.

Нерівномірність у фінансуванні місцевих потреб засвідчують не лише середньодушові видатки в цілому з місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. Більш яскраво відображають стан фінансового вирівнювання середньодушові видатки з місцевих бюджетів однотипних територіальних формувань. У табл. 3.5 представлені мінімальні і максимальні значення середньодушових видатків з бюджетів міст обласного значення і з районних бюджетів. У зв'язку з тим, що рівні даних видаків значною

мірою залежать від ступеня урбанізації територіальних формувань, то міста і райони згруповані у відповідності до чисельності жителів, які там проживають.

Як видно з табл. 3.5, у 2000 р. спостерігалась значна диференціація середньодушових видатків з місцевих бюджетів в цілому і в тому числі за такими напрямками як освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство. Найбільший діапазон коливань рівнів видатків по загальному фонду спостерігався у бюджетах міст з населенням від 20 до 100 тис. чол.: мінімальне значення середньодушових видатків 94 грн. було з бюджету міста Кузнецовська (Рівненська область), максимальне 910 грн. – з бюджету міста Славутич (Київська область), тобто значення відрізнялись одне від одного майже у 10 разів. У вказаній групі міст значні відмінності існують і у фінансуванні освіти і охорони здоров'я, середньодушові видатки за означеними напрямками мають відмінності у 3-6 разів. Крім того, великі розбіжності значень у середньодушових видатках на освіту є з бюджетів районів, де проживає від 30 до 55 тис. чол. і більше 75 тис. чол.; на охорону здоров'я у районах з населенням 55-75 тис. чол. Але найбільша диференціація видатків спостерігається на утримання житлово-комунального господарства. Так, наприклад, з бюджетів районів з чисельністю населення до 30 тис. чол. видатки на житлово-комунальне господарство були зовсім відсутні у бюджеті Канівського району Черкаської області, в дев'яти районах були на рівні 1 грн./чол., в той же час у бюджеті Єланецького району Миколаївської області – 163 грн./чол.

Таблиця 3.5

Діапазони коливань середньодушових видатків з бюджетів  
міст обласного значення і районних бюджетів у 2000 р.

(грн./чол.)

Кількість населення	Видатки:			
	загального фонду, усього	на освіту	на охорону здоров'я	на житлово-комунальне господарство
Міста:				

до 20 тис.чол.	108 - 295	39 - 83	21 - 61	3 - 52
20-100 тис.чол.	94 - 910	34 - 182	21 - 77	2 - 86
100-200 тис.чол.	133 - 265	37 -94	39 - 72	7 – 58
200-500 тис.чол.	139 - 259	46 - 92	38 - 67	6 – 29
500 тис.-1 млн чол.	155 - 243	47 - 81	47 - 102	10 – 36
більше 1 млн.чол.	165 - 175	47 - 56	46 - 59	6 - 18
Райони:				
до 30 тис.чол.	113 - 335	51 - 112	29 - 68	0 - 163
30-55 тис.чол.	93 - 323	36 - 114	15 - 70	1 - 34
55-75 тис.чол.	105 - 222	39 - 88	16 - 82	1 - 62
більше 75 тис.чол.	106 - 260	38 - 90	21 - 66	0 - 28

Аналіз динаміки соціально значимих видатків місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць України за 1998-2000 рр. показує, що:

найбільш рівномірно по території країни здійснюється фінансування з місцевих бюджетів освіти і охорони здоров'я;

причиною відмінностей у розмірах середньодушових видатків по соціальному захисту і соціальному забезпеченню населення стала передача фінансування даних видатків з державного бюджету на місцеві, що поставило їх у залежність від обсягів доходів місцевих бюджетів;

середньодушові видатки на житлово-комунальне господарство, культуру, мистецтво, засоби масової інформації, фізичну культуру і спорт значною мірою залежать від фінансових можливостей органів місцевого самоврядування і мало піддаються процесам фінансового вирівнювання;

причиною коливань розмірів середньодушових видатків місцевих бюджетів на житлово-комунальне господарство як в часі, так і по території країни стало зменшення обсягів дотацій житлово-комунальному господарству.

Таким чином, фінансування соціально значимих видатків з місцевих бюджетів здійснюється із значними відхиленнями від середніх показників по

країні, що є наслідком відмінностей в економічному і соціальному розвитку територій, мережі об'єктів соціально-культурної сфери, яка сформувалася протягом тривалого історичного періоду. Коливання розмірів видатків в розрахунку на одного мешканця означає, що потреби місцевого населення задовольняються по-різному в різних територіальних утвореннях.

На наш погляд, головними загальноекономічними причинами, які зумовлюють регіональні відмінності у фінансуванні видатків з місцевих бюджетів України є:

нестабільність та неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків;

щорічні зміни у складі доходів та видатків бюджетів;

невизначеність цілей та пріоритетів фінансового вирівнювання;

відсутність протягом тривалого часу (до 2001 р.) стабільного, науково-обґрунтованого і прозорого механізму бюджетного регулювання;

нераціональне розташування мережі бюджетних установ;

непослідовна політика щодо передачі соціально-культурних об'єктів з державної у комунальну власність;

відсутність зацікавленості у органів місцевого самоврядування в додатковій мобілізації доходів до місцевих бюджетів, споживацькі тенденції у витратанні бюджетних коштів.

Подолати зазначені недоліки можна, на наш погляд, лише шляхом запровадження в практику бюджетного регулювання формульних підходів до визначення обсягів бюджетних трансфертів і нормативів відрахувань від регуляційних доходів, а також нормативних методів у плануванні видатків місцевих бюджетів.

### 3.4. Застосування нормативних підходів у бюджетному регулюванні

Проведення ефективного і неупередженого фінансового вирівнювання неможливе без використання формульних розрахунків і нормативних методів планування бюджетних видатків. Як показує бюджетна практика багатьох ринкових країн, застосування таких підходів дозволяє встановити об'єктивний і справедливий перерозподіл бюджетних ресурсів, необхідний в умовах існування відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку територій, а в зв'язку з цим – в обсягах фінансових ресурсів, які акумулюються у бюджетах місцевого самоврядування.

Вихідними постулатами фінансового вирівнювання є:

врахування об'єктивно існуючих розбіжностей в економічному та соціальному розвитку територій, особливостей їх місцезнаходження, природно-кліматичних, екологічних, демографічних та інших умов;

визначення критеріїв і переліку депресивних територій, які потребують додаткових фінансових ресурсів;

вирівнювання доходів місцевих бюджетів як необхідна умова створення рівних можливостей для функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;

визначення ступеня вирівнювання доходів з метою встановлення заінтересованості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходних джерел;

вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування для забезпечення надання суспільних послуг на єдиному рівні, гарантованому законами країни.

Процеси фінансового вирівнювання передбачають застосування формул, які не повинні бути занадто складними. Чим простіша формула, тим легше вона сприймається, є зрозумілою і зручною у використанні, не потребує великих затрат праці і високої кваліфікації від працівників, які її застосовують. Проте не слід нехтувати і тим, що чим більше чинників враховує формула, за допомогою якої проводиться визначення обсягів трансфертів, тим більш ефективно і об'єктивно

здійснюється фінансове вирівнювання.

Підбір критеріїв у формульних розрахунках для проведення фінансового вирівнювання багато в чому зумовлюється національними особливостями соціально-економічного розвитку країн, обраними пріоритетами суспільного розвитку, політичною ситуацією всередині країни, гостротою внутрішніх проблем і необхідністю їх розв'язання тощо.

Так, наприклад, в Канаді єдиним критерієм для визначення фінансових потреб провінцій в цілях бюджетного вирівнювання є чисельність населення [18, с. 115].

В Швеції платежі на вирівнювання відмінностей у структурі і обсягах витрат муніципалітетів поставлені в залежність від клімату, щільності населення, його вікової і соціальної структури [405, с. 12].

У Франції при визначенні загальних дотацій на функціонування, за допомогою яких формується від 30 до 40% ресурсів місцевих бюджетів, враховується чисельність населення, його оподатковувані доходи, кількість учнів в системі дошкільної і обов'язкової шкільної освіти, масштаби дорожнього господарства, кількість "соціальних" квартир [339, с. 54-55].

У Німеччині критерієм для надання загальних дотацій комунам є різниця між фінансовими потребами та податковою силою комун. При визначенні фінансової потреби враховується виконання функцій центру, чисельність населення і студентів, довжина доріг, наявність шахт, характер території [348, с. 45-46; 404, с. 55].

У формулі для розрахунку загальної субсидії на розвиток громади в США враховується ряд об'єктивних показників, серед яких ступінь бідності, чисельність населення, перенаселення житлових приміщень, термін служби житла і відставання приросту населення у порівнянні з іншими містами [433, с.1].

В Іспанії цільові дотації органам місцевої влади надаються з врахуванням чисельності населення, загального збору податків та наявності суспільних шкіл [93, с. 42].

У Росії в процесі бюджетного регулювання із застосуванням формульних підходів враховується податковий потенціал територій, кількість населення, а також мінімальні необхідні видатки територіальних бюджетів [206, с. 212].

Як бачимо, спільними для багатьох країн критеріями в процесі проведення фінансового вирівнювання є чисельність населення, а також податкоспроможність територіальних громад. Добираючи ознаки, що характеризують особливі соціально-економічні, природні, демографічні чи інші умови територіальних формувань, слід враховувати, наскільки обрані критерії можуть бути трансформовані у певну величину, тобто вони повинні мати кількісний вираз у вигляді показника чи коефіцієнта або їх системи. В зв'язку з цим необгрунтованими, на наш погляд, є пропозиції про встановлення залежності обсягів нецільових трансфертів від: відкритості бюджетного процесу в регіоні, ефективності використання бюджетних коштів, ступеня участі регіональних органів влади в реалізації загальнодержавних програм на їхній території, дотримання законодавства [15, с. 170].

Необхідність застосування нормативних методів в бюджетному плануванні вперше в українському законодавстві була підкреслена в Законі України від 16.04.1995 р. “Про Державний бюджет України на 1995 рік”, де зустрічається поняття “норматив мінімальної бюджетної забезпеченості одного жителя”. Використання цього нормативу передбачалося при розмежуванні регуляційних доходів між обласними бюджетами та бюджетами районів і міст обласного підпорядкування. Крім того, даним законом були обмежені можливості рад вищого рівня щодо зменшення доходів або збільшення видатків бюджетів рад нижчого рівня. При цьому необхідно було враховувати нормативи мінімальної бюджетної забезпеченості, а також збільшення видатків супроводжувати наданням упереджувальних субвенцій або компенсацій.

У цьому ж 1995 р. в законі “Про бюджетну систему України” у вітчизняну бюджету практику було введено поняття “мінімально необхідних видатків” бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Передбачалося обчислення мінімально необхідних видатків за єдиними або груповими мінімальними соціальними і фінансовими нормами та нормативами, які повинні були встановлюватися вищими органами виконавчої влади на основі діючих законодавчих актів, з урахуванням індексу інфляції в межах фінансових можливостей держави та відповідних територіальних утворень.

Постановою Верховної Ради України від 22.03.1996 р. “Про введення в дію Закону України “Про Державний бюджет України на 1996 рік” запроваджувалося чергове нове поняття: “середня мінімальна забезпеченість на одного жителя”, яке не зустрічалося до цього ні в одному із законодавчих актів з питань бюджету, а також в законі “Про бюджетну систему України”. Застосування такого показника передбачалося в процесі визначення пропорцій розщеплення частини загальнодержавних податків, зборів та обов’язкових платежів між бюджетами Автономної Республіки Крим, місцевими бюджетами різних видів.

Наступна спроба запровадження нормативних підходів у бюджетне планування була зроблена в законі від 21.05.1997 р. “Про місцеве самоврядування в Україні”, там було дано тлумачення багатьох нових понять, серед них: “мінімальний бюджет місцевого самоврядування”, “мінімальний рівень соціальних потреб”. Мінімальний бюджет місцевого самоврядування, згідно даного закону, це розрахунковий обсяг місцевого бюджету, необхідний для здійснення повноважень місцевого самоврядування на рівні мінімальних соціальних потреб, який гарантується державою. А сам мінімальний рівень соціальних потреб представляє собою гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

Головною метою запровадження даних показників у практику бюджетного регулювання, на думку законодавця, повинно бути забезпечення прав і гарантій, передбачених Конституцією України, громадянам країни незалежно від того, на якій території вони проживають. Проте, як показала подальша практика, розрахунок даних показників значно ускладнювався в зв’язку з відсутністю певного досвіду і необхідного статистичного матеріалу, нестабільністю економіки,



а, отже, змінністю таких важливих складових вказаних показників як рівень цін (особливо на енергоносії), заробітної плати, різноманітних соціальних допомог тощо.

За час, що минув від дня ухвалення цього закону мінімальні соціальні стандарти так і не були розроблені у зв'язку з тим, що, як відзначають відомі практики, «відсутнє науково обгрунтоване чи підтверджене розрахунками єдине трактування рівня соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України» [26, с. 81].

Дійсно, процес визначення мінімального рівня соціальних потреб є надто складним з позицій наукового обгрунтування цього рівня. Більше того, проблема визначення гарантованих державою мінімальних соціальних послуг є швидше проблемою політичного характеру, аніж фінансового. Труднощі щодо обгрунтування мінімального рівня соціальних потреб підводять окремих економістів до висновку про беззмістовність спроб встановлення мінімальних соціальних стандартів в зв'язку із значними відмінностями у рівнях розвитку регіонів, неможливості уточнення стандартів в залежності від наявних доходів центрального бюджету [413, с. 11]. Фахівець в галузі місцевих фінансів В.І.Кравченко вважає, що використання нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя та мінімальних соціальних потреб є некоректним [179, с. 386]. І.Луніна підкреслює, що використання вказаних показників “суперечить самій ідеї місцевого самоврядування” [213, с. 101].

На наш погляд, проблема розробки мінімальних соціальних стандартів потребує подальшого глибокого теоретичного дослідження і практичного обгрунтування. Такі стандарти необхідні, вони повинні стати своєрідними орієнтирами в процесі використання нормативів бюджетної забезпеченості. Співставлення мінімального рівня соціальних потреб і середньодушових видатків дасть можливість зробити висновки про ступінь задоволення найважливіших потреб населення, гарантованих Конституцією України. Робота по визначенню державних соціальних стандартів і нормативів в Україні вже розпочалася у

відповідності із прийнятим 5.10.2000 р. законом “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”.

Важливим етапом на шляху запровадження нормативних методів у планування бюджетних видатків стало прийняття 1.07.1999 р. Верховною Радою України Постанови “Про основні напрями бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція)”, де були вперше оприлюднені узагальнені нормативи бюджетної забезпеченості в розрахунку на душу населення. Такі нормативи використовувались в процесі визначення обсягів видатків місцевих бюджетів на 2000 р. за такими основними напрямками делегованих повноважень: охорона здоров'я, освіта (на одного учня), соціальний захист, компенсації органам самоврядування за виконання делегованих повноважень, культура, фізична культура і спорт; для обласних бюджетів – сільське господарство, лісове господарство, рибальство та мисливство.

Зміни в рівнях середньодушових видатків місцевих бюджетів в зв'язку із запровадженням узагальнених нормативів бюджетної забезпеченості, головним чином, пояснювались проведенням уточненням розподілу видатків між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами (згідно тієї ж Бюджетної резолюції-2000), а також поставленими завданнями в галузі раціоналізації мережі бюджетних установ і доведення її до оптимального рівня, запровадження ринкових механізмів фінансування соціально-культурних заходів, економного витрачання бюджетних коштів.

У Бюджетній резолюції-2000 було передбачено застосування коригуючих коефіцієнтів для врахування відмінностей у вартості надання суспільних послуг громадянам, які проживають в різних населених пунктах, в першу чергу, залежно від того, де вони знаходяться: у сільській чи міській місцевості. Диференціація міст була проведена на основі чисельності населення. Адже абсолютні розміри таких видатків як охорона здоров'я, соціальний захист населення, державне управління, культура і спорт в загальному визначаються саме кількістю населення. Виняток становлять видатки на освіту, які плануються в розрахунку на одного

учня.

Таким чином, узагальнені нормативи бюджетної забезпеченості враховували вартість надання основних соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів в розрахунку на душу населення, а коригуючі коефіцієнти відображали відмінності у вартості надання цих послуг різними категоріями територіальних громад. Застосування в бюджетному плануванні нормативів бюджетної забезпеченості стало першим кроком в реалізації такого важливого принципу організації міжбюджетних відносин як прозорість і гласність.

Ухвалення закону “Про Державний бюджет України на 2001 рік” започаткувало проведення в країні реформи міжбюджетних відносин. На виконання вимог статті 50 вказаного закону Кабінет Міністрів України 29 грудня 2000 року прийняв постанову, яка визначила Порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня, а також нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік.

Головне спрямування змін, передбачених даним Порядком, можна охарактеризувати таким чином. По-перше, починаючи з 2001 року в бюджетній практиці використовується формульний підхід до розрахунку доходів місцевих бюджетів, що означає створення прозорого й зрозумілого механізму їхнього формування з мінімальним впливом суб’єктивних чинників.

По-друге, докорінно змінився підхід у розрахунках бюджетних видатків: від планування виходячи з мережі бюджетних установ до формування місцевих бюджетів на основі єдиних нормативів на одного мешканця чи споживача соціальних послуг, тобто був запроваджений нормативний підхід до розрахунку обсягів видатків місцевих бюджетів.

По-третє, сформувався механізм зацікавленості фінансових органів у перевиконанні надходжень по одному з найважливіших за фіскальним значенням доходів місцевих бюджетів – прибутковому податку з громадян. 75% додатково одержаних сум податку зараховувалися до бюджетів міст республіканського та

обласного значення і бюджетів районів, решта надходила в доходи бюджету автономії та обласні бюджети;

По-четверте, суттєво зросла роль обласного рівня у перерозподілі бюджетних коштів: встановлення нормативів відрахувань від надходжень прибуткового податку з громадян до бюджетів міст республіканського та обласного значення і бюджетів районів було покладено на Верховну Раду Автономної Республіки Крим та обласні ради.

Чинним законодавством, як було вказано раніше, передбачено застосування у 2001 році восьми видів міжбюджетних трансфертів, проте ведуча роль належатиме дотаціям вирівнювання. Визначення їх обсягів проводиться за загальним фондом бюджету адміністративно-територіальної одиниці шляхом співставлення розрахункового обсягу видатків та прогнозного обсягу доходів, що акумулюються на території місцевого бюджету.

Для зведеного бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів областей, міст Києва та Севастополя прогнозний обсяг доходної частини складається з надходжень власних та закріплених доходів, податку на прибуток підприємств (для бюджетів автономії та столиці), акцизного збору з вироблених в Україні товарів (крім акцизного збору з нафтопродуктів), що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим.

Обсяг закріплених доходів, у свою чергу, складається з наступних груп: 1) кошика закріплених за відповідним бюджетом доходів, що визначається з використанням індексу відносної податкоспроможності; 2) частини надходжень коштів від фіксованого сільськогосподарського податку; 3) надходжень коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення (крім державної форми власності).

Якщо останні дві групи надходжень визначаються за індивідуальними розрахунками, а, отже, залишаються певні можливості для суб'єктивного підходу, то при визначенні кошика закріплених доходів враховується: прогнозний обсяг доходів зведеного бюджету України на 2001 рік, динаміка за три останні роки

чисельності населення України і адміністративно-територіальної одиниці, а також динаміка надходження за 1998–1999 роки і 10 місяців 2000 року дев'яти видів закріплених доходів у місцеві бюджети України і в бюджет адміністративно-територіальної одиниці (дані доходи складають так званий кошик).

Розрахунок індексу відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці проводиться шляхом співставлення середньодушових надходжень податків та інших доходів адміністративно-територіальної одиниці з аналогічними надходженнями в розрахунку на душу населення в цілому по країні. Таким чином, даний індекс показує: наскільки рівень надходжень доходів на певній території в розрахунку на душу населення відрізняється від середнього по країні.

Розрахунок власних доходів місцевих бюджетів, згідно нового порядку, також проводиться на основі кошика власних доходів (їх перелік охоплює в 2000 р. десять видів), окрім цього, в сукупних власних доходах враховується плата за утримання дітей у школах-інтернатах на 2001 рік, яка визначається за індивідуальним розрахунком. Індекс відносної податкоспроможності використовується також при визначенні запланованих надходжень на 2001 рік місцевих податків і зборів.

Застосування індексів відносної податкоспроможності адміністративно-територіальних одиниць дозволяє здійснити перерозподіл ресурсів всередині бюджетної системи на засадах об'єктивності, з використанням формульного підходу, з метою проведення фінансового вирівнювання. Закономірно, що перші відгуки щодо результатів застосування нового порядку визначення обсягів бюджетних трансфертів виявили незадоволення відносно “багатих” у розумінні забезпечення податковими надходженнями територій (міста: Донецьк, Одеса, Житомир, Запоріжжя та інші), а також тих адміністративно-територіальних одиниць, де є надлишкова, у порівнянні з іншими, невиробнича сфера [243, с. 7].

Формульні підходи у бюджетному плануванні будуть застосовуватися і у наступні роки, що відповідає вимогам чинного Бюджетного кодексу України (статті 97 і 98). Так, постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. № 1195 затверджено Формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами. В цілому збережені концептуальні принципи, покладені в основу діючої у 2001 році методики, одночасно є деякі зміни. Зокрема, передбачено в процесі розрахунку кошика доходів, закріплених за місцевими бюджетами, враховувати втрати доходів внаслідок надання Верховною Радою Автономної Республіки Крим і місцевими радами пільг по сплаті податків. Такий порядок буде стримувати діяльність органів місцевого самоврядування щодо необґрунтованого звільнення від оподаткування окремих категорій платників.

Не менш важливим, крім розрахунку доходів місцевих бюджетів, має науково обґрунтований процес визначення потреби в коштах органів місцевого самоврядування, виходячи з необхідності виконання покладених на них функцій, обмеженості бюджетних ресурсів, забезпечення єдиних підходів до надання населенню суспільних благ, гарантованих Конституцією України.

Вищезгаданий Порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік визначив основні засади і алгоритм розрахунків видатків місцевих бюджетів.

Так, видатки на утримання органів місцевого самоврядування з обласних бюджетів розраховуються, виходячи з показників кількості працівників, яка залежить від чисельності населення області. При цьому розрахунковий обсяг видатків місцевих бюджетів на управління в цілому по Україні множиться на частку видатків обласних бюджетів у загальному обсязі видатків на цю мету. Після цього одержана сума ділиться на загальну кількість працівників органів управління обласних, Київської та Севастопольської міських рад і множиться на встановлену чинним законодавством чисельність працівників цих органів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 2.06.2000 року “Про реалізацію абзацу третього статті 63 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” затверджено чисельність апарату управління органів місцевого самоврядування областей, міст Києва та Севастополя: для адміністративно-територіальних одиниць з населенням понад 2 млн. жителів – 27 штатних одиниць, з населенням до 2 млн. жителів – 24 штатні одиниці. Алгоритм розрахунку, згідно нового порядку, повинен сприяти уніфікації видатків, приведенню їхнього розміру в залежність від кількості населення адміністративно-територіальних одиниць у відповідності до урядових рішень. Проте для Автономної Республіки Крим видатки залишаються на рівні (у пропорційному відношенні), який склався у 1999 році.

Для бюджетів міст республіканського і обласного значення, районів розрахунок більш прив’язаний до чисельності населення через співставлення обсягів видатків з кількістю населення адміністративно-територіальних одиниць, а також через систему коригуючих коефіцієнтів (16 – для міст республіканського і обласного значення, 7 – для районів).

Планування видатків на охорону здоров’я проводиться також в залежності від кількості населення адміністративно-територіальних одиниць та співвідношення, яке склалося у 1999 р. між різними видами бюджетів у фінансуванні даних видатків. Крім того, в розрахунках використовуються коригуючі коефіцієнти, які враховують частку видатків на заробітну плату в загальному обсязі видатків на охорону здоров’я. При визначенні потреби в коштах враховуються і специфічні видатки (відповідно до вимог Закону України “Про статус гірських населених пунктів в Україні”).

Особливістю визначення розмірів видатків на освіту є застосування єдиного розрахункового нормативу видатків на одного учня в розмірі 508,25 грн. Розрахунковий обсяг видатків обчислюється як добуток даного нормативу на величину приведенного контингенту учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів. При визначенні обсягів видатків на освіту для бюджету

Автономної Республіки Крим одержана сума збільшується на видатки на підготовку робітничих кадрів та утримання вищих навчальних закладів автономії, які обчислюються за індивідуальним розрахунком.

Приведений контингент учнів визначається, виходячи з кількості загальноосвітніх шкіл, шкіл-інтернатів, дитячих будинків. При цьому кількість учнів спеціальних освітніх закладів коригується за допомогою збільшуючих коефіцієнтів від 5,0 (для загальноосвітніх шкіл-інтернатів, крім шкіл-інтернатів з посиленою військово-фізичною підготовкою) до 10,0 (для дитячих будинків). Такі коефіцієнти відображають ступінь зростання видатків в розрахунку на 1 учня у відповідних освітніх закладах. Таким чином, відмінності у видатках в розрахунку на 1 учня в різних типах навчальних закладів відображаються в процесі планування за допомогою коригуючих коефіцієнтів, а не шляхом диференціації самих нормативів.

Визначення обсягів видатків на освіту для різних видів місцевих бюджетів проводиться з врахуванням обумовленого Законом України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” розподілу таких видатків між державним та місцевими бюджетами.

Планування видатків місцевих бюджетів на соціальний захист і соціальне забезпечення населення здійснюється, виходячи з обсягів бюджетних ресурсів на дану ціль та контингентів отримувачів соціальних послуг.

Розрахунок видатків на додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати твердого палива (субсидії) проводиться шляхом множення кількості отримувачів на середній річний розмір такої субсидії відповідно до звітних даних за 1999 р. з урахуванням підвищення тарифів у 1,45 рази. Недоліком такої методики є те, що автоматично на 2001 р. розповсюджується диференціація, яка склалася у середньорічних розмірах субсидій по регіонам. Так, найменший рівень закладений в Івано-Франківській області – 22,086 грн., тобто 11,7% від середнього рівня по країні (188,948 грн.), а найбільший у Львівській області – 564,459 грн., тобто 298,7% від середнього рівня.



Видатки на надання пільг ветеранам розподіляються по регіонах країни пропорційно кількості отримувачів таких пільг: загальна сума пільг, які виплачуються за рахунок місцевих бюджетів множиться на питому вагу ветеранів адміністративно-територіальної одиниці в їх загальній кількості по Україні.

Допомоги сім'ям з дітьми, видатки на утримання будинків-інтернатів, притулків, територіальних центрів і відділень соціальної допомоги вдома, на оброблення інформації з нарахування та виплати пенсій і допомог, на компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян, на надання допомоги по догляду за інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу розподіляються аналогічно до видатків на надання пільг ветеранам. Видатки на надання адресної допомоги малозабезпеченим сім'ям визначаються на основі обсягу видатків на дану мету з усіх місцевих бюджетів України на 2001 рік і питомої ваги кожної адміністративно-територіальної одиниці у виплатах адресних допомог виходячи з прогнозного їх обсягу у 2001 р.

Видатки по соціальному захисту та соціальному забезпеченню населення, а саме стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей плануються, виходячи з обсягу видатків на дані заходи з місцевих бюджетів України на 2001 р., питомої ваги видатків з різних видів місцевих бюджетів в загальній сумі цих видатків у 1999 р. з врахуванням частки населення адміністративно-територіальної одиниці в загальній чисельності населення України.

Обсяг видатків на виплати компенсацій реабілітованим громадянам визначається, виходячи з загального обсягу коштів, передбачених у місцевих бюджетах України на 2001 р. і питомої ваги видатків з місцевих бюджетів адміністративно-територіальної одиниці у загальній сумі таких видатків у 1999 р.

Обчислення обсягу видатків на культуру і мистецтво проводиться на основі єдиних норм видатків в розрахунку на 1 жителя і кількості населення адміністративно-територіальної одиниці. Для бюджетів областей і Автономної Республіки Крим норма видатків на культуру і мистецтво – 1,797 грн., для бюджету м. Києва – 5,855 грн., м. Севастополя – 6,036 грн., бюджетів міст

республіканського і обласного значення – 3,208 грн., бюджетів районів – 4,58 грн. Вказані норми видатків розраховані на основі середніх розмірів загальних видатків відповідних бюджетів, затверджених на 1999 р. на 1 жителя з врахуванням прогнозних обсягів ресурсів бюджету на дану ціль у 2001 р.

Видатки на засоби масової інформації (пресу) визначаються на основі прогнозного обсягу таких видатків з місцевих бюджетів України на 2001 р. та частки населення адміністративно-територіальної одиниці у загальній кількості населення України. Іншими словами: прогнозний обсяг видатків на засоби масової інформації (пресу) розподіляється між бюджетами в залежності від чисельності населення територіальних утворень.

Розрахунок обсягу видатків на фізичну культуру і спорт проводиться з урахуванням їх прогнозованої величини у 2001 р., питомої ваги таких видатків за рахунок місцевих бюджетів різних видів у загальній сумі видатків на фізичну культуру і спорт, а також чисельності населення адміністративно-територіальної одиниці. Розподіл загальної суми видатків на фізичну культуру і спорт проводиться окремо в групах: 1) бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя і 2) бюджетів міст республіканського і обласного значення та бюджетів районів.

Розрахунковий обсяг видатків на капітальний ремонт житлового фонду та благоустрій населених пунктів в складі видатків на житлово-комунальне господарство визначається прямим розрахунком, виходячи з: 1) загальної площі житлового фонду і єдиної норми витрат на капітальний ремонт 1 кв. метра в розмірі 1,26 грн.; 2) площі вулиць та доріг з капітальним та полегшеним типом дорожнього покриття та єдиної норми витрат коштів на благоустрій 1 кв. метра площі вулиць та доріг в розмірі 0,366 грн.

Додатково для бюджету Автономної Республіки Крим враховуються видатки на берегоукріплювальні роботи, а для бюджету м. Києва – на благоустрій та капітальний ремонт житлового фонду, пов'язані з виконанням містом функцій столиці України.

За окремими розрахунками визначаються видатки на утримання об'єктів соціальної сфери підприємств, що передаються у комунальну власність.

Видатки на правоохоронну діяльність плануються в складі видатків зведеного бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів областей, міст Києва та Севастополя і складаються з видатків на утримання:

1) підрозділів дорожньо-патрульної служби та дорожнього нагляду, приймальників-розподільників для неповнолітніх, спеціальних приймальників-розподільників та адресно-довідкових бюро. Загальні обсяги таких видатків розподіляються між місцевими бюджетами в залежності від частки населення кожної адміністративно-територіальної одиниці у загальній чисельності населення України;

2) професійно-пожежної охорони. Видатки визначаються методом прямого розрахунку в залежності від чисельності працівників таких закладів, затвердженої Міністерством внутрішніх справ і розміром витрат на утримання професійно-пожежної охорони у розрахунку на 1 працівника;

3) спеціальних монтажно-експлуатаційних підрозділів. Видатки встановлюються на рівні аналогічних витрат у 2000 р., за окремим розрахунком, виходячи з мережі доріг та вимог щодо забезпечення безпеки руху.

Планування видатків місцевих бюджетів на надання населенню пільг з оплати електроенергії, природного і скрапленого газу та житлово-комунальних послуг (які враховуються в складі видатків спеціального фонду і фінансуються з державного бюджету) здійснюється, виходячи з обсягів видатків на дану ціль для усіх місцевих бюджетів України на 2001 р. і питомої ваги кількості ветеранів війни та праці адміністративно-територіальної одиниці у загальній їх кількості по Україні.

Видатки на надання населенню субсидій з оплати електроенергії, природного і скрапленого газу та житлово-комунальних послуг (які також враховуються в складі видатків спеціального фонду і фінансуються з державного бюджету) обчислюються виходячи з кількості отримувачів субсидій, річних

розмірів таких субсидій в адміністративно-територіальній одиниці за 1999 р. з урахуванням підвищення тарифів у 1,45 рази та даних за 9 місяців 2000 р.

Для пом'якшення окремим територіальним одиницям переходу на новий порядок планування бюджетних видатків передбачено утворення в обласних бюджетах фонду видатків, не розподілених за формульною основою; його розмір визначений на рівні 10% від обсягу ресурсів зведеного бюджету області.

Аналіз нового порядку організації міжбюджетних відносин дає можливість відзначити наступні позитивні здобутки.

По-перше, в Україні зроблений важливий крок у реформуванні міжбюджетних відносин, суть якого полягає у запровадженні формульних розрахунків в процесі визначення обсягів доходів і нормативних підходів при плануванні видатків місцевих бюджетів, а також елементів фінансового вирівнювання.

По-друге, новий порядок гарантує адміністративно-територіальним одиницям середній рівень доходів і середні розміри видатків (в розрахунку на душу населення) за рахунок коштів місцевих бюджетів, що повинно поступово зменшити територіальні відмінності у рівнях надання суспільних послуг населенню.

По-третє, організація відносин усередині бюджетної системи України і, особливо, між державним і місцевими бюджетами, набуває таких необхідних з позицій зміцнення демократичних засад і місцевого самоврядування рис як стабільність, прозорість, об'єктивність і зрозумілість.

По-четверте, посилюється самостійність місцевих бюджетів і збільшується зацікавленість органів місцевого самоврядування у нарощуванні власної доходної бази.

По-п'яте, за допомогою формульних розрахунків доходів і нормативних методів у плануванні видатків місцевих бюджетів здійснюється перерозподіл бюджетних ресурсів між "багатими" і "бідними" у фінансовому відношенні територіями. Найважливішим підсумком такого перерозподілу стало суттєве

збільшення у 2001 р. обсягів бюджетів сільських районів.

По-шосте, прив'язка алгоритму розрахунку розмірів видатків місцевих бюджетів до конкретних кількісних показників, таких як чисельність населення, кількість отримувачів певних пільг або виплат, чисельність працівників, площа житлового фонду або доріг тощо захищає органи місцевого самоврядування від впливу суб'єктивних факторів в процесі прийняття рішень центральними органами влади.

По-сьоме, запровадження формульного порядку розрахунку доходів місцевих бюджетів, який засновується на фактичних поступленнях стабільного і визначеного кола податків, зборів та інших платежів і доходів за попередні три роки створює необхідні передумови для обґрунтування стратегічних рішень, тобто для перспективного фінансового планування на мікрорівні.

По-восьме, розрахунки доходів з використанням обумовлених переліків власних і закріплених доходів (так званих кошиків) не обмежують ініціативу місцевих фіскальних органів в процесі збирання податків, адже в межах загального обсягу кошика доходів недовиконання показників по одному з податків можна компенсувати перевиконанням надходжень по іншому.

Концептуальні засади розглянутого нами нового порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів збережені у Бюджетному кодексі України, вони лягли в основу організації міжбюджетних відносин і відображені в його IV розділі, окремі положення діючого у 2001 порядку розвинуті і уточнені.

Зокрема, внесені зміни у склад власних доходів місцевих бюджетів, а також закріплених, тобто тих, які будуть враховуватися при визначенні обсягу дотацій вирівнювання. Так, додатково до складу власних доходів включено плату за землю, податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, плату за забруднення навколишнього природного середовища, фіксований сільськогосподарський податок, гранти і дарунки, власні доходи бюджетних установ. Розширення переліку власних доходів суттєво зміцнить місцеві бюджети,

а також сприятиме підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у додатковій мобілізації коштів.

У Бюджетному кодексі уточнено перелік видатків, за якими проводяться формульні розрахунки, зокрема, не передбачено їх здійснення по деяким видам видатків з тих, що підлягали обчисленню за формулами. Такі видатки віднесені до власних повноважень, це – програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, транспорт, дорожнє господарство та інші.

В цілому вся процедура визначення обсягів дотацій вирівнювання набула у Бюджетному кодексі більшої чіткості, суворої регламентації, вона майже не залишає ніяких можливостей для впливу суб'єктивних чинників. Перш за все, починаючи з 2002 року, буде забезпечений єдиний підхід у формульних розрахунках тому що вони здійснюватимуться безпосередньо Міністерством фінансів України, а не областями. Відомо, що у 2001 році в окремих регіонах формульні розрахунки не робилися або застосовувалися частково.

Крім того, у Бюджетному кодексі встановлені чіткі і єдині розміри відрахувань від прибуткового податку з громадян в доходи місцевих бюджетів окремих видів, на відміну від порядку діючого, у 2001 році, який містив норму щодо встановлення нормативів відрахувань від надходжень цього податку в доходи бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення та бюджетів районів на рівні, що забезпечує збалансованість цих бюджетів, тобто нормативи відрахувань були індивідуальними. Пропорції розподілу надходжень від прибуткового податку з громадян, які будуть надходити у бюджети місцевого самоврядування, показані на рисунку 3.6.

<i>Територіальні громади</i>	<i>Надходження прибуткового податку з громадян</i>	
міста Київ та Севастополь	100% у кошик власних доходів	
міста республіканського та	25%	В

обласного значення	75% у кошик власних доходів		бю-джети АРК, областей
міста районного значення, селища, села та їх об'єднання	25% у кошик власних доходів	50% в районний бюджет	25% в бю-джети АРК, областей

Рис. 3.6. Розподіл надходжень від прибуткового податку з громадян, які зараховуються у кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування.

І останнє, якщо у 2001 р. – першому році міжбюджетної реформи – для пом'якшення переходу місцевих бюджетів на формульні розрахунки в складі бюджетів Автономної Республіки Крим, обласних, міст Києва та Севастополя бюджетах створювалися фонди нерозподілених видатків в розмірі 10%, то у Бюджетному кодексі передбачено трансферти з Державного бюджету місцевим бюджетам на зменшення фактичних диспропорцій всередині сукупності останніх, яка виникає через нерівномірність мережі бюджетних установ. Розмір трансферту – 5% загального обсягу дотацій вирівнювання в перший рік набрання чинності кодексу з подальшим зменшенням щороку на 1% до повного його скасування.

Більш детально вважаємо за необхідне зупинитись на двох центральних елементах формульного розрахунку обсягів дотацій вирівнювання – це 1) фінансових нормативах бюджетної забезпеченості, на основі яких визначаються видаткові потреби місцевого самоврядування і 2) індексах відносної податкоспроможності, що використовуються при розрахунках доходів місцевих бюджетів.

У статті 94 Бюджетного кодексу України вказано, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості використовуються для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів. Дане зауваження є суттєвим, з нього випливає, що такі нормативи не призначені для розрахунку потреб органів місцевого самоврядування на певну ціль, а використовуються лише з метою справедливого

розподілу трансфертів. Призначення нормативів зумовлює алгоритм їхнього розрахунку, в процесі якого загальний обсяг фінансових ресурсів, які спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, ділиться на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг.

У кодексі також відзначено, що обсяги фінансових ресурсів, які спрямовуються у місцеві бюджети, розподіляються між окремими видатками в залежності від пріоритетів бюджетної політики. Таким чином, розміри коштів, які спрямовуються на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення та інші потреби, які пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, визначаються централізовано, а за допомогою фінансових нормативів бюджетної забезпеченості вони розподіляються між бюджетами окремих територіальних формувань в залежності від чинників, які характеризують масштаби споживання кожного виду послуги.

У розрахунках більшості видів видатків, згідно діючого у 2001 р. порядку, одним з критеріїв для визначення загальної потреби в коштах слугував показник кількості населення адміністративно-територіальної одиниці, це стосується видатків на утримання органів управління, на охорону здоров'я, культуру і мистецтво, засоби масової інформації, фізичну культуру і спорт, на утримання підрозділів дорожньо-патрульної служби. По іншим видам видатків, які мають більш вузьке і визначене коло споживачів, такими критеріями були: кількість учнів (видатки на освіту), одержувачів соціальних послуг (видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення), площа житлового фонду, вулиць та доріг (видатки на житлово-комунальне господарство).

Бюджетним кодексом передбачено застосування коригуючих коефіцієнтів до нормативів бюджетної забезпеченості; вони повинні враховувати відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від кількості населення, споживачів послуг, соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць країни. У 2001 р.



такі коригуючі коефіцієнти застосовувались при розрахунках видатків на утримання органів управління з бюджетів районів, міст республіканського та обласного значення. Крім того, алгоритм розрахунку видатків місцевих бюджетів на освіту передбачав застосування показника приведенного контингенту учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів, який визначався також із застосуванням коефіцієнтів приведення (іншими словами – коригування). При розрахунку видатків на охорону здоров'я використовувалися коригуючі коефіцієнти, які дозволяли врахувати відмінності у питомій вазі видатків на заробітну плату в загальній сумі видатків місцевих бюджетів.

Отже, у діючому протягом 2001 року порядку визначення обсягів дотацій вирівнювання застосування коригуючих коефіцієнтів, які би враховували інші особливі умови споживання місцевих послуг, окрім відзначених вище, не було передбачено. Як показала практика проведення формульних розрахунків при складанні проектів місцевих бюджетів на 2001 рік, різноманітність місцевих умов вимагає застосування більшого спектру коригуючих коефіцієнтів. Мова йде про такі, за допомогою яких можна коригувати бюджетні видатки в залежності від наступних чинників: щільність населення, ступінь урбанізації, особливості природно-кліматичних умов, розвиток туризму (тобто наявність курортів чи історичних і заповідних місць). Відсутність таких нормативів не дає можливості об'єктивно визначити видатки усіх місцевих бюджетів, деякі з них виявилися “обділеними” в процесі розподілу бюджетних ресурсів.

Усі вартісні нормативи, які застосовувались в бюджетному плануванні у 2001 р. (на освіту – 508,25 грн. на одного учня, на культуру і мистецтво – 1,797 грн., 5,855 грн. чи 6,036 грн. на одного жителя, на капітальний ремонт – 1,26 грн. на 1 кв. метр площі житлового фонду, на благоустрій – 0,366 грн. на 1 кв. метр площі вулиць і доріг), були одержані шляхом ділення загального обсягу коштів, визначеного на певну потребу у всій сукупності місцевих бюджетів на показник, який відображає масштаби споживання кожної такої послуги.

Необхідним складовим елементом процесу визначення обсягів дотацій

вирівнювання завжди є оцінка податкоспроможності або податкової сили територіальних утворень. У вітчизняній бюджетній практиці така оцінка здійснюється за допомогою індекса відносної податкоспроможності. Як було відзначено раніше, він визначається в результаті співставлення середньодушових надходжень податків та інших доходів адміністративно-територіальної одиниці з аналогічними надходженнями в розрахунку на душу населення в цілому по країні. Основне призначення одержаного показника – показати, як відрізняється рівень надходжень доходів на певній території в розрахунку на одного мешканця від середнього значення по країні.

Бюджетним кодексом передбачено, що індекси відносної податкоспроможності розраховуються на основі даних про фактичне виконання відповідного місцевого бюджету за три останні бюджетні періоди; вони не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж раз на три роки.

Звичайно, запровадження в процес бюджетного планування як нормативів бюджетної забезпеченості, так і індексів відносної податкоспроможності є, без сумніву, важливим кроком на шляху до формування об'єктивного і прозорого механізму бюджетного регулювання. Проте, як свідчить практика країн, які нагромадили певний досвід фінансового вирівнювання, концептуальні засади визначення вищезазначених показників там застосовуються зовсім інші. Справа в тому, що фактичні надходження податків та інших бюджетних доходів можуть значно коливатися, їх надходження залежать від дії багатьох внутрішніх та зовнішніх чинників, таких як зміни у фінансовому і в тому числі податковому законодавстві, що призводять до перегляду ставок податків, об'єктів оподаткування, складу податкових пільг, до створення спеціальних (вільних) економічних зон. Визначальними внутрішніми чинниками, що впливають на обсяги фактичного надходження доходів до бюджету, є результативність роботи фіскальних органів по справлянню податків, зокрема, стягненню податкової заборгованості; масштаби взаємозаліків; пільги, які надає платникам податків місцева влада.

Ми згодні з фахівцями, які вважають, що індекси відносної податкоспроможності слід розраховувати лише на базі постійних джерел бюджетних доходів [35, с. 55]. Наскільки відповідають цій вимозі доходи, на основі яких в даний час визначається податкоспроможність адміністративно-територіальних одиниць України?

Згідно порядку розрахунку міжбюджетних трансфертів у 2001 р., індекси відносної податкоспроможності розраховуються на основі кошика закріплених доходів місцевих бюджету, більше 70% якого у 1999-2000 роки склали надходження прибуткового податку з громадян. Таким чином, абсолютні розміри надходжень даного податку, а також усі зміни в динаміці його надходження за три останні роки вирішальною мірою впливають на визначення конкретних значень індексів податкоспроможності.

В табл. 3.6 наведені дані про надходження прибуткового податку з громадян за три роки і щорічні темпи його росту, які відображають надзвичайну нестабільність даного доходного джерела. Протягом 1998-2000 років абсолютні розміри прибуткового податку з громадян зростали, проте темпи приросту були нерівномірними і значно розрізнялись як в цілому по країні, так і в розрізі адміністративно-територіальних одиниць. Так, темп росту даного виду поступлень в цілому по Україні у 1999 році до попереднього 1998 року становив 124%, а у 2000 році до 1999 року – 143%, тобто розбіжності склали 19 процентних пункти. Для окремих областей (Донецької, Запорізької, Миколаївської, Рівненської та Херсонської) розбіжності у щорічних темпах зростання прибуткового податку з громадян були ще більшими – від 29 до 49 процентних пункти. Рівномірне зростання обсягів цього податку спостерігалось лише у Вінницькій і Тернопільській областях та у місті Києві. В Закарпатській області відбулося сповільнення темпів росту прибуткового податку.

Нестабільність фактичних поступлень більшості бюджетних доходів зумовила перехід у багатьох європейських країнах до використання податкової бази при оцінці рівня податкоспроможності територій. Саме таким чином

визначаються обсяги бюджетних трансфертів в Данії, Норвегії, Швеції, Великобританії, Франції та інших країнах [291, с. 10, 20, 27, 30; 339, с. 55]. Під податковою спроможністю або податковою базою територіальних формувань у західних країнах розуміють доходи, які підпадають під оподаткування. У більшості випадків – це сукупні оподатковувані доходи населення або прибутковий податок на душу населення, що пояснюється домінуванням у місцевому оподаткуванні поступлень податків з доходів громадян (особистого прибуткового, податку на професії тощо). Розрахунок доходів територіальних формувань проводиться шляхом множення визначеної податкової бази на середню ставку оподаткування по країні або на ставку, яка встановлена місцевим органом самоврядування.

Таблиця 3.6

Надходження прибуткового податку з громадян за 1998-2000 рр.

(млн.грн.)

Адміністративно територіальні одиниці	Роки:			Темп росту, %	
	1998	1999	2000	1999 р. до 1998 р.	2000 р. до 1999 р.
Автономна Республіка Крим	128	158	225	123	142
Вінницька	82	103	130	126	126
Волинська	42	49	69	117	141
Дніпропетровська	360	421	573	117	136
Донецька	460	527	791	115	150
Житомирська	62	69	93	111	135
Закарпатська	49	72	89	147	124
Запорізька	196	228	346	116	152
Івано-Франківська	66	76	109	115	143
Київська	101	132	201	131	152
Кіровоградська	51	62	85	122	137
Луганська	173	207	263	120	127
Львівська	146	187	260	128	139
Миколаївська	83	96	158	116	165
Одеська	180	238	345	132	145
Полтавська	120	153	210	128	137
Рівненська	53	57	78	108	137
Сумська	74	93	137	126	147

Тернопільська	38	47	60	124	128
Харківська	209	264	394	126	149
Херсонська	64	65	87	102	134
Хмельницька	71	75	95	106	127
Черкаська	77	91	126	118	138
Чернівецька	40	45	54	112	120
Чернігівська	63	78	111	124	142
м. Київ	582	831	1226	143	148
м. Севастополь	32	44	63	137	143
Усього	3602	4468	6378	124	143

Врахування податкової бази, а не фактичних обсягів надходжень визначеного кола доходних джерел має беззастережні переваги тому, що позбавляє місцеву владу можливостей впливати на обсяги трансфертів, змінюючи свою політику у галузі доходів і видатків. Крім того, у показнику податкової бази потенційно закладені стимули для повної мобілізації доходів у місцеві бюджети органами місцевого самоврядування. Податкова база, як сукупність об'єктів, які підлягають оподаткуванню, дозволяє більш об'єктивно оцінити рівень податкової "сили" кожної території у порівнянні з врахуванням фактичних поступлень доходів. На наш погляд, до складу податкової бази слід віднести: обсяги доходів населення, прибутки комунальних підприємств, вартість нерухомого майна, яке підлягає оподаткуванню.

Звичайно, використання показника податкової бази можливе лише за умови наявності значного масиву інформації про доходи, прибутки, земельні ділянки, нерухоме майно, транспортні засоби чи інші об'єкти, що підлягають обкладанню, а також добре налагодженої системи обліку, звітності і контролю за їх станом і рухом.

Висновки до третього розділу

Міжбюджетні відносини сьогодні опинилися в центрі уваги представників законодавчої та виконавчої влади, надзвичайної актуальності вони набули для органів місцевого самоврядування, успішне функціонування яких безпосередньо залежить від забезпечення реальної, а не декларованої фінансової самостійності, у тому числі і через систему міжбюджетних відносин. Розширення прав місцевих органів самоврядування, яке відбувалося протягом останнього десятиліття, на жаль, не супроводжувалося одночасним адекватним зміцненням місцевих бюджетів і передачі їм доходних джерел, достатніх для виконання нових функцій і завдань. Протиріччя, яке виникло на ґрунті такої невідповідності, вимагало якомога швидшого вирішення тому, що відсутність міцної фінансової бази місцевого самоврядування, мізерність власних доходів, залежність від поступлень загальнодержавних податків і бюджетних трансфертів може дискредитувати сам інститут місцевого самоврядування.

В останні роки в Україні спостерігалась негативна тенденція збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів, зростання питомої ваги дотацій і субвенцій в сукупних доходах бюджетів територіальних громад і, особливо, сільських бюджетах. Абсолютні і відносні розміри офіційних трансфертів у співставленні з доходами місцевих бюджетів засвідчують значні масштаби перерозподільчих процесів усередині бюджетної системи. Великі за обсягами зустрічні потоки бюджетних ресурсів, спричинені незначною часткою власних і закріплених на постійній основі доходів місцевих бюджетів заглибили протиріччя по вертикалі бюджетної системи, що зумовило протистояння державних органів влади і місцевого самоврядування.

Центральне місце у всій сукупності міжбюджетних відносин займають процедури бюджетного регулювання. Дослідження усього комплексу проблем, пов'язаних з проведенням бюджетного регулювання, показує, що його слід розглядати не лише як просте збалансування бюджетів чи перерозподіл бюджетних ресурсів, а як діяльність народногосподарського і, навіть, політичного значення, в процесі якої втілюються загальнодержавні завдання по створенню

необхідних умов для економічного зростання, розвитку продуктивних сил, покращенню добробуту населення, усуненню розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішуються національні проблеми.

Цілі і методи вертикального бюджетного регулювання значною мірою зумовлюються розподілом бюджетних ресурсів всередині бюджетної системи, який в даний час має наступні ознаки: високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, більше 2/3 яких акумулюється у Державному бюджеті України; неможливість збалансування місцевих бюджетів як в цілому, так і в розрізі окремих їх видів, без залучення міжбюджетних трансфертів; використання обласних бюджетів як основного каналу руху трансфертів, що спрямовуються з державного бюджету в місцеві бюджети; перевищення доходів (власних, закріплених та регуляційних) над видатками притаманне лише обмеженому числу бюджетів, які перетворюються на донорів для переважної більшості інших бюджетів.

Однією з характеристик результативності бюджетного регулювання, а в його складі – фінансового вирівнювання є розміри видатків місцевих бюджетів у співставленні з кількістю населення, яке проживає в тому чи іншому адміністративно-територіальному утворенні країни. Проведений аналіз показав, що протягом 1996-2000 рр. відбулося зростання диференціації середньодушових видатків місцевих бюджетів у регіональному розрізі, що є свідченням неефективної політики фінансового вирівнювання. Таким чином, потреби населення задовольняються по-різному в залежності від того, на якій території воно проживає, в той час, як основний закон країни гарантує всім однакові можливості щодо освіти, медичної допомоги, підтримки в старості та ін. Кошти, які виділяються з державного бюджету, використовуються не з метою проведення вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів, а суто на покриття поточних потреб місцевого самоврядування.

Особливої уваги вимагають соціально значимі видатки, пов'язані з

задоволенням життєво важливих потреб громадян. Достатньо велика диференціація середньодушових видатків місцевих бюджетів спричинює конфлікти у відносинах між регіонами, породжує сепаратистські тенденції, руйнує підвалини державної цілісності.

Розробка ефективного механізму фінансового вирівнювання неможлива без з'ясування причин диференціації бюджетних видатків. Як показало проведене дослідження, найбільший вплив на рівень середньодушових видатків місцевих бюджетів мають розміри валової доданої вартості, створеної в регіоні в розрахунку на душу населення, а також обсяги власних, закріплених і регуляційних доходів, які акумулюються у місцевих бюджетах. Дані чинники, трансформовані у конкретні кількісні показники, повинні враховуватися при здійсненні фінансового вирівнювання. Слід враховувати також, що ліквідація диспропорцій у рівнях економічного розвитку окремих регіонів у перспективі повинна привести до зменшення розбіжностей у розмірах середньодушових доходів і видатків місцевих бюджетів.

У 2001 році в Україні розпочалась реформа міжбюджетних відносин, яка набула свого подальшого розвитку у Бюджетному кодексі України. Основним позитивним надбаннями цього винятково важливого і своєчасного документу є впорядкування і регламентація усього комплексу теоретичних і практичних питань, пов'язаних з функціонуванням вітчизняної бюджетної системи, центральне місце серед яких посідають міжбюджетні відносини. До таких питань слід віднести: розмежування на довготривалій основі доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів із застосуванням принципу субсидіарності; визначення складу закріплених і власних доходів місцевих бюджетів, розширення переліку останніх; встановлення стабільних нормативів розподілу найбільш важливого, з позицій фіска, прибуткового податку з громадян; визначення видів міжбюджетних трансфертів; запровадження прозорого і неупередженого механізму бюджетного регулювання. Але, поряд з позитивними надбаннями, залишається низка невирішених проблем. Зокрема, формульний порядок розрахунків доходів,



запроваджений у 2001 р. і закріплений у кодексі, не торкнувся бюджетів міст районного значення, селищ і сіл. Як і в попередніх умовах, досить обмеженими залишаються можливості селищних і сільських рад у збільшенні доходної бази відповідних бюджетів.

Визначення рівня податкоспроможності територій здійснюється на основі даних про фактичні надходження встановленого переліку закріплених за місцевими бюджетами доходів, більшість з яких характеризується надзвичайною нестабільністю, що не дає можливості об'єктивно оцінити податкову силу адміністративно-територіальних одиниць.

Єдині нормативи видатків у розрахунку на душу населення, а в Бюджетному кодексі – фінансові нормативи бюджетної забезпеченості виступають не інструментом нормативного планування видатків місцевих бюджетів на основі науково обгрунтованого визначення потреби в бюджетних ресурсах, а є важелем для здійснення перерозподільчих процесів. Вони одержані не методом прямого розрахунку, виходячи із врахування потреб в коштах бюджетних установ, а “зворотним” шляхом: коли загальний прогнозний обсяг видатків з усіх місцевих бюджетів України на визначену ціль ділиться на сукупний контингент. Суттєвим недоліком нормативів є відсутність коригуючих коефіцієнтів, які б відображали регіональну специфіку, особливості історичних та природно-кліматичних умов розвитку окремих територій і населених пунктів, ступінь їхньої урбанізації та місцеположення, відмінності між мало- та густонаселеними районами, якість надання суспільних послуг та ін.

Централізованим залишається порядок визначення основних груп видатків місцевих бюджетів, який базується на їх розрахунковому сукупному розмірі в цілому по місцевим бюджетам України, співвідношенню, яке фактично склалося між окремими видами місцевих бюджетів у фінансуванні певних потреб; механічному перенесенні диференціації величини окремих видатків (субсидії населенню для оплати електроенергії, природного і скрапленого газу та житлово-комунальних послуг); незначному розмірі видатків, який не дозволяє

задовольнити постійно зростаючі потреби органів місцевого господарства (мистецтво і культура, житлово-комунальне господарство). Хоча у 2001 р. був зроблений рішучий крок на шляху до створення об'єктивної, зрозумілої і прозорої процедури визначення видаткових потреб територій, проте деякі з запропонованих у формулах коефіцієнтів або абсолютних сум видатків вказані без необхідного пояснення і розрахунків.

Основні результати третього розділу висвітлені у працях: 10, 11, 142, 149, 150, 151, 155, 156, 157.

## РОЗДІЛ 4

### МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ І МІСЦЕВІ ФІНАНСИ

#### 4.1. Формування інституту місцевого самоврядування і місцеві фінанси

Місцеві бюджети як фінансовий інститут функціонують в тісному зв'язку і в межах місцевих фінансів. Наука про місцеві фінанси веде свій початок з другої половини ХІХ століття, саме тоді відбувався процес остаточного оформлення місцевого самоврядування. Протягом ХІХ-ХХ століть розвиток поглядів на сутність місцевих фінансів, їх склад та принципи організації проходив від представлення їх як фінансового господарства територіальних одиниць (господарства місцевих спілок), сукупності умов для задоволення потреб місцевих самоврядних одиниць, матеріальних засобів місцевого самоврядування, доходів і видатків органів місцевого самоврядування до системи економічних відносин. Еволюцію зарубіжної та вітчизняної фінансової думки на суть місцевих фінансів детально прослідкував В.І.Кравченко, який одним з перших почав досліджувати проблеми місцевого самоврядування і місцевих фінансів в умовах незалежної України [179, с. 25-34].

У сучасній науковій літературі України та країн пострадянського простору місцеві фінанси розглядаються в контексті функцій, завдань і ролі місцевих

органів самоврядування. Важливими в зв'язку з цим є питання про розмежування повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування; обґрунтування доцільності надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування і гарантування відповідного фінансового забезпечення їх виконання; окреслення складу і визначення обсягів фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування; забезпечення самостійності і ефективності у їхньому використанні; державна фінансова підтримка місцевої влади. Дані питання розглядаються в роботах А.М.Бабиць, О.В.Богачової, О.Д.Василика, А.Г.Игудіна, В.І.Кравченко, С.О.Криниці, В.Н.Лексіна, І.О.Луніної, М.Г.Пабат, Л.Н.Павлової, К.В.Павлюк, В.Г.Панскова, І.Г.Ткачук, А.В.Улюкаєва, М.І.Ходоровича, С.Н.Хурсевича, М.Г.Чумаченко, А.Н.Швецова та інших.

Вагомий внесок у розвиток вчення про місцеві фінанси зробив В.І.Кравченко, йому належить визначення даної категорії, яке в даний час набуло широкого розповсюдження у вітчизняній літературі з фінансової проблематики. За трактуванням В.І.Кравченка, місцеві фінанси – “це система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих” [179, с. 43]. На таких же концептуальних засадах засновані підходи деяких інших економістів до тлумачення поняття місцевих фінансів [15, с. 459].

Ідейно-теоретичні підвалини сучасного поняття “місцеві фінанси” сягають давніх часів, їх слід досліджувати у нерозривному зв'язку з процесом виникнення і розвитку місцевого самоврядування, початкові форми якого пов'язують з формуванням основ “магдебурзького права”, що виникло у XIII столітті в німецькому місті Магдебург. Джерелами цього права були привілеї, надані міським властям, різноманітні постанови суду. Магдебурське право мало універсальний характер, регламентувало самоуправління міст, діяльність міської влади, суду, питання земельної власності в межах міст, торгівлі, ремесел,

оподаткування та ін. Упродовж XIV-XVI століть магдебурське право сприйняли інші німецькі міста, а також де-які міста Чехії, Угорщини, Польщі, Литви, Галіції та Білорусії. На території Русі скорше всіх міст магдебурське право у повному обсязі отримав Кам'янець-Подільський (1374 р.), пізніше в 1432 р. магдебурське право отримав Луцьк, а в 1497 р. – Київ [360, с. 81]. Проіснувало магдебурське право до XVIII-XIX століть, поступово втрачаючи своє значення.

В XVI столітті в Литовській державі, до складу якої певний час входила частина українських земель, був виданий кодекс громадянських законів під назвою “Статут великого князівства Литовського”, який витримав три редакції (1529, 1566 та 1588 років); після всіх змін зберіг характер збірника місцевих законів; вміщував норми, що регламентували державне, земельне, кримінальне, процесуальне та спадкове право.

Але теоретичні витoki Литовського статуту слід шукати у першому кодексі законів древньоруського феодалного права “Руській Правді”, складеній за часів правління Ярослава Мудрого (біля 978-1054 років). Відомий український історик І.П.Крип'якевич відзначав безпосередній зв'язок “Руської Правди” з побутом українських земель, писав, що головним джерелом “Правди” було місцеве звичаєве право, яке своїми початками сягало до родоплемінних часів [187, с. 94]. М.С.Грушевський у своїй фундаментальній праці “Ілюстрована історія України” відзначив вражаючі подібності між Руською Правдою і пізнішим Литовським Статутом, що виріс на праві найбільш відокремленої частини Київської держави – земель Полоцьких [69, с. 103].

Становлення місцевого самоврядування у XVIII-XIX століттях відбувалося разом з розвитком буржуазної держави, який проходив в умовах жорстокої боротьби абсолютизму з народною демократією. Централізована державна влада виявилася неспроможною ефективно здійснювати усі свої завдання, особливо соціального спрямування. Частину з них доцільно було передати у компетенцію самостійних і незалежних місцевих властей, звичайно, в межах, визначених самою державою. Не випадково, що питання організаційного оформлення місцевого

самоврядування розглядалися в той час у багатьох політичних та правових теоріях і концепціях, до них зверталися відомі політики, вчені і літературні діячі – представники найбільш прогресивних кіл суспільства [136, с. 164].

Поняття “самоврядування”, “самоуправління” почали використовуватися в Європі з другої половини XVIII століття саме по відношенню до місцевого самоврядування [25, с. 239]. На той час інститут місцевого самоврядування сформувався у багатьох країнах і передбачав управління всіма господарськими та іншими справами будь-якої адміністративної одиниці не органами центральної влади, а самими жителями. Проте Росія значно відставала від інших країн у процесах становлення і зміцнення місцевого самоврядування. Державні діячі, вчені визнавали цей факт і виступали за проведення змін у структурі державної влади, в управлінні країною.

Напередодні Великої Французької революції – вирішальної віхи у становленні інституту самоврядування в Європі – виникає децентралізаційна теорія, як реакція на наполеонівську адміністративну реформу, що встановила міцний централізований бюрократичний механізм влади. Головним положенням даної теорії було обґрунтування поділу адміністративних справ на такі, які є наслідком самоврядування і на справи державні, делеговані общинам [275, с. 82]. Теорія набула певного поширення в Європі і мала безпосередній вплив на формування науки про вільність общин у Німеччині, теоретичні витoki якої слід шукати в теорії “природнього права”.

Природнє право – це поняття, яке широко розповсюджене у політиці, праві; означає сукупність принципів, правил, норм, цінностей, які диктуються природою людини і тим самим незалежні від конкретних соціальних умов і держави. Природнє право використовувалося як своєрідна оціночна категорія по відношенню до діючих у суспільстві порядків: чи відповідають вони природньому праву і природній справедливості.

Ідея природнього права зародилась у древні часи, розвивалася в античному світі, зокрема, Греції; в середні віки набула теологічної форми як складова

релігійних вчень. Найвищий розвиток даної теорії – це XVII-XVIII століття, коли вона використовувалась як ідеологічна зброя у боротьбі прогресивних сил суспільства з феодалізмом. Ідеї природнього права були покладені в основу американської Декларації незалежності (1776 р.) і французької Декларації прав людини і громадянина (1789 р.).

Вихідні постулати теорії вольності общин, проникнуті ідеєю природнього права, полягали в наступному: 1) община старша від держави, тобто історично виникла першою; 2) общини, не створені державою, а визнані нею; 3) община є інституцією рівною державі; 4) держава існує для общин, а не общини для держави [275, с. 82; 342, с. 6].

Теорія вольності общин створила необхідне підґрунтя для виникнення громадської теорії місцевого самоврядування, згідно якої місцеві самоврядні органи мають самостійне право на існування, займаються справами, які їм притаманні і невід'ємні. Дане право трактувалося як наслідок із вихідного положення теорії про те, що общини не створені державою, а нею лише визнані і тому володіють колом справ, які їм належали до появи держави; такі справи держава не делегувала общинам, а їх визнала.

Прихильники теорії вольності общини вважали, що природніми правами володіють, в першу чергу, сільські та міські общини, як такі, що історично виникли раніше, ніж сформувалася держава і поза державним впливом. Проте відстоювалася також і незалежність таких територіальних місцевих формувань як округи, провінції тощо, а вони були створені державою, отже, і ніяких природніх прав у них немає. Це стало серйозним аргументом для критиків даної теорії.

Таким чином, теорія вольності общин зазнала поразки. На зміну їй приходили нові вчення, які у більшості захищали інститут місцевого самоврядування. З'являється громадсько-господарська теорія, згідно якої місцеве самоврядування розглядалося як частина держави, йому притаманні свої функції, коло яких теорія намагалася встановити. Закономірно поставало питання: які справи державні, а які стосуються компетенції общин? За основу розмежування

був взятий принцип доцільності; він виходив з наступного: окремі завдання краще може виконати община тому, що вона зацікавлена в них більше, ніж держава. Цим і виправдовується передача общинам даних завдань. Проте неможливість чітко визначити перелік таких справ і завдань, відносний характер цього поділу в кожній країні стали свідченням неспроможності вчення в цілому.

У ХІХ столітті був зроблений великий крок вперед на шляху до формування правової держави цивілізованого світу, що супроводжувалося зміцненням централізованої влади буржуазних держав, значним розширенням кола діяльності держави в інтересах захисту свобод громадян і громадськості. Одночасно виникла нагальна необхідність передачі (децентралізації) частини державних функцій місцевим формуванням.

Ідеї державницької теорії місцевого самоврядування мали багато в чому протилежний характер у порівнянні з громадсько-господарською теорією. Згідно даної теорії, яка, до речі, має дуже багато прихильників як серед вітчизняних, так і зарубіжних вчених, частина державної влади підлягає децентралізації на рівень територіальних громад та органів, які вони самостійно обирають і створюють. Органи місцевого самоврядування в контексті державницької теорії, представляються як органи державного управління, складової частини держави, що ніяких самостійних справ не можуть мати. Незважаючи на таку залежність від держави, органи місцевого самоврядування можуть мати певну правову, організаційну та фінансову самостійність. Проте в цілому їх діяльність підпорядкована загальнодержавним інтересам, усьому народу [173, с. 5].

Загострення протиріч буржуазного суспільства, розповсюдження соціалістичних ідей спричинили появу нової теорії, яка відвертала увагу громадськості від глобальних проблем розвитку країн, а зосереджувала її на місцевому рівні, вважаючи, що саме там можна досягти соціального миру і гармонії шляхом поступових змін (націоналізації земель, розширення комунальної власності, соціалізації виробництва). Положення теорії муніципального (общинного) соціалізму були сформульовані в останній чверті ХІХ століття

представниками Фабіанського товариства – англійської реформістської організації, заснованої у 1884 р. Назва товариства походила від імені римського полководця III століття до нашої ери Фабія Максима, який в народі був прозваний Повільним за свою вичікувальну тактику, ухиляння від рішучих дій під час війни. Члени товариства заперечували класову боротьбу пролетаріату і вважали можливим побудову більш прогресивного суспільства шляхом дрібних реформ, поступових перетворень суспільства, тобто за допомогою “муніципального соціалізму”.

Вихідним положенням багатьох теорій було питання про розмежування завдань держави і місцевої влади. В науковій літературі набули розповсюдження наступні підходи до поділу потреб місцевих спілок на: обов’язкові і необов’язкові (факультативні); завдань на: спільні і особливі.

Обов’язковими вважалися потреби, які мали значення для суспільства в цілому і були закріплені за державою (утримання урядових установ, поліції, окремі військові видатки). Необов’язковими рахувалися потреби громад, які мали локальне значення (утримання освітніх, лікувальних закладів, будинків опікування, благоустрій міст тощо) [367, с. 12; 410, с. 537]. Вперше такий поділ був введений у бельгійському законодавстві 1831 р. і пізніше набув розповсюдження в інших країнах. У кінці XIX століття в Росії видатки земств поділялися саме на основі принципу обов’язковості [394, с. 374].

Іншим варіантом поділу завдань місцевих спілок був поділ їх на: завдання спільні, притаманні всім спілкам (військова, санітарна та пожежна справа, народна освіта, шляхи та засоби сполучення, утримання поліції, в’язниць, задоволення релігійних потреб жителів) і особливі завдання для окремих категорій спілок, які мають змінний характер (в містах: санітарія та благоустрій, організація сполучення, додаткові завдання в галузі народної освіти в зв’язку з особливими умовами міського життя; в селах: завдання, які виходять із спільного землекористування, роботи по покращенню земель) [367, с. 5].

Але і така спроба поділити функції і завдання між державою і місцевими



органами виявилася неспроможною: в складі особливих завдань називалися такі, які можна віднести до загальнодержавних (землепорядкування). Дискусії, які точилися навколо цих питань, показали, що неможливо в реальному житті відокремити сфери діяльності держави і місцевих властей, встановити абсолютний поділ потреб на загальнодержавні і місцеві, в кожній країні практичний поділ потреб визначається певною мірою за принципом відносної доцільності, а також виходячи з традицій, які склалися історично [410, с. 537]; він завжди має риси довільності і здійснюється за суб'єктивними ознаками [275, с. 87].

Незважаючи на невдачі у спробах теоретично обґрунтувати коло обов'язків і завдань місцевих спілок і держави, ще починаючи з кінця XIX століття, досить чітко визначається перелік справ, які в законодавстві багатьох країн були віднесені до місцевих: освіта, медична і ветеринарна допомога, утримання доріг, благоустрій населених пунктів, опіка над бідними та сиротами. Що стосується таких завдань як утримання міліції або поліції, суду, військових закладів, то віднесення їх до державних або місцевих вирішувалося по-різному в окремих країнах і одностайності в цьому не спостерігалось [342, с. 13].

У XX столітті проходив подальший розвиток місцевого самоврядування в глобальному масштабі. У 1950-х роках в багатьох країнах світу розпочалися складні і багатопланові процеси реформування місцевого самоврядування, основними напрямками яких стало: коригування кількості самоврядних одиниць, вдосконалення організаційної структури органів самоврядування, фінансові і функціональні реформи [1, с. 4].

Перетворення у складі одиниць місцевого самоврядування відбувалися, як правило, у напрямку зменшення їхньої кількості, обґрунтуванням цього стало припущення про те, що саме на території більших адміністративних формувань створюються можливості для більш ефективного і результативного надання місцевих послуг. Одночасно проходили процеси регіоналізації, тобто утворення проміжних рівнів урядування, а також з'явилися нові форми місцевих органів такі як округи з надання послуг, ради мікрорайонів, спеціалізовані округи.

Розвиток демократії передбачає поділ владних повноважень і відповідного поділу фінансових ресурсів, все більшої їх децентралізації. Як показує досвід, чим більше грошових коштів та інших видів фінансових ресурсів зосереджено у розпорядженні органів місцевого самоврядування, тим меншою є загроза встановлення диктатури і тоталітарного режиму правління. Зміцнення демократичних основ, яке відбувалося у другій половині ХХ століття, вимагало проведення організаційних реформ органів місцевого самоврядування, в результаті яких уся їх діяльність набула більш публічного і демократичного характеру; до прийняття рішень почали залучатися широкі верстви громадськості; посилилась роль мерів і місцевих виборних органів; відбувалися зміни у побудові місцевих органів самоврядування, кадровому складі тощо.

Метою фінансових реформ місцевого самоврядування стало збільшення обсягів фінансових ресурсів, які центральна влада передавала місцевим властям. Дане завдання вирішувалося за допомогою запровадження фіскальної автономії місцевих органів, наданням їм права залучати альтернативні джерела доходів, а також субсидуванням територій з боку держави.

Ускладнення суспільного життя, розширення кола завдань, які покладалися як на державу, так і на місцеве самоврядування вимагали проведення функціональних і процедурних змін, в результаті яких, з одного боку, відбулася децентралізація багатьох державних функцій (особливо пов'язаних із наданням соціальних послуг), з другого – централізація окремих функцій (як правило регулятивних). Даний процес супроводжувався посиленням контролю зі сторони державних структур за діяльністю органів місцевого самоврядування.

В жовтні 1985 р. країни-учасниці Ради Європи підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, яка узагальнила надбання тривалого етапу становлення і зміцнення місцевого самоврядування в Європі, стала першим багатостороннім правовим актом з даних питань [88, с. 9]. Зміст даного документу, його провідну ідею багато в чому визначає вихідне положення про те, що місцева влада є однією з головних підвалин кожного демократичного режиму,

найважливішим принципом якого повинно бути право громадян на участь в управлінні державними справами, а це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні.

Хартія концентровано виражає концепцію місцевого самоврядування, засади його функціонування, правову та фінансову основу. В статті 3 дається визначення місцевого самоврядування як права і спроможності місцевої влади в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

У 9 статті хартії зазначено, що місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а їх обсяг повинен відповідати функціям, наданим конституцією або законом. Частина фінансових ресурсів місцевої влади формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають право встановлювати в межах закону.

Фінансові системи, що становлять підгрунття ресурсів місцевої влади, зазначається у хартії, повинні бути пристосовані до можливого зростання вартості виконуваних ними послуг, тобто мати диверсифікований і підвищувальний характер. Дане положення набуває особливого значення в умовах зміни дії економічних факторів таких як інфляція, падіння темпів виробництва та ін.

Об'єктивне існування значних розбіжностей в рівнях розвитку окремих територій в кожній країні зумовило проголошення у хартії необхідності захисту більш слабких у фінансовому відношенні місцевих влад, застосування процедур фінансового вирівнювання. Обов'язковою умовою здійснення таких процесів повинно бути врахування повноважень органів місцевого самоврядування та не завдання їм шкоди чи утиску, інформування місцевих властей про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.

Фінансова допомога держави органам місцевого самоврядування може надаватися в різноманітних формах, але по мірі можливостей вона не повинна

призначатись для фінансування конкретних проектів, тому що вимога цільового використання одержаних від держави коштів обмежує свободу місцевої влади у проведенні своєї політики в межах власної компетенції.

Заключне положення статті 9 хартії стосується інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування, які повинні мати доступ до національного ринку капіталу, а держава має створити для цього необхідні умови.

Усі положення, які містяться у цьому документі, мають велике теоретичне і практичне значення. Проте центральне місце в хартії займають питання фінансового забезпечення функціонування місцевого самоврядування. І це не випадково, адже зрозуміло, що ніякі широкі права та автономія місцевих органів не можуть бути реалізовані ефективно і повною мірою, якщо не будуть підкріплені реальними, чітко визначеними і, за можливістю, стабільними джерелами фінансових ресурсів. В зв'язку з цим набуває особливого значення визначення поняття місцевого самоврядування не тільки як права, але і як спроможності місцевих властей регулювати і управляти державними справами в межах їхньої компетенції в інтересах місцевого населення. Така спроможність гарантується відповідними фінансовими ресурсами, без яких вона не може бути реалізована на практиці.

В даний час до Європейської хартії місцевого самоврядування приєдналося більше ніж 30 країн, у 1996 р. – Україна. Закономірно, що формування правової бази місцевого самоврядування в Україні відбувається під впливом цього важливого документу, основних положень якого наша держава повинна дотримуватись.

Таким чином, розвиток науки про місцеві фінанси відбувається у нерозривному зв'язку з теоретичними дослідженнями суті і природи місцевого самоврядування. Одночасно, формування теорій і концепцій місцевого самоврядування, як показує світовий досвід, неможливо розглядати відокремлено від історичного розвитку кожної країни, процесу становлення держави, вдосконалення організаційних форм місцевого самоврядування. Крім того,

вирішальний вплив на теоретичні уявлення мають визначні події у сфері демократизації суспільства, такі як революції, визвольні рухи, конституційне закріплення прав і свобод громадян тощо.

В історії людства первинною формою соціальної організації була община, яка сформувалась на основі родинних зв'язків, спільного ведення господарства, землекористування. Серед усіх видів спільнот найбільшого розповсюдження мала поземельна община, в Україні вона називалась громадою, а в поселеннях козаків ще і товариством.

Розвиток ремесел, поява міст, зміцнення державності спричинили виникнення інших, більш розвинутих форм соціальної організації людей – місцевих спілок. На відміну від поземельної общини, місцеві спілки були територіальними самоврядними формуваннями, які об'єднували населення окремих територій, що склалися в результаті тривалого історичного розвитку. Місцеві спілки мали у своєму розпорядженні певне господарство, складали кошториси по його утриманню.

У 30-х роках XIX століття в Європі виникають перші цільові спілки, метою яких було задоволення визначених потреб населення або виконання спільних проектів. Вперше (1834 р.) цільові спілки з'явилися в Англії для догляду за бідними. В Росії цільові спілки виникли у 1917 р. – Всеросійський Земський союз, Всеросійський союз міст, Земський страховий союз. Головними напрямками їх діяльності були: допомога пораненим військовим (в тилу), санітарно-технічні та військово-технічні роботи.

Становлення інституту місцевого самоврядування в Російській імперії було пов'язано з розвитком земського господарства та земських повинностей. Земством називалося місцеве самоврядування під керівництвом дворянства, яке остаточно організаційно сформувалось в процесі кріпосної реформи, що проводилась під тиском революційного руху в країні. До відання земств в той час було віднесено: справляння земських повинностей і управління майном, яке належало земству. Поступово земства, а також міста найкращим чином уособили місцеве

господарство в Росії .

Незважаючи на невизначеність багатьох положень земської реформи 1864 року, а також наступне поступове обмеження прав земств, початок децентралізації державної влади і становлення місцевого самоврядування в Росії був покладений. Як показала практика, діяльність земств наприкінці XIX – початку XX століття позитивно вплинула на розвиток сільського господарства і промисловості, сприяла поширенню народної освіти, охорони здоров'я, особливо на територіях, віддалених від промислово розвинутого центру.

Хоча земства і відіграли в цілому позитивну роль у суспільно-політичному житті країни, все ж таки вони були значно обмежені у своїх повноваженнях, мали бюрократичний характер, який став на перешкоді їхнього подальшого вдосконалення та розвитку. Прагнення народу до самоуправління знайшло деякою мірою своє втілення в процесі революцій 1905 і 1917 років разом із формуванням рад депутатів представників різних, головним чином, найбідніших верств громадян. Поява цих органів стала новим кроком на шляху розвитку місцевого самоврядування в Росії та Україні.

В перше десятиліття після Жовтневого перевороту 1917 р. в радянській державі розпочався процес відновлення інституту місцевого самоврядування і місцевих фінансів; у відповідності до цього було прийнято низку нормативних документів, таких як Конституція РРФСР від 10 липня 1918 р., Декрет РНК Про грошові кошти і видатки місцевих рад від 17 березня 1919 р., Декрет РНК Про місцеві грошові кошти від 22 серпня 1921 р., Тимчасове Положення про місцеві фінанси 1923 і 1924 років, Положення про місцеві фінанси 1926 року. Але пізніше, у 1930-х роках, намітилась тенденція протилежного характеру – до посилення центральної влади, поступового обмеження, а з часом повної ліквідації інституту місцевого самоврядування і місцевих фінансів.

Протягом усього часу скільки існувала соціалістична держава, поняття “місцеве самоврядування” практично не використовувалося, проте певний досвід самоуправління та народовладдя був нагромаджений. Основний закон

проголошував СРСР як соціалістичну загальнонародну державу, яка виражала волю та інтереси робітничого класу, селянства та інтелігенції, всіх націй та народностей країни. У всіх конституціях, які приймалися, підкреслювалося, що вся влада належить народу і здійснюється через ради народних депутатів, які становлять політичну основу СРСР. В дійсності всі питання суспільного життя вирішувалися однією партією – комуністичною, яка не допускала існування інших партій та більш-менш серйозних політичних сил, що могли б скласти їй опозицію.

Місцеві ради не визнавалися органами місцевого самоврядування, а діяли як місцеві органи державної влади та управління. В компетенцію місцевих рад входило: вирішення всіх питань місцевого значення, виходячи із загальнодержавних інтересів та інтересів громадян; проведення в життя рішень вищестоящих державних органів; керівництво на своїй території державним, господарським та соціально-культурним будівництвом; затвердження планів господарського та соціально-культурного розвитку і місцевих бюджетів; здійснення керівництвом діяльністю підпорядкованих ним державних органів та підприємств, установ та організацій; забезпечення дотримання законів, охорона державного та громадського порядку, прав громадян; сприяння зміцненню обороноздатності країни.

Перелік завдань, що стояли перед місцевими радами в період існування соціалістичної держави формально відображав основні функції, які виконують органи місцевого самоврядування, проте конкретний механізм реалізації даних завдань і ті прийоми та методи, що практично використовувалися, несли на собі відбиток командно-адміністративної системи. І все ж таки залучення широких верств населення до участі в роботі рад, набуття ними певного політичного досвіду, а також зміни, які відбувалися у 1980-х роках і призвели до краху соціалістичної імперії, створили необхідне підґрунтя для відновлення і розвитку інституту місцевого самоврядування на теренах незалежної Української держави.

Передумови для відродження і розвитку місцевого самоврядування в Україні були створені ще Законом СРСР «Про загальні засади місцевого

самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 р., прийняття якого проходило в умовах послаблення комуністичного впливу, скасування всеохоплюючого державно-партійного керівництва життям країни, зміцнення місцевих рад, обраних на принципово нових, майже демократичних засадах.

7 грудня 1990 р. в Україні вперше серед республік колишнього СРСР приймається закон “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”. Цей закон був покликаний створити правову основу для впровадження і розвитку системи місцевого самоврядування. Власне, саме цей документ ознаменував відродження інституту місцевого самоврядування в Україні, вихолощеного і спотвореного за радянських часів.

Утворення незалежної Української держави дало новий поштовх до розвитку інституту місцевого самоврядування. Починаючи з 1992 р. вийшов ряд законодавчих документів, які сприяли становленню місцевого самоврядування, визначили розподіл влади в країні, взаємодію органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади .

Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України закріпила існування місцевого самоврядування, яке у нас визнається і гарантується. В основному законі країни знайшли відображення найважливіші фінансові аспекти забезпечення функціонування місцевого самоврядування. Так, в статті 142 вказано, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Конституцією надана можливість 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. Важливим є положення основного закону про те, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у



формуванні доходів відповідних бюджетів. Крім того, відзначено, що витрати органів місцевого самоврядування, які виникають внаслідок рішень державної влади, компенсуються державою.

В Конституції України також вказано, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

21 травня 1997 р. в Україні був прийнятий закон “Про місцеве самоврядування в Україні”, який конкретизував основні положення Конституції щодо місцевого самоврядування. Закон визначив основні організаційні питання функціонування інституту місцевого самоврядування, детально окреслив повноваження рад, їх голів, виконавчих органів, а також організаційно-правову, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

У сучасних умовах в Україні проходить процес формування правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, що вимагає створення більш ефективної системи державного управління, оновлення змісту діяльності органів як виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим почалося проведення адміністративної реформи, яка передбачає зміни в інституціональній і функціональній побудові органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оптимізацію структури та діяльності органів управління, розмежування владних повноважень, поступовий перехід від застосування адміністративно-розпорядчих до координуючо-регулятивних функцій у відносинах з суб'єктами господарювання, використання переважно економічних важелів або соціальних орієнтирів, забезпечення раціонального адміністративного устрою.

Складовою частиною адміністративної реформи є муніципальна реформа,

яка, в свою чергу, передбачає поступову відмову від централізованого державного управління, передачу територіальним громадам та їх органам необхідних повноважень та матеріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення більшої частини суспільних справ, які стосуються задоволення потреб місцевого населення. Муніципалізація в Україні має певні особливості у порівнянні з класичним розумінням даних процесів, зокрема, таким, яке вкладається у дане поняття в країнах з великим досвідом ринкового господарювання і розвинутою приватною формою власності. В Україні, як постсоціалістичній державі, муніципалізація передбачає трансформацію державної власності у муніципальну. Для порівняння: в ринкових країнах муніципалізація означає вилучення майна приватної власності та перетворення його у колективну (муніципальну) власність місцевих самоврядувань [181, с. 59].

Для того, щоб з'ясувати, яку роль відіграють місцеві бюджети у місцевих фінансах України необхідно розглянути усю сукупність інститутів місцевих фінансів. У вітчизняній економічній літературі перше комплексне дослідження даних питань було проведено В.І.Кравченко [179]. Визначення суті місцевих фінансів як системи формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань, на наш погляд, передбачає включення до їхнього складу: місцевих бюджетів; місцевих податків і зборів; позабюджетних (в тому числі валютних) фондів; місцевих запозичень, комунального кредиту; об'єктів комунальної власності; інших фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження органів місцевого самоврядування згідно чинного законодавства.

Якщо практика місцевих бюджетів, місцевих податків і зборів охоплює в нашій країні більше, ніж 80-річний період їх функціонування, то інші інститути місцевих фінансів, такі, як позабюджетні фонди, місцеві позики використовуються не такий тривалий період.

Законодавча регламентація позабюджетних фондів була започаткована у грудні 1990 р. В Законі України “Про бюджетну систему Української РСР” від 5

грудня 1990 р. вперше з'явилося положення про те, що ради всіх рівнів мають право утворювати і використовувати позабюджетні фонди. При цьому в обов'язки рад входило затвердження статуту або положення фонду, яким визначається сфера його діяльності, мета, завдання, структура та методи формування. Прийнятий майже одночасно закон "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" від 7 грудня 1990 р. запроваджував у бюджетну практику поняття єдиного позабюджетного фонду, в межах якого могли бути створені цільові фонди. Даний закон визначив наступні джерела формування єдиного позабюджетного фонду: додаткові доходи і зекономлені кошти, одержані від здійснення заходів місцевих рад щодо розв'язання економічних і соціальних проблем; добровільні внески і пожертвування фізичних і юридичних осіб; доходи від місцевих позик і грошово-речових лотерей, аукціонів, прибутків від проведення суботників; штрафи, сплачені юридичними особами за одержання необґрунтованого прибутку в зв'язку з завищенням цін (тарифів) на продукцію, роботи, послуги; доходи від розпродажу майна ліквідованих підприємств комунальної форми власності; плата за реєстрацію кооперативів і малих підприємств; інші позабюджетні кошти.

Окрім даного переліку доходних джерел, законом було встановлено, що до єдиного позабюджетного фонду місцевої ради базового рівня (сільради, селища міського типу, міста) включаються: орендна плата за землю; екологічний податок і штрафи за забруднення навколишнього середовища і нерациональне використання природних ресурсів, а також платежі, які компенсують завдану шкоду; штрафи за адміністративні правопорушення, вчинені на території місцевої ради; виявлені перевітками приховані або занижені доходи юридичних осіб, розташовані на території місцевої ради; доходи від реалізації безгосподарного і конфіскованого майна; доходи від продажу населенню квартир і будинків.

Закон від 7 грудня 1990 р. надавав місцевим радам право створення валютних фондів за рахунок: відрахувань за стабільними довгочасними нормативами від валютної виручки юридичних осіб, розташованих на території

рад; доходів від власної зовнішньоекономічної діяльності; добровільних внесків і пожертвувань фізичних і юридичних осіб; надходжень від реалізації товарів, робіт, послуг іноземним юридичним особам та громадянам; інших, не заборонених законодавством джерел.

Особливого значення набувало положення закону від 7.12.1990 р. про самостійність місцевих рад у використанні коштів як єдиного позабюджетного фонду, так і валютних фондів.

26.03.1992 р. приймається Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”, який вніс деякі зміни у порядок функціонування позабюджетних фондів; вони полягали у наступному:

ліквідувалося поняття єдиного позабюджетного фонду і встановлювалось, що місцеві ради утворюють позабюджетні, цільові та валютні фонди;

був уточнений перелік доходних джерел позабюджетних та цільових фондів (додатково в складі доходів передбачено надходження штрафів, встановлених місцевими радами на юридичних осіб та громадян за забруднення вулиць, влаштування смітників, порушення громадського спокою і т.п.);

був уточнений склад доходів позабюджетних та цільових фондів, які утворюють органи місцевого самоврядування базового рівня (скасовано екологічний податок і таке доходне джерело як, виявлені перевітками, приховані або занижені доходи юридичних осіб. Визначено часткове зарахування платежів та штрафів за забруднення навколишнього природного середовища і нерациональне використання природних ресурсів відповідно до чинного законодавства).

До 1995 р. кошти позабюджетних, цільових та валютних фондів місцевих рад перебували на спеціальних рахунках в установах банків і не включалися до відповідних місцевих бюджетів. Законом України “Про бюджетну систему України” від 29 червня 1995 р. були визначені принципи бюджетного устрою, які передбачали нові підходи до формування та використання позабюджетних фондів. Так, зокрема, було встановлено, що централізовані та децентралізовані фонди,

утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами включаються до бюджетів по доходах та видатках. Крім того, в закон була вміщена норма щодо заборони використання бюджетних коштів для фінансування позабюджетних фондів, склад доходів останніх включав: необов'язкові платежі, добровільні внески юридичних та фізичних осіб, інші небюджетні джерела.

Отже, прийняття закону “Про бюджетну систему України” започаткувало докорінні зміни у практиці формування і використання позабюджетних фондів місцевих рад, поступове згортання сфери їх функціонування шляхом включення до відповідних бюджетів.

В 1997 р. приймається закон “Про місцеве самоврядування в Україні”, спрямований на зміцнення позицій місцевого самоврядування. В ньому, всупереч вище відзначеним змінам, були закладені норми аналогічні тим, які містилися в законах від 7.12.1990 р. і 26.03.1992 р. Так, 68 статтею вказаного закону органам місцевого самоврядування надавалося право мати позабюджетні, в тому числі валютні фонди; кошти яких повинні були зберігатися на спеціальних рахунках в установах банків.

Проте у наступні роки відновлення попередньої практики утворення позабюджетних фондів не відбулося. З 1999 р., згідно закону “Про Державний бюджет України на 1999 рік”, кошти усіх державних та місцевих позабюджетних фондів (крім Пенсійного фонду України та Фонду соціального страхування України) зараховуються до відповідних бюджетів і витрачаються на заходи, передбачені законодавством. Підхід до ліквідації практики формування позабюджетних фондів місцевими радами збережений і у Бюджетному кодексі України, ухваленому 21 червня 2001 р. Так, у статті 13 вказано, що створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами не допускається.

Таким чином, в даний час самостійного місцевого фінансового інституту позабюджетних фондів в Україні не існує. Державні цільові фонди такими

вважати не можна, тому що вони не функціонують “поза” бюджетом, а включаються по доходах і видатках до відповідних бюджетів. В останні роки в доходи місцевих бюджетів поступають: збір за забруднення навколишнього природного середовища до Фонду охорони навколишнього природного середовища; надходження відрахувань та збору на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування; надходження до Державного цільового фонду розвитку промисловості і надходження до інших цільових фондів місцевих рад.

Валютні фонди органи місцевого самоврядування фактично не утворюють з 1993 р. Кошти, що надходили в останні роки до позабюджетних фондів місцевих рад були незначними; так, у 1999 р. вони складали лише 42,2 млн. грн. або 0,3% доходів місцевих бюджетів України без врахування офіційних трансфертів, у 2000 р. місцеві позабюджетні фонди не створювалися.

Законами про місцеве самоврядування (1990, 1992 та 1997 років) передбачалося право випуску місцевими радами місцевих позик. Порядок їх функціонування в даний час регламентують Закон України “Про цінні папери і фондову біржу” від 18 червня 1991 р. і Положення про порядок випуску та обігу облігацій місцевих позик, затверджене Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку 13 жовтня 1997 р.

Але значного поширення діяльність місцевих рад по випуску місцевих позик в Україні не набула. Випуск місцевих позик має не систематичний, а епізодичний характер: у 1995 р. – в Києві, Дніпропетровську, Донецьку, Одесі, Харкові; у 1996 р. – в Запоріжжі, Львові, Маріуполі; у 1997 р. – в Одесі. Найбільш активно процес випуску місцевих позик проходив до часу їх детальної законодавчої регламентації, тобто до виходу вищезазначеного Положення.

Місцеві позики в Україні не набули розповсюдження з наступних причин: нестабільності умов господарювання, кризових явищ в економіці, інфляції; нестабільності законодавчої бази, невизначеності і протиріч окремих положень чинних законів у галузі цінних паперів і фондового ринку; нерозвинутості

вітчизняного фондового ринку, відсутності необхідної інфраструктури; допущенні помилок і прорахунків у практиці випуску місцевих позик (зокрема в Одесі).

Не використовується також в Україні і комунальний кредит, хоча в законі “Про місцеве самоврядування в Україні” є положення про створення місцевими радами комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ (стаття 70). Таким чином, інститути комунального кредиту і місцевих позик в Україні в даний час практично не діють.

Грошово-речові лотереї, випущені органами місцевого самоврядування також не набули розповсюдження в Україні: у 1997 р. доходи від їх випуску, зараховані до місцевих бюджетів, склали лише 0,7 тис.грн., у 1998 р. – 16,8 тис.грн., у 1999-2000 рр. такі надходження були відсутні.

Питання комунальної, земельної власності в даний час в Україні остаточно не врегульовано, що породжує багато непорозумінь і конфліктів, не сприяє розвитку підприємств і установ, які працюють на території місцевих рад і входять до складу місцевого господарства.

Право комунальної власності територіальних громад може виникати на рухоме та нерухоме майно, землю, природні ресурси, об’єкти соціальної інфраструктури (школи, лікарні, поліклініки, дитячі дошкільні заклади), культурні, спортивні установи і споруди, побутові підприємства, житлово-комунальне господарство тощо. Більшість з об’єктів комунальної власності є неприбутковими підприємствами і утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Окрім передбачених законодавством податків та обов’язкових платежів, ніяких інших доходів підприємства комунальної власності, як правило, місцевим бюджетам не приносять. З 2000 року, згідно закону “Про Державний бюджет України на 2000 рік”, спеціальні кошти та інші власні надходження бюджетних установ та організацій включені до спеціального фонду відповідних місцевих бюджетів.

## 4.2. Фінансова незалежність місцевого самоврядування

Час, що минув від прийняття перших законодавчих актів, спрямованих на відродження в Україні інституту місцевого самоврядування ознаменувався багатьма позитивними надбаннями, головним серед яких є усвідомлення об'єктивної необхідності встановлення реального самоврядування як права та здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Загальновизнано, що однією з головних підвалин кожного демократичного режиму є місцеве самоврядування, функціонування якого здійснюється на засадах самостійності і фінансової незалежності. Практика діяльності органів місцевого самоврядування в умовах легітимізації їх прав довела, що саме фінансова незалежність є вирішальною у здійсненні функцій і завдань, які на них покладаються.

Без перебільшення можна відзначити, що матеріально-фінансова самостійність є необхідною умовою втілення усіх інших принципів місцевого самоврядування. Ми згідні з професором О.Д.Василиком, який одним з перших у вітчизняній економічній літературі почав досліджувати фінансові проблеми місцевого самоврядування, що від фінансових можливостей залежить виконання реальних владних функцій органами місцевого самоврядування. Самостійність буде завжди лише формальною, якщо залишатиметься залежність у фінансовому відношенні [44, с. 49].

Виняткова важливість проблем фінансової самостійності місцевої влади потребує глибокого вивчення даного питання, теоретичного обґрунтування дефініцій, визначення доцільних меж фінансової незалежності, розробки конкретних механізмів практичної реалізації цього принципу. Перш за все, у вітчизняній літературі застосовуються наступні терміни: “фінансова незалежність”, “фінансова автономія”, “фінансова самостійність”, “самодостатність” місцевого самоврядування.



Так, К.В.Павлюк розглядає фінансову незалежність місцевого самоврядування як можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку даної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Передумовою фінансової незалежності є розумна, з точки зору економічної доцільності, децентралізація влади та адекватний розподіл повноважень, відповідальності і фінансово-економічної бази між центром і органами місцевого самоврядування [271, с. 36-37].

В.І.Кравченко поряд із поняттям “фінансова незалежність” застосовує поняття “фінансова автономія” місцевих органів влади, він трактує фінансову автономію як фінансову незалежність цих органів при виконанні покладених на них функцій. Важливим є зауваження даного автора на рахунок того, що головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію місцевих органів влади є наявність у них прав прийняття рішень у сфері власних фінансів. В.І.Кравченко обґрунтовує межі та кількісні показники фінансової автономії місцевих органів влади [179, с. 90-91].

Б.М.Данилишин застосовує поняття “самодостатня” для такої територіальної громади, яка володіє матеріальними і фінансовими ресурсами, достатніми для реалізації завдань і функцій, віднесених до її компетенції [77, с. 6]. В.Тихонов вважає, що багато територіальних громад є несамодостатніми, тобто вони не мають можливості виконувати покладені на них законом повноваження [371, с. 4].

Розглядаючи питання децентралізації компетенції у розв’язанні державних завдань, І.О.Луніна небезпідставно висуває основний економічний аргумент на користь фінансової самостійності регіональних та місцевих органів влади – можливість кращого врахування уподобань та інтересів громадян. Хоча, підкреслює вона, вирішення цього завдання вступає у протиріччя з необхідністю створення в країні більш-менш однакового рівня забезпечення населення суспільними благами і послугами [212, с. 31].

Більшість авторів, які досліджують фінансові проблеми місцевого самоврядування, справедливо підкреслюють виняткову значимість фінансової самостійності місцевої влади, безпосередньо пов'язують реальне її втілення із зміцненням самого інституту місцевого самоврядування в Україні в контексті вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, до якої наша країна приєдналася у 1996 р., і вимог якої вона зобов'язалася дотримуватись. Характерно, що в Європейській хартії місцевого самоврядування окремо не висувається вимога самостійності бюджетів місцевих властей, лише відзначається їх автономія у здійсненні своїх функцій, а також право на власні фінансові ресурси.

У Декларації про принципи місцевого самоврядування в державах - учасницях СНД, проголошеній 29.10.1994 р., відзначено, що представницькі органи місцевого самоврядування самостійно приймають місцеві бюджети. Самостійність місцевих бюджетів, як відзначається в Декларації, гарантується: державною підтримкою розвитку продовольчої сфери шляхом податкової, інвестиційної та кредитної політики, наявністю власних бюджетних доходів та достатнім рівнем закріплених доходів; правом органів місцевого самоврядування визначати напрямки використання бюджетних коштів; заборонаю на вилучення вільних залишків коштів місцевого бюджету; відшкодуванням збитків, нанесених державними органами і органами місцевого самоврядування іншого рівня; стабільністю економічного законодавства [443, с. 34]

Ми вважаємо, щодо органів місцевого самоврядування, які функціонують в межах унітарної держави, більш точним буде застосування терміну “фінансова незалежність”. Даний висновок ґрунтується на вивченні лінгвістичних значень вказаних термінів. Так, слово “незалежний” тлумачиться, як ні від кого не залежний, вільний [74, с. 518], “самостійний” – це такий, який стоїть відокремлено, незалежно від інших [76, с. 135], слово “автономія” за етимологією – грецького походження і означає відокремлення [345, с. 24].

Головною ознакою фінансової незалежності є: володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і

завданням, що покладаються на ці органи. Такі фінансові ресурси необхідні місцевій владі для реалізації намічених цілей і програм економічного і соціального розвитку території у відповідності з обраними пріоритетами. Фінансову незалежність слід розуміти як незалежність від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і, головне, забезпечення їхнього вирішення відповідними коштами.

Серед усіх принципів функціонування місцевого самоврядування, визначених у чинному законодавстві, особливого значення набуває принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, яким воно наділено в межах повноважень визначених законодавством. Правова та організаційна самостійність знаходить прояв у наділенні органів місцевого самоврядування певним колом власних повноважень, в межах яких вони діють самостійно, приймають відповідні правові рішення, а також несуть відповідальність за виконання даних повноважень.

Підґрунтям правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування є матеріальна і фінансова основа, до складу якої належать: рухоме і нерухоме майно, яке знаходиться у комунальній власності; доходи місцевих бюджетів; позабюджетні фонди (в тому числі валютні); інші кошти; земля та інші природні ресурси, що є у комунальній власності; об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

В Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” можна відмітити багато норм, які легітимізують фінансову незалежність місцевого самоврядування. До них, зокрема, слід віднести:

- самостійність розробки, розгляду, затвердження і виконання місцевих бюджетів; внесення змін до місцевих бюджетів;
- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок в межах, визначених законодавством;
- надання пільг по місцевим податкам і зборам;
- випуск місцевих позик, лотерей та інших цінних паперів;

- отримання позик з інших місцевих бюджетів та інших джерел;
- передача коштів з відповідного місцевого бюджету до інших місцевих бюджетів;
- розміщення належних органам місцевого самоврядування коштів у банках, отримання відсотків від їх доходів із зарахуванням до доходів місцевих бюджетів;
- утворення позабюджетних цільових (в тому числі валютних) фондів;
- розпорядження комунальним майном;
- встановлення в порядку і в межах, визначених законодавством, тарифів на послуги, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності;
- право створення комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ.

Сучасні реалії, як було відзначено раніше, свідчать про те, що вирішальне значення для забезпечення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування у більшості випадків мають доходи місцевих бюджетів. Це пояснюється наступним: об'єкти комунальної, а також спільної власності переважно належать до невиробничої сфери, вони є неприбутковими організаціями і, як правило, знаходяться на повному, рідше – частковому утриманні за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Місцеві органи самоврядування позбавлені права створення позабюджетних цільових і валютних фондів. Запровадження таких жорстких обмежень було спричинено чисельними порушеннями у формуванні позабюджетних фондів, надходженням до них коштів, які повинні поступати до місцевих бюджетів, відсутності дієвого контролю за використанням даних фондів.

Місцеві позики не набули в Україні належного розповсюдження притаманного ринковим країнам, через неврегульованість правових та організаційних процедур їх розміщення і обігу, нерозвинутості інфраструктури фондового ринку, відсутності вільних коштів у підприємницьких структур і населення, недовіри до державних цінних паперів та ін. Але, головне, що, на наш погляд, перешкоджає поширенню практики випуску муніципальних позик є

відсутність реальної і мобільної до конвертації у грошові засоби застави для муніципальних цінних паперів, а також невизначеність механізмів повернення вкладених населенням коштів у випадках фінансової неспроможності органів, які випустили дані позики.

Земля та інші види природних ресурсів, які знаходяться на території місцевого самоврядування лише номінально входять до складу їх матеріальної та фінансової бази, адже вони не включені до переліку об'єктів, щодо яких виникає право комунальної власності. Більше того, невизначеність правових відносин стосовно володіння землею та іншими природними ресурсами не дає підстави для розгляду даних об'єктів як важливої умови функціонування органів місцевого самоврядування на засадах фінансової незалежності.

У зв'язку з цим, поряд з питанням фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в цілому, особливої актуальності набуває проблема самостійності місцевих бюджетів як визначальної складової фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Бюджетна самостійність – це один з основних принципів побудови бюджетної системи, визначених у Бюджетному кодексі України. В економічній літературі також використовується поняття “бюджетна автономія”. Виходячи з вищенаведених тлумачень слів “автономія” і “самостійність”, більш точним вважаємо використання щодо місцевих бюджетів поняття “бюджетна самостійність”.

Важливість дотримання даного принципу тепер не викликає ніяких сумнівів. Встановлення дійсної самостійності кожного бюджету відповідає засадам бюджетного федералізму, який набуває все більшого поширення в побудові бюджетних систем, у тому числі й унітарних держав. У свою чергу, розвиток бюджетного федералізму притаманний економічним системам, організованим за ринковим типом. Таким чином, встановлення і забезпечення самостійності місцевих бюджетів стає важливим завданням в процесі ринкової трансформації українського суспільства.

В законі “Про бюджетну систему України” самостійність бюджетів розглядалася лише як один з принципів бюджетного устрою. Вказувалося, що самостійність бюджетів забезпечується наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до законодавства України.

Таке досить стисле трактування бюджетної самостійності було розвинуто у прийнятому 21 травня 1997 р. Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Зупинимося більш детально на положеннях цього важливого документу. В статті 16 відзначено, що місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Необхідність існування даної норми закону була зумовлена відходом від попередньої багаторічної практики включення кожного нижчестоячого місцевого бюджету у наступний за рівнем бюджет і так аж до державного бюджету СРСР. Крім того, в законі “Про місцеве самоврядування в Україні” також відзначалось, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до чинного законодавства (стаття 61).

У країнах з розвинутою демократією держава завжди надає фінансову підтримку місцевому самоврядуванню, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, контролює законне, доцільне, економне, ефективне витрачання коштів та їх належний облік. Важливою нормою даного закону стало включення положення про те, що держава гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає з цього бюджету до державного бюджету частину надлишку.

Самостійність місцевих бюджетів була підкріплена визначеним в законі

порядком використання вільних бюджетних коштів. Так, встановлено, що доходи, додатково одержані в процесі виконання місцевих бюджетів, суми перевищення доходів над видатками, що утворилися в результаті збільшення надходжень до бюджету чи економії у видатках, вилученню не підлягають, крім випадків, передбачених законодавством. Рішення про напрями використання таких коштів приймається відповідною місцевою радою (стаття 65).

Самостійність місцевих бюджетів також визначається захищеністю їх доходів при прийнятті рішень органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування. Законом України від 21 травня 1997 р. встановлено, що держава фінансує в повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих повноважень органів виконавчої влади. Кошти, необхідні для здійснення цих повноважень, щороку передбачаються в законі Про Державний бюджет. Аналогічна норма є і в Конституції України.

Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Такі рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів, а витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, компенсуються державою (стаття 67).

Поняття бюджетної самостійності знайшло своє пояснення і у Бюджетному кодексі України. Якщо звернутись до визначення принципу самостійності (стаття 7), то основними його складовими стосовно місцевих бюджетів слід вважати наступні положення:

- держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;

- органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого

самоврядування коштами місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також держави;

- за місцевими бюджетами закріплюються відповідні джерела доходів;
- органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування мають право визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України;
- вищезазначені органи мають також право самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

У Бюджетному кодексі поняття бюджетної самостійності набуває більш широкого тлумачення, яке не обмежується лише вищезазначеними положеннями. Так, практичному втіленню даного принципу сприятиме суттєве зміцнення доходної бази місцевих бюджетів за рахунок розширення переліку власних доходів, чітке розмежування на довготривалій основі як доходів, так і видатків місцевих бюджетів окремих видів, запровадження прозорого і зрозумілого механізму перерозподілу бюджетних ресурсів з метою проведення фінансового вирівнювання.

Слід відмітити також, що передбачені діючим законодавством норми, які гарантують самостійність місцевих бюджетів відповідають сучасним уявленням, які сформувалися в економічній літературі [326, с. 7; 443, с. 19]. Проте, окремі вітчизняні автори значно ширше трактують поняття самостійності місцевих бюджетів.

Так, О.Д.Василик і К.В.Павлюк вважають, що самостійність місцевих бюджетів повинна ґрунтуватись на законодавчо закріпленому розмірі доходів, які надходять до місцевих бюджетів залежно від обсягу створюваних і використовуваних на певній території фінансових ресурсів [44, с. 50; 273, с. 153].

В.І.Кравченко відстоює необхідність застосування показника реальної фінансової автономії територій, який характеризує ступінь їх залежності від перерозподілу бюджетних коштів центральною владою. Даний показник відображає частку доходів місцевих бюджетів, які формуються за рахунок власних



і закріплених доходів [181, с. 55]. Окрім цього показника В.І.Кравченко пропонує цілу низку кількісних показників фінансової автономії місцевого самоврядування [179, с. 92-95].

О.В.Величко розглядає самостійність місцевого самоврядування у нерозривному зв'язку з механізмом бюджетного регулювання. Даний автор вважає, що існує обернено пропорційна залежність між обсягом дотацій, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам і самостійністю органів місцевого самоврядування [51, с. 224].

Не відкидаючи важливість врахування обсягів фінансової допомоги місцевим властям з боку центрального уряду, в Доповіді Експертної комісії з проблем місцевих та регіональних фінансів Ради Європи “Політика субсидування органів місцевого самоврядування” відзначається, що для незалежності органів місцевого самоврядування важливішими ід структури субсидій є обсяги місцевих податкових надходжень [291, с. 5]. При цьому слід враховувати принципово інший підхід до місцевого оподаткування і сам склад місцевих податків в зарубіжних країнах, у порівнянні з тим, який ми можемо спостерігати у вітчизняній практиці.

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язана з структурою доходів місцевих бюджетів, які складають її основу. В залежності від територіальної локалізації в складі доходів місцевих бюджетів доцільно відокремлювати: 1) доходи, одержані на території даного бюджету і 2) доходи, одержані на інших територіях, які за допомогою перерозподілу спрямовуються в даний місцевий бюджет (дотації, субвенції).

У свою чергу доходи, одержані на території місцевого бюджету, поділяються на власні, закріплені і регуляційні. В зв'язку з тим, що визначальними для місцевих бюджетів є власні доходи, зупинимося на них більш детально. В залежності від способу одержання власних доходів їх можна поділити на:

- 1) податкові доходи (місцеві податки і збори);
- 2) доходи від надання послуг органами місцевого самоврядування

(прибирання території, вивезення сміття, плата за парковку автотранспорту тощо);

3) доходи від комунального майна (орендна плата, надання права на полювання і рибальство, плата за торгові місця на ринках, частина прибутку комунальних підприємств, кошти від приватизації комунального майна).

У законодавчих документах, які були прийняті до Бюджетного кодексу, не було чіткого визначення і, що саме головне, переліку ні власних, ні закріплених доходів місцевих бюджетів. З практики випливає, що власними слід вважати доходи, які виникають внаслідок рішень, що приймають органи місцевого самоврядування. Закріпленими слід вважати доходи, які на стабільній основі повністю передаються до місцевих бюджетів. Звичайно, що за своєю природою, закріплені доходи – це загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі. В чинному законодавстві відсутнє також і визначення поняття регуляційних доходів. Більше того, нерідко можна зустріти ототожнення власних і закріплених доходів, закріплених з регуляційними доходами.

Так, в статті 62 закону “Про місцеве самоврядування в Україні” сказано, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Не зрозуміло, чи регуляційні доходи надходять до складу доходів місцевих бюджетів чи ні. Хоча сам термін “регулюючі доходи” активно використовувався певний час у вітчизняному законодавстві (зокрема, в законах Про Державний бюджет України на 1992 рік і 1993 рік).

На наш погляд, власними можна вважати лише доходи, які відповідають наступним вимогам:

1) кошти, які одержують органи місцевого самоврядування мають бути локалізовані, тобто територіально закріплені. Виконання даної умови дає можливість встановити безпосередній зв'язок між податковими надходженнями на певній території і діяльністю місцевої влади, обраної населенням даної території по запровадженню податків, зборів, платежів, визначенні їх розмірів, наданні

пільг тощо;

1) місцеві органи самоврядування повинні мати право самостійно визначати напрямки витрачання одержаних коштів, виходячи із конституційних вимог і чинного законодавства, а також обраних місцевих пріоритетів економічного і соціального розвитку. Самостійність витрачання коштів створює передумови для контролю з боку виборців за результатами діяльності місцевих властей;

2) органи місцевого самоврядування повинні повністю контролювати власні доходні джерела. Контроль за мобілізацією та використанням власних доходів передбачає також право місцевого самоврядування самостійно встановлювати ставки оподаткування та розміри плати за місцеві послуги.

Таким чином, власними можна рахувати лише доходи, які одночасно відповідають вказаним вимогам: є територіально локалізованими, тобто безпосередньо залежними від діяльності місцевої влади, яка повністю їх контролює і використовує на свій розсуд. Іншими словами, власними доходами можна вважати доходи, надходження яких визначається політикою і діяльністю органів місцевого самоврядування.

Якщо керуватися таким концептуальним підходом до визначення складу власних доходів, то слід зазначити, що даним вимогам не відповідає жоден вид доходів місцевих бюджетів України.

У Бюджетному кодексі України не застосовуються поняття власних, регуляційних доходів, там здійснений інший підхід – усі доходи місцевих бюджетів поділені на дві групи: 1) доходи, що закріплюються за місцевими бюджетами та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів і 2) доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Склад останньої групи доходів (див. другий розділ третьої підрозділ) дає підставу називати їх власними.

У другому розділі нами розглядалася структура доходів місцевих бюджетів України за останні роки, була вказана та незначна частина, яка формується за рахунок власних доходів, в тому числі місцевих податків та зборів. У сучасних

умовах місцеві бюджети опинилися у повній залежності від центрального уряду, який визначає нормативи відрахувань від регуляційних податків та розміри дотацій і субвенцій з Державного бюджету України. Фінансову самостійність місцевих органів самоврядування обмежує не лише майже повна їх залежність від загальнодержавних доходів, але і нестабільність практики бюджетного регулювання. Щорічні зміни складу доходів місцевих бюджетів, механізму бюджетного регулювання знеможливили здійснення місцевою владою не тільки перспективної фінансової політики, але не можуть їм гарантувати нормальних умов для функціонування протягом року.

Ми згодні з вченими, які вважають, що така ситуація веде до дискредитації місцевої влади і, як наслідок, державної влади взагалі [216, с. 14]. Недостатність фінансових ресурсів на місцевому рівні призводить до того, що органи місцевого самоврядування намагаються покращити своє фінансове становище за рахунок невиконання або хоча би несвоєчасного виконання зобов'язань перед державою по податках, які надходять до Державного бюджету України, зборах до Пенсійного фонду України та інших цільових фондів. Нерідко місцеві органи самоврядування спрямовують зусилля місцевих фіскальних органів на збирання, в першу чергу, тих загальнодержавних податків, які повністю надходять в місцеві бюджети на шкоду тим податкам, які надходять до державного бюджету.

Такий висновок підтверджують дані про стан заборгованості юридичних та фізичних осіб по податках. На 1.01.2000 р. недоїмка по всім податкам становила 46,4% до фактичного надходження коштів, у тому числі по податку на додану вартість – 81,9%, акцизному збору – 36,0%, податку на прибуток – 41,8%, платі за землю – 31,8%. В розрізі окремих адміністративно-територіальних утворень недоїмка по ПДВ досягла: 209,1% в Луганській області, 151,4% в Запорізькій області, 146,0% в Івано-Франківській області; по акцизному збору: 559,6% в Київській області, 202,1% в Рівненській області. Одночасно по платі за землю максимальний рівень недоїмки станом на 1.01.2000 р. становив лише 84,9% у Львівській області [244, с. 107-108].

Крім того, в останні роки стабільно перевиконуються доходні надходження до місцевих бюджетів і не виконуються плани по доходах державного бюджету. Так, у 2000 р. план по податку на додану вартість був виконаний на 93,8%, податку на прибуток підприємств, який надходив до державного бюджету – на 92,6%, а по цьому ж платежу, що зараховувався у місцеві бюджети – на 204,9%. Неподаткові надходження до державного бюджету були виконані на 87,2%, а до місцевих бюджетів – на 152%. План по прибутковому податку з громадян, який повністю надходив у місцеві бюджети, був виконаний на 129,1% [38, с. 36].

Вивчення норм Бюджетного кодексу України показує, що їх практична реалізація повинна змінити орієнтири в процесі виконання бюджетів. Цьому сприятиме стабілізація доходних джерел, застосування механізмів стимулювання додаткового надходження платежів як до державного, так і до місцевих бюджетів.

Як показує світовий досвід, в унітарних державах не може бути повністю самостійних органів місцевого самоврядування, принаймні, їх не так багато. В усіх випадках надходження до місцевих бюджетів формуються за рахунок двох джерел: власних доходів і частини загальнодержавних доходів. Питання в іншому: наскільки вагомі власні доходи? Яка залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних надходжень? Чи достатні власні доходи для виконання власних повноважень? Ми вважаємо, що виконання власних повноважень місцевих органів самоврядування повинні забезпечуватися надходженням до місцевих бюджетів власних доходів.

З проблемами формування власної доходної бази місцевих бюджетів тісно пов'язано питання податкової (фіскальної) автономії місцевої влади. На думку спеціалістів, для України характерна низька податкова автономія органів місцевого самоврядування тому, що більша частина доходів місцевих бюджетів формується за рахунок регуляційних доходів і дотацій або субвенцій, які надаються за рішенням уряду України [195, с. 190; 322, с. 34]. Податкова автономія обмежується лише правом запровадження місцевих податків і зборів згідно переліку і в межах визначених Верховною Радою України, а також

наданням пільг по місцевим податкам і зборам згідно чинного законодавства.

У зв'язку з тим, що основу власних надходжень місцевих місцевих бюджетів складають місцеві податки і збори, вважаємо за доцільне більш детально зупинитись на теоретичних і практичних питаннях місцевого оподаткування в Україні.

#### 4.3. Практика справляння місцевих податків і зборів в Україні

Розвиток місцевого оподаткування в Росії і на українських землях нерозривно пов'язаний з формуванням органів місцевого самоврядування – земств. Першим законодавчим актом в Росії, який визначав порядок місцевого оподаткування став Указ 1 травня 1805 р. і розроблене на його основі Попереднє Положення про земські повинності, яким запроваджувався поділ усіх повинностей на щорічні та тимчасові. Крім того, було проведено розмежування обов'язкових земських повинностей і добровільних внесків дворянства (складок).

У наступні роки (1808 р., 1816 р.) система земських повинностей зазнала деяких змін, вони стосувалися порядку справляння грошових і натуральних повинностей, був здійснений їх поділ на загальні і часткові (а точніше: обов'язкові і необов'язкові). У XIX столітті існували натуральні земські повинності, які справлялися шляхом особистої праці.

У 1851 р. в Росії видаються нові правила про земські повинності, якими вони були поділені на дві групи: 1) загальні або державні і 2) місцеві. Останні, в свою чергу, поділялися на губернські та часткові. Скасування кріпацтва вимагало перегляду складу земських повинностей і їхнього розповсюдження на селян. Тимчасовими правилами 1864 р. значно збільшувався перелік земських повинностей, земствам були надані широкі права в питаннях встановлення розмірів земських повинностей та форм їх справляння.

Після жовтневого перевороту 1917 року на зміну земствам, як органам місцевого самоуправління, прийшли ради. В середині 1918 р. розробляються Тимчасові правила по регулюванню земського обкладання, які характеризувалися

надзвичайною спрощеністю, спричиненою обмеженими технічними можливостями місцевого фіскального апарату. Запроваджувалися лише збори: поголовний, з худоби, з житлових приміщень поза містами. Пізніше була запропонована більш деталізована програма організації місцевих фінансів і у тому числі місцевого оподаткування; в грудні 1918 р. виходять законодавчі акти, які передбачали значно більшу кількість місцевих податків та зборів: 9 видів у сільській місцевості і 15 видів у містах.

Тимчасовим Положенням про місцеві фінанси 1923 року перелік місцевих податків та зборів був уточнений і включав 5 видів надбавок до державних податків та 20 самостійних місцевих податків та зборів. У 1926 р. приймається нове Положення про місцеві фінанси, яке передбачало усього 4 види місцевих податків та зборів, але союзним республікам надавалося право запроваджувати додатково місцеві податки, не передбачені загальносоюзним законодавством. Так, в УРСР перелік таких місцевих податків та зборів охоплював 14 видів.

Початок 1930-х років відзначився посиленням централізованих засад в управлінні країною, що спричинило послаблення місцевих фінансів. Податковою реформою 1930-1932 рр. були скасовані множинні дріб'язкові, головним чином, місцеві податки і збори та встановлені нові загальнодержавні податки; перелік місцевих податків та зборів скоротився до двох – земельної ренти та податку з будов. У 1942 р. до їх складу були додатково включені разовий збір на колгоспних ринках та збір з власників транспортних засобів.

Склад місцевих податків та зборів, обмежений вказаними 4 видами, лишався незмінним протягом тривалого часу – до початку 1980-х років. У 1981 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР були встановлені 3 види місцевих податків: з власників будов, з власників транспортних засобів та земельний податок. В УРСР додатково, окрім зазначених, був встановлений місцевий разовий збір на колгоспних ринках.

В умовах незалежної України початок формування інституту місцевого оподаткування був покладений разом із прийняттям 20 травня 1993 р. Декрету

Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори”, яким визначалися 16 видів місцевих податків та зборів, їх граничні розміри та порядок обчислення. У червні цього ж року перелік місцевих податків та зборів був доповнений ще одним – податком з продажу імпортованих товарів. В 1997 р. склад системи оподаткування був уточнений новою редакцією Закону України “Про систему оподаткування”, яким встановлювалися 2 місцевих податки та 14 місцевих зборів. Закон України від 17 вересня 1999 р. “Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти” доповнив перелік місцевих зборів ще одним – збором за право використання суб’єктами підприємницької діяльності приміщень, пов’язаних з їх діяльністю, що знаходяться у центральній частині населеного пункту та у будинках, що є пам’ятками історії та культури. Проте 20 квітня 2000 року був прийнятий закон, який визнавав втрату чинності вищезгаданого закону від 17 вересня 1999 р.

Згідно чинного законодавства до місцевих віднесено 2 види податків і 14 видів зборів. Місцеві податки: 1) з реклами; 2) комунальний. Місцеві збори: 1) готельний; 2) за припаркування автотранспорту; 3) ринковий; 4) за видачу ордера на квартиру; 5) курортний; 6) за участь у бігах на іподромі; 7) за виграш на бігах на іподромі; 8) з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; 9) за право використання місцевої символіки; 10) за право проведення кіно- і телезйомок; 11) за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей; 12) за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон; 13) за видачу дозволу на розміщення об’єктів торгівлі та сфери послуг; 14) з власників собак.

Місцеві ради (сільські, селищні, міські) відповідно до переліку місцевих податків і зборів, передбаченого Законом України “Про систему оподаткування”, запроваджують на своїй території місцеві податки, визначають механізм їх справляння та порядок сплати. Виключення становить збір за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, який встановлюється обласними радами. Крім того, вказаним законодавчим актом



визначено обов'язковість запровадження сільськими, селищними та міськими радами за наявності об'єктів оподаткування або умов, з якими пов'язано запровадження певних податків і зборів – комунального податку, а також зборів: за припаркування автотранспорту, ринкового, за видачу ордера на квартиру, за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, з власників собак.

Місцеві органи самоврядування по кожному виду місцевих податків та зборів розробляють положення, яким регламентується порядок сплати та перерахування в місцевий бюджет податків та зборів у відповідності із встановленим переліком та граничними ставками. Місцеві органи влади визначають також органи (підприємства, установи та організації), які повинні вести облік платників податків (зборів) і нести відповідальність за їх стягнення та перерахування до місцевого бюджету; затверджують форми звітів по даних податках, порядок та строки їх надання у податкові органи.

В Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (стаття 26) до складу повноважень сільських, селищних та міських рад віднесено право надавати пільги по місцевих податках і зборах у вигляді повного або часткового звільнення від їх сплати певних категорій платників або відстрочки в сплаті місцевих податків та зборів.

Законодавче врегулювання порядку справляння місцевих податків та зборів створило необхідне правове поле для функціонування місцевого оподаткування, сприяло його становленню та зміцненню. За останні роки чітко визначилась позитивна тенденція збільшення як абсолютних надходжень місцевих податків та зборів, так і їх відносної величини в доходах місцевих бюджетів.

У 1994 р. всього по Україні до місцевих бюджетів надійшло майже 902 млрд. крб. місцевих податків та зборів, 1995 р. – 12,6 трлн. крб., 1996 р. – 285,1 млн. грн., 1997 р. – 360,2 млн. грн., 1998 р. – 392 млн. грн., 1999 р. – 441,5 млн. грн., 2000 р. – 485,5 млн. грн. (див. рис. 4.1). Звичайно, такі високі темпи зростання абсолютних розмірів надходжень місцевих податків та зборів за

1994-1996 роки значною мірою були зумовлені інфляційними факторами, аніж зусиллями фіскальних органів. Тому більшої уваги заслуговують показники питомої ваги даних надходжень у доходах місцевих бюджетів.

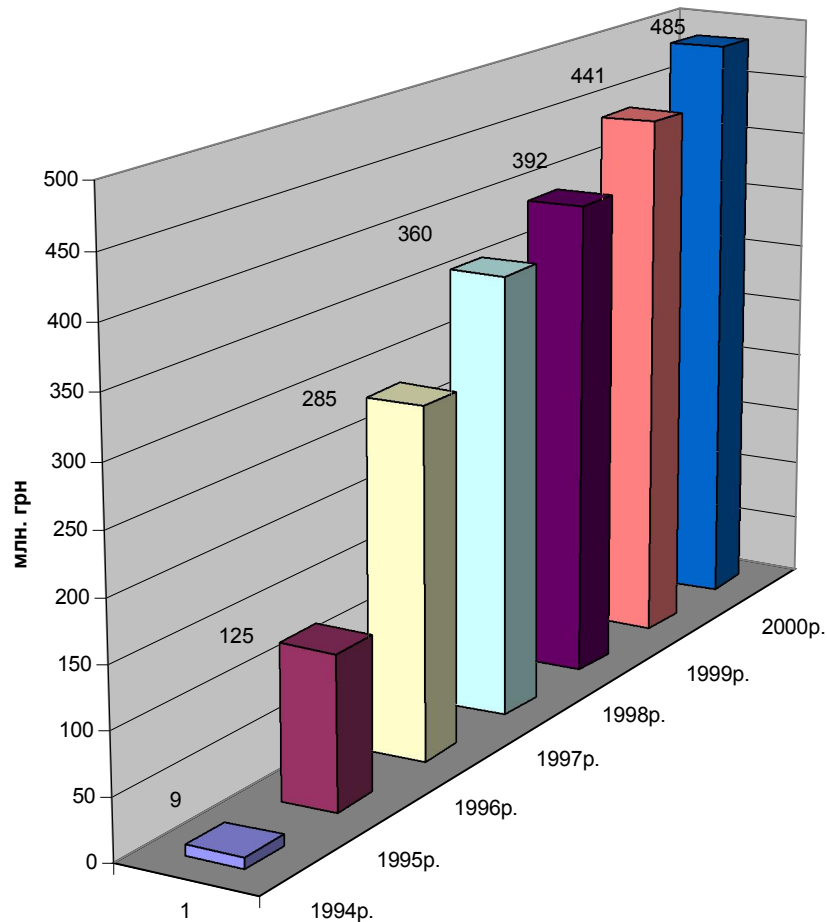


Рис. 4.1. Надходження місцевих податків і зборів в Україні у 1994-2000 рр.

Якщо у 1992 р. за рахунок місцевих податків і зборів формувалося лише 0,3% доходів місцевих бюджетів України, то вже через рік після виходу Декрету Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 р. їх питома вага збільшилася до 1%, у 1998 р. вона досягла рівня 3%, а у 2000 р. – до 4,1% доходів місцевих бюджетів України (див. табл. 4.1). Причиною таких змін стало широке запровадження місцевих податків і зборів, зростання ставок оподаткування внаслідок проведеного збільшення неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Обсяги надходжень місцевих податків і зборів у перші роки після виходу

вищевказаного Декрету багато в чому визначались станом їх запровадження у відповідності з рішеннями місцевих рад. На 1.08.1994 р. 5998 сільських, 247 селищних і міських рад, що становило відповідно 61,3% і 17,8% їх загальної кількості, не прийняли рішень про впровадження місцевих податків та зборів. У той же час 3837 сільських і 129 селищних і міських рад з вищезазначеної їх кількості отримували субвенції, тобто не використовували повністю наданих їм чинним законодавством можливостей у сфері місцевого оподаткування, а розраховували на фінансову допомогу з центру.

Таблиця 4.1

Питома вага місцевих податків і зборів  
в доходах місцевих бюджетів України за 1992-2000 рр.

(%)

Бюджети	Роки:				
	1992	1995	1998	1999	2000
Місцеві бюджети України	0,3	1,5	3,0	3,4	4,1
У т.ч.: бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міст Києва і Севастополя	0,001	0,4	0,4	0,3	0,4
міст республіканського і обласного значення	0,5	3,0	5,8	6,7	6,7
районні	0,1	0,3	2,4	3,2	3,7
міст районного значення	1,5	8,9	15,7	14,6	13,1
селищні	0,8	7,0	16,4	16,4	15,8
сільські	0,6	1,9	5,9	6,9	6,0

Станом на 1.10.1995 р. 2528 місцевих рад або 25,3% їх загальної кількості не прийняло рішень про запровадження місцевих податків та зборів, у тому числі 10 міських, 64 селищних та 2454 сільських рад. На 1.10.1996 р. кількість рад, що не прийняли рішень, становила 719 або 6,3% їх загальної кількості, в тому числі 6 селищних та 713 сільських рад. Таким чином, за два з половиною роки після прийняття Декрету місцеві ради набули певного досвіду в сфері місцевого оподаткування, краще стали використовувати можливості щодо збільшення

доходів місцевих бюджетів за рахунок запровадження на своїй території місцевих податків і зборів.

Проте законодавча неврегульованість місцевого оподаткування до прийняття вищевказаного Декрету, а також суперечливість окремих його норм і прийнятих у подальшому законів, створили “сприятливі” умови для порушень при запровадженні місцевих податків та зборів. Відсутність необхідного досвіду у працівників місцевих органів влади стала причиною допущених помилок і неточностей при справлянні місцевих податків та зборів: визначенні кола платників, встановленні ставок, строків сплати, переліку пільг тощо. Недосвіченість, з однієї сторони, і пошук додаткових джерел доходів місцевих бюджетів в умовах гострої дефіцитності фінансових ресурсів, з іншої сторони, зумовили прийняття незаконних рішень окремими місцевими радами про встановлення місцевих податків і зборів, не передбачених чинним законодавством.

Так, в 1995 р. 16 міських, 7 селищних та 81 сільських рад (усього 104 ради) запровадили місцеві податки і збори, не передбачені Декретом Кабінету Міністрів. У зв’язку з невідповідністю чинному законодавству рішення даних рад були опротестовані прокуратурою, а самостійно встановлені місцеві податки і збори були скасовані. Поступово податкотворча діяльність органів місцевого самоврядування пішла на спад: на початок 1996 р. кількість місцевих рад, які встановили не передбачені законодавством місцеві податки і збори становила 32, в тому числі 9 міських та 23 сільських рад, на кінець 1996 р. – 3 ради, в тому числі 2 міські та 1 сільська ради.

Спроби запровадження власних місцевих податків і зборів заслуговують на увагу і більш детальне вивчення. Певний інтерес представляє перелік податків і зборів, які намагалися запровадити місцева влада. Серед них були наступні збори: за виклик на комісію виконкому; за тимчасове перебування громадян Росії на території міста; за видачу довідок; за порушення благоустрою та санітарного стану території сіл; з власників собак, які перебувають без прив’язі; за видачу

рішень про дозвіл на житлове будівництво і будівництво гаражів; за акт прийомки житлового будинку в експлуатацію; за піший перехід кордону; за легковий автотранспорт, що використовується для службових поїздок; за випас худоби в літній період; за дачі і бази відпочинку; за розділ майна подружжя; відрахування на дольову участь юридичних осіб у благоустрої міста. Очевидно, що в процесі реформування місцевого оподаткування в Україні така податкова ініціатива органів місцевого самоврядування повинна бути врахована.

Фіскальне значення місцевих податків і зборів по-різному проявляється у формуванні доходної частини бюджетів різних видів. Перш за все, найбільш відчутна їх роль у доходах бюджетів територіальних громад – міст, селищ і сіл. Це пояснюється новими підходами до формування і використання бюджетів місцевого самоврядування, які увійшли в нашу практику разом із прийняттям Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Районні та обласні бюджети, як бюджети, призначені для реалізації спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, а також здійснення фінансового вирівнювання, були позбавлені власної доходної бази і відповідно роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів районних та обласних бюджетів є незначною (в доходах районних бюджетів у 2000 р. – 3,7%). У той же час, в доходах селищних бюджетів місцеві податки та збори у 1998-2000 роках досягали рівня 16%, міст районного підпорядкування – 13-15%, сільських бюджетів – 6% (див. табл. 4. 1).

Частка місцевих податків і зборів в доходах місцевих бюджетів має досить значні коливання у територіальному розрізі. За три останні роки у Волинській, Хмельницькій і Чернівецькій областях питома вага зазначеного доходного джерела стабільно перевищує середні значення по країні. Так, в 1998 р. у Волинській області місцеві податки та збори склали 7,6% сукупних доходів, Хмельницькій – 6,7%, Чернівецькій – 7,2% (при середньому значенні по Україні – 3,0%). У 1999 р. максимальні значення питомої ваги місцевих податків та зборів спостерігались в бюджетах зазначених адміністративно-територіальних одиниць і

відповідно становили: 7,6%, 5,3% і 6,4%. У 2000 р. такі показники перевищували у 2-3 рази середній рівень по країні: 9,1%, 10,2% і 12,4%.

Враховуючи сучасну практику формування доходної бази місцевих бюджетів і абсолютне переважання податкових надходжень, частка місцевих податків та зборів в останніх знаходилась упродовж 1998-2000 років майже на тому ж рівні, що і їх частка в сукупних доходах місцевих бюджетів.

Більш показовими для аналізу є дані про розміри надходжень місцевих податків та зборів у розрахунку на душу населення (див. табл. 4.2). Якщо в середньому по Україні місцевих податків та зборів надійшло у 1998 р. 7,8 грн. на душу населення, то в окремих областях даний показник був значно вищим: у місті Києві – 16,2 грн./чол., Харківській області – 11,3 грн./чол., Хмельницькій області – 10,7 грн./чол., Запорізькій області – 10,5 грн./чол. Одночасно у таких областях як Тернопільська і Закарпатська надходження місцевих податків та зборів в розрахунку на душу населення були значно меншими за середній рівень по країні, відповідно: 4,0 грн. і 4,1 грн.

Такі різкі коливання абсолютних та відносних показників надходжень місцевих податків та зборів спричинені надзвичайною різноманітністю даних платежів. На динаміку, структуру та географію надходжень впливає багато чинників. Перш за все, це – регіональна структура економіки, розміщення продуктивних сил, фінансовий стан підприємств, розвиток побутової інфраструктури населених пунктів, розташування адміністративно-територіальних одиниць і, зокрема, наявність курортів та багато інших факторів.

Крім того, обсяги поступлень місцевих податків та зборів визначають і зусилля місцевої влади, спрямовані на створення необхідних умов для підприємницької діяльності і в тому числі для торгівлі, а також діяльність місцевих податкових органів по мобілізації доходів.

Достатньо широкий перелік діючих місцевих податків та зборів включає різноманітні за своєю суттю та значенням платежі. Для того, щоб проаналізувати їх фіскальну роль звернемося до даних табл. 4.3 та додатків 3.1-2, в яких показана

структура надходжень місцевих податків та зборів в цілому по місцевих бюджетах України і в розрізі адміністративно-територіальних одиниць.

Таблиця 4.2

Поступлення місцевих податків та зборів  
в розрахунку на душу населення у 1998-1999 рр.

(грн./чол.)

Адміністративно-територіальні одиниці	Місцевих податків, усього		Комунального податку		Ринкового збору	
	1998 р.	1999 р.	1998 р.	1999 р.	1998 р.	1999 р.
Автономна Республіка Крим	7,5	9,5	2,7	2,7	2,2	3,8
Вінницька	6,1	6,3	2,6	2,7	2,2	2,5
Волинська	9,1	10,4	2,7	2,3	2,3	3,3
Дніпропетровська	7,7	8,6	4,6	4,6	2,3	3,1
Донецька	7,3	8,4	4,3	4,3	2,2	3,1
Житомирська	5,9	6,5	3,0	2,5	2,0	2,7
Закарпатська	4,1	5,5	2,1	2,4	1,3	2,1
Запорізька	10,5	11,0	4,6	4,4	4,1	4,6
Івано-Франківська	5,4	5,4	2,9	2,5	1,8	2,3
Київська	5,5	5,8	2,9	2,7	1,9	2,2
Кіровоградська	5,0	5,4	2,8	2,5	1,6	2,3
Луганська	7,3	7,9	4,4	4,4	2,1	2,8
Львівська	7,2	8,1	3,5	3,5	1,2	2,1
Миколаївська	5,4	6,8	2,5	2,9	1,7	2,7
Одеська	8,5	11,6	2,6	2,9	3,4	5,3
Полтавська	8,1	9,2	3,2	3,8	3,8	4,2
Рівненська	5,9	6,6	3,3	3,0	1,9	2,7
Сумська	5,6	6,1	3,7	3,7	1,3	1,7
Тернопільська	4,0	4,8	2,4	2,4	1,1	1,8
Харківська	11,3	12,8	3,6	4,3	4,3	5,0
Херсонська	5,4	6,4	2,5	2,4	1,9	2,6
Хмельницька	10,7	10,2	3,0	2,8	6,8	6,7
Черкаська	5,9	6,0	3,4	2,9	1,6	2,1
Чернівецька	9,9	9,8	1,9	2,1	5,3	5,0
Чернігівська	6,9	7,1	3,1	2,8	2,7	2,8
м. Київ	16,2	19,6	6,8	6,7	3,0	4,8
м. Севастополь	10,1	11,3	3,6	2,6	4,1	4,0
Усього	7,8	8,9	3,5	3,5	2,6	3,3

Таблиця 4.3

## Надходження місцевих податків і зборів у 1998-2000 рр.

Місцеві податки і збори	1998 р.		1999 р.		2000 р.	
	тис.грн	%	тис.грн	%	тис.грн	%
Місцеві податки: з реклами	5077	1,3	8477	1,9	10486	2,2
комунальний	178151	45,4	176163	39,9	163912	33,8
Місцеві збори: готельний	22080	5,6	28426	6,4	41693	8,6
за припаркування автотранспорту	5772	1,5	6005	1,4	6975	1,4
ринковий	128639	32,9	166788	37,8	201693	41,5
за видачу ордера на квартиру	448	0,1	516	0,1	343	0,1
курортний	1548	0,4	1181	0,3	1554	0,3
за участь у бігах на іподромі	-	-	-	-	-	-
за виграш на бігах на іподромі	1	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0
з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі	5	0,0	76	0,0	0,4	0,0
за право використання місцевої символіки	2739	0,7	3518	0,8	5047	1,0
за право проведення кіно- і телезйомок	1	0,0	50	0,0	0,1	0,0
за право проведення місцевого аукціону, конкурсного розпрода-жу і лотерей	263	0,1	362	0,1	572	0,1
за проїзд по території прикор-донних областей автотранспорту, що прямує за кордон	15359	3,9	15954	3,6	18588	3,8
за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг	31279	8,0	33232	7,5	33759	7,0
з власників собак	163	0,0	336	0,1	302	0,1
за право використання суб'єктами підприємницької діяльності при-міщень, пов'язаних з їх діяль-ністю, що знаходяться у цент-ральній частині населеного пункту та у будинках, що є пам'ятками історії та культури	x	x	x	x	114	0,0



Реструктуризована забор-гованості	сума	578	0,1	440	0,1	456	0,1
Усього		392103	100	441524	100	485495	100

У 1998 р. 45,5% усіх сум місцевих податків та зборів припадало на комунальний податок, в 1999 р. – 39,9%. Даний податок усі роки, з часу законодавчого врегулювання місцевого оподаткування, лідирує за розмірами надходжень серед усіх місцевих податків та зборів, лише у 2000 р. він вперше зайняв другу позицію після ринкового збору. Така зміна була спричинена переходом багатьох платників на спрощену систему оподаткування та фіксований сільськогосподарський податок. Приблизно третину надходжень місцевих податків та зборів у 1998-1999 рр. забезпечувалось за рахунок ринкового збору – 32,9% і 37,8%, в 2000 р. його питома вага досягла 41,5%. Таким чином, тільки даних два платежі складають 3/4 усіх надходжень від місцевих податків та зборів.

Серед інших місцевих зборів, які дають достатньо великі надходження, слід відмітити збір за видачу дозволів на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг (у 1998-2000 рр. на рівні 7-8%), готельний збір (відповідно 5,6-8,6%), збір за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон (3,6-3,9%). Одночасно необхідно відзначити незначні надходження або їх повну відсутність по таким місцевим зборам: за виграш у бігах на іподромі; з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; за право проведення кіно- і телезйомок; з власників собак. Протягом трьох останніх років не спостерігалось надходжень місцевого збору за участь у бігах на іподрому.

Аналіз структури місцевих податків та зборів в розрізі адміністративно-територіальних одиниць показує, що в Україні існують досить значні територіальні відмінності в надходженнях даних податків. Так, комунальний податок, як правило, дає найбільші надходження в бюджети тих адміністративно-територіальних одиниць, де більше функціонує суб'єктів господарювання, при цьому вирішальне значення має їх фінансовий стан, а також зусилля фіскальних органів на місцях щодо своєчасної та повної мобілізації

податків, а також ліквідації недоїмки по платежах.

Більше половини усіх надходжень від податку з реклами надходить в бюджет м. Києва. Це пояснюється значним розповсюдженням і більш високим ступенем розвитку рекламної діяльності в столиці у порівнянні з іншими адміністративно-територіальними одиницями України. У 1998 р. сукупні надходження податку з реклами склали 5076,8 тис. грн., у тому числі 2871,2 тис. грн. надійшло у бюджет м. Києва; в 1999 р. усього надійшло 8477,1 тис. грн. податку з реклами, 52% з них – в бюджет столиці.

Слід відзначити відносно більшу питому вагу надходжень від готельного збору (у порівнянні з середнім значенням по Україні у 1998 р. – 5,6% і в 1999 р. – 6,4% надходжень місцевих податків та зборів) в курортних зонах, а також у великих містах - центрах ділової активності. Так, готельний збір у 1998-1999 рр. складав більш ніж 22% усіх надходжень місцевих податків та зборів у м. Києві. У 1998 р. частка даного збору в місцевих бюджетах Закарпатської області досягла 8,1%, м. Севастополя – 7,9%, Автономної Республіки Крим – 6,8%. У 1999 р. частка готельного збору складала 10,3% усіх надходжень від місцевого оподаткування в місцевих бюджетах Одеської області, 8,8% – в Автономній Республіці Крим, 6,4% – у м. Севастополі.

Курортний збір надходив до місцевих бюджетів у 1998 р. – чотирнадцяти, а в 1999 р. – тринадцяти адміністративно-територіальних одиниць (з двадцяти семи), тобто тих, де є місцевості, що мають статус курортних. Основна частина даного збору надходить на території Автономної Республіки Крим: у 1998 р. 1014,4 тис. грн. з 1548,3 тис. грн. в цілому по Україні, тобто 65,5%; у 1999 р. відповідно 695,3 тис. грн. з 1180,8 тис. грн., тобто 58,9%.

Діяльність місцевих органів самоврядування значною мірою характеризують надходження таких місцевих зборів як ринковий, за припаркування автотранспорту, за розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг тому, що їхні надходження безпосередньо залежать від зусиль місцевих властей, спрямованих на створення необхідних умов для торгівлі, обладнання місць

стоянки автотранспорту. В місцевих бюджетах двадцяти адміністративно-територіальних одиниць у 1998 р. питома вага надходжень від збору за припаркування автотранспорту була меншою або наближалась до середнього рівня по Україні (1,5%). Серед областей-лідерів слід відмітити Одеську і Тернопільську, де дані показники були у 2-3 рази вищі і становили відповідно 4,3% і 3,1%. У 1999 р. в середньому по Україні частка вказаного збору становила 1,4%, в той же час в Одеській області – 3,4%, Тернопільській – 2,4%.

Значні надходження ринкового збору у 1998 р. були в Хмельницькій області – 63,9% всіх місцевих податків та зборів, Чернівецькій області – 53,4%, Полтавській області – 47,3%, м. Севастополі – 40,6% та деяких інших областях. У 1999 р. найвищі показники спостерігались у Хмельницькій області – 66,1%, Чернівецькій – 50,9%, в Одеській та Полтавській – 45,3%; на рівні 42% – в Житомирській, Запорізькій, Івано-Франківській та Кіровоградській областях.

Збір за проїзд по території областей автотранспорту, що прямує за кордон, надходив у місцеві бюджети адміністративно-територіальних одиниць України, які межують з територією інших держав. Проте абсолютні розміри поступлень даного збору, а також їх питома вага у загальних обсягах місцевих податків та зборів були значно вищі в місцевих бюджетах адміністративно-територіальних одиниць, розташованих на західному кордоні України. Так, у Волинській області у 1998 р. надійшло 3922,3 тис. грн. даного збору, що склало 40,5% всіх надходжень місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів області, у Львівській – 4336,4 тис. грн. або 22,2%, у Чернівецькій – 2060,9 тис. грн. або 22,0%. У 1999 р. найбільшою була частка вказаного збору в загальних надходженнях від місцевого оподаткування у Волинській області – 39% (4286,9 тис. грн.), Чернівецькій – 21% (1928 тис. грн.), Львівській – 19,4% (4271,5 тис. грн.), Чернігівській області – 12% (1105,3 тис. грн.).

Територіальний розподіл надходжень збору за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, відображений на рисунку 4.2, з якого видно, що у 1998 р. лише за рахунок двох областей –

Волинської та Львівської – було забезпечено більше половини загальних

надходжень даного збору по Україні. Достатньо великі надходження були до місцевих бюджетів Чернівецької області – 13,4%, Харківської – 9,2%, Одеської – 7,5% всіх поступлень по Україні. У 1999 р. 80,5% надходжень вказаного збору надійшло у п'яти областях: Львівській, Волинській, Одеській, Чернігівській та Чернівецькій.

За останні два роки слід відзначити невеликі надходження коштів від справляння таких місцевих зборів як: за видачу ордера на квартиру; за виграш на бігах на іподромі; з осіб, що беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; за використання місцевої символіки; за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей; з власників собак. В багатьох адміністративно-територіальних одиницях окремі з названих зборів не справлялися зовсім. Так, наприклад, у 1998-2000 рр. не було надходжень від місцевого збору за участь на бігах на іподромі. Збір за виграш на бігах на іподромі у 1998-1999 рр. поступав лише в місцеві бюджети Одеської області; збір з осіб, що беруть у грі на тоталізаторі на іподромі – у двох областях: Київській та Одеській; збір за проведення кіно- і телезйомок надходив у 1998 р. у двох, а в 1999 р. – чотирьох регіонах; збір за використання місцевої символіки надходив до місцевих бюджетів дев'ятнадцяти адміністративно-територіальних одиниць; збір з власників собак – двадцяти двох адміністративно-територіальних одиниць.

Окрім показників, що характеризують структуру надходжень місцевих податків та зборів в розрізі окремих їх видів, а також в територіальному аспекті, не менший інтерес представляють дані про надходження цих платежів у співставленні з кількістю населення, яке проживає на території адміністративних одиниць країни. В таблиці 4.2 показані абсолютні розміри надходжень усіх місцевих податків та зборів в розрахунку на душу населення, в тому числі найбільших за обсягами: комунального податку та ринкового збору.

У 1998-1999 рр. в середньому по Україні надходження комунального податку в розрахунку на душу населення склали 3,5 грн. Найбільші значення

даного показника були у м. Києві – 6,8 грн./чол. у 1998 р. і 6,7 грн./чол. у 1999 р., Дніпропетровській області – 4,6 грн./чол., Запорізькій – відповідно 4,6 і 4,4 грн./чол., Луганській області – 4,4 грн./чол., Донецькій області – 4,3 грн./чол. Перелічені регіони відзначаються високим рівнем економічного розвитку, мають потужний виробничий потенціал, значна їх роль у створенні валового внутрішнього продукту країни, на території даних адміністративних одиниць надходить основна маса податків.

Ринковий збір в середньому по Україні у 1998 р. складав 2,6 грн., а в 1999 р. – 3,3 грн. в розрахунку на душу населення. В той же час на території адміністративних одиниць, де знаходиться велика кількість ринків, зокрема гуртових, що користуються популярністю серед населення усієї країни, надходження даного збору були значно більшими. Так, у Хмельницькій області ринковий збір надійшов у 1998 р. в сумі 10082 тис. грн., що в розрахунку на душу населення області склало 6,8 грн. – найбільший показник в країні. У Чернівецькій області відповідно 4993,3 тис. грн. або 5,3 грн./чол. Окрім зазначених областей надходження ринкового збору в розрахунку на душу населення були вищими за середній рівень по країні в Запорізькій, Одеській, Полтавській, Харківській областях, містах Києві та Севастополі. У 1999 р. найвищі показники були у наступних адміністративно-територіальних одиницях: Хмельницька область – 6,7 грн./чол., Одеська – 5,3 грн./чол., Харківська та Чернівецька – 5 грн./чол.

#### 4.4. Проблеми реформування місцевого оподаткування

Податки як головне джерело державних доходів мають багатовікову історію. Цілісна система оподаткування у кожній країні сформувалась в результаті тривалого періоду становлення і розвитку держави. В історії оподаткування в глобальному вимірі зазвичай виділяють три етапи. Перший етап – від древнього світу і до початку середньовіччя – це зародження інституту податків, які поки що

мали випадковий і тимчасовий характер, справлялися у примітивних формах, дуже часто в натуральному вигляді. Другий етап охоплює XVI-XVIII століття, характеризувався зміцненням феодальних держав, грошових господарств країн, бурхливим розвитком податків, які практично стягувалися за все, що можна. Лише у кінці XVIII століття настає більш цивілізований третій етап розвитку податків. Саме в цей час набувають поширення ідеї про законність і природність обкладання для задоволення державних потреб, обґрунтовуються найважливіші засади оподаткування. Кількість податків зменшується, вони стають більш одноманітними, держава відмовляється від дріб'язкових зборів, а віддає перевагу тим, які можуть суттєво поповнити скарбницю, відпрацьовуються технічні прийоми збирання податків. Свого найвищого розквіту і вдосконалення податки набувають в умовах ринкового господарства.

Досліджуючи природу податків, вчені-економісти XVIII-XIX століть підкреслювали такі їх особливості як: необхідність, зумовлену існуванням держави (Д.Рікардо); законність і відповідність доходам (Л.Штейн); обов'язковість; перерозподільчий характер (А.Вагнер). В результаті німецьким професором А.Вагнером було сформульовано визначення, яке стало класичним: “Налоги суть принудительные взносы частных хозяйств, отчасти идущие на покрытие общественных (государственных) расходов, отчасти являющееся средством изменения распределения народного дохода” [23, с. 499].

Підставою для стягнення податків вважалося існування та діяльність держави, зокрема, надання нею таких послуг як освіта і охорона здоров'я населення, підтримка непрацюючих членів суспільства, охорона правопорядку, захист кордонів та ін. На початкових етапах становлення фінансової науки (XVIII - початок XIX століття) принцип “послуги – відшкодування” був визнаний головною мотивацією збирання податків.

Проте розповсюдження ідей справедливого оподаткування сумірного з доходами платників змусило економістів відмовитися від обґрунтування податків як плати за державні послуги і віддати перевагу принципу платіжеспроможності,

який ставить в залежність суми сплачених податків з розмірами доходів платників. Отже, податки побудовані за таким принципом, виконують роль засобу перерозподілу доходів між багатими і бідними членами суспільства.

Сучасні системи оподаткування передбачають застосування двох вказаних вихідних підстав для обкладання, хоча сфера дії у них різна. Принцип платіжеспроможності знаходить більше застосування в загальнодержавному оподаткуванні. Держава вирішує макроекономічні проблеми, піклується про добробут населення і організовує оподаткування на основі реальної здатності населення сплачувати податки. Для місцевого оподаткування більшою мірою характерно застосування принципу “послуга – відшкодування”. Справа в тому, що саме на рівні місцевих господарств більше всього проявляється безпосередній зв’язок між сплатою податків і цілями, заради яких вони стягуються.

У конкретних територіальних громадах люди задовольняють майже усі свої найважливіші потреби: користуються послугами лікувальних, освітніх, побутових та інших закладів, використовують засоби сполучення і зв’язку, відпочивають у спеціально обладнаних місцях тощо. Для населення податки асоціюються з необхідністю оплати таких послуг. Крім того, очевидним стає взаємозв’язок між величиною податку і рівнем та якістю послуг, які надаються місцевою владою.

Зусилля багатьох вчених ще за часів виникнення фінансової науки були спрямовані на пошук можливих форм поєднання відзначених двох мотивацій для податків, на обґрунтування засад оптимального оподаткування. А.Сміт у 1776 р. у фундаментальній праці “Дослідження про природу і причини багатства народів” відзначив чотири основних правила оподаткування: рівність оподаткування, визначеність податків, зручність та дешевизна справляння податків [349, с. 588-589]. У ХІХ столітті класичні засади обкладання були розвинуті і доповнені. Відомий російський вчений Н.І.Тургенєв в “Опыте теории налогов” багато уваги приділив ідеї податкової справедливості, сформулював загальне правило обкладання: податок завжди повинен справлятися з доходу, а точніше – з чистого доходу, а не з капіталу [378, с. 14, 26].



Швейцарський економіст С. де Сімонді обґрунтував застосування в обкладанні неоподаткованого мінімуму доходів (згідно сучасної термінології). Крім того, важливим правилом оподаткування він вважав таке, що податки не повинні сприяти відтоку багатства з країни [343, с. 149]. Російський вчений І.І.Янжул до чотирьох правил А.Сміта додає п'яте: держава не повинна запроваджувати податків, які суперечать вимогам морального кодексу [441, с. 274].

Найбільш вдале групування принципів оподаткування було зроблено видатним німецьким економістом А.Вагнером, якому, крім цього, належить обґрунтування необхідності оподаткування доходів, пов'язаних з припливом населення у певні місцевості (прообраз сучасних курортних зборів). А.Вагнер поширив перелік засад оподаткування, обґрунтованих А.Смітом, і додав до вказаних ним чотирьох правил ще чотири – загальність, недоторканість свободи платників, оптимальність у виборі джерел податку, достатність і еластичність надходжень від податку [410, с. 124-125].

Еволюція поглядів на оптимальні засади обкладання проходила від вимог дотримання справедливості і зрозумілості оподаткування до необхідності впровадження певних етичних норм, ефективного адміністрування податків та забезпечення достатніх доходів у державну скарбницю. В наш час більше уваги приділяється проблемам впливу податків на економіку, ступеню їхньої прогресивності у порівнянні з доходами населення і суб'єктів господарювання [82, с. 166].

У сучасній фінансовій науці загальновизнаними є наступні вимоги, які ставляться до системи оподаткування: 1) економічна ефективність, яка полягає у тому, що податкова система не повинна перешкоджати ефективному розподілу ресурсів; 2) адміністративна простота – податкова система повинна бути простою та відносно недорогою; 3) гнучкість – здатність швидко реагувати на зміну економічних обставин; 4) політична відповідність – податкова система повинна бути спроектована так, щоб індивіди були переконані у доцільності своїх

податкових виплат; 5) справедливість до усіх індивідів [320, с. 55; 359, с. 470].

Законом України “Про систему оподаткування” (1997 р.) були визначені засади побудови та призначення вітчизняної системи оподаткування, які значною мірою зумовлені основними напрямками сучасної фінансової політики України, а також віддзеркалюють найважливіші проблеми у сфері оподаткування. Основними принципами вітчизняної системи оподаткування є: стимулювання підприємницької виробничої діяльності та інвестиційної активності; обов’язковість; рівнозначність і пропорційність; рівність; соціальна справедливість; стабільність; економічна обґрунтованість; рівномірність сплати; компетенція; єдиний підхід; доступність.

Класичні засади обкладання, а також принципи побудови національних систем оподаткування стосуються не тільки справляння загальнодержавних податків, вони повинні діяти і у місцевому оподаткуванні. Основні вимоги, які ставляться до місцевих податків, сформульовані у західній фінансовій думці наступним чином:

1. Достатні обсяги надходжень та справедливий розподіл коштів. Місцеві органи влади повинні мати можливість надавати послуги, рівень яких у населення асоціюється з розміром сплачених податків. Кошти, зібрані на місцях, будуть використані більш ефективно і економно, аніж виділені центральним урядом. Крім того, у використанні коштів місцеві органи влади підконтрольні своїм виборцям. Поступлення від місцевих податків повинні бути відчутними у загальному обсязі фінансових ресурсів місцевої влади, а потреби місцевого бюджету повинні задовольнятися в основному за рахунок надходжень від місцевих податків і зборів. Практика європейських країн показує, що неможливо забезпечити виконання останньої вимоги без застосування у місцевому оподаткуванні податку доходного податку. Усі інші місцеві податки не дають таких значних надходжень, як вказаний податок.

2. Невеликі адміністративні та виконавські витрати, найменшими такі витрати є при стягненні доходного податку ніж майнових податків, податку з

обороту ніж податку на додану вартість.

3. Рівень впливу. Місцеві податки не повинні впливати на соціальну поведінку громадян і сприяти переміщенню податкових баз. У зв'язку з цим найбільш доцільними місцевими податками є майнові та податки на додану вартість.

4. Рівень ефективності витрат. Місцеве оподаткування повинно сприяти тому, щоб видатки місцевих органів влади залишалися на доцільному рівні, тобто збільшення видатків необхідно лише тоді, коли переваги від такого збільшення стануть вищими ніж вартість самих витрат [225, с. 65-71].

Окрім таких загальних критеріїв оптимального оподаткування до місцевих податків висувається ряд специфічних вимог, які зумовлені їх особливим значенням у забезпеченні гармонійного розвитку територій, найбільш повному задоволенні потреб населення. Місцеві податки повинні забезпечувати:

невеликі коливання надходжень упродовж усього ділового циклу;  
відповідність між економічним розвитком і надходженнями місцевих податків;

складність ухилення від сплати податків;

одержання податкових надходжень з місцевих баз оподаткування;

мобільність бази оподаткування повинна бути обмежена;

пружність і еластичність, тобто надходження від податків повинні збільшуватися разом із ростом доходів та інфляцією;

відчутність податків і балансу інтересів, рівновагу між споживанням місцевих послуг і податковим тягарем;

підзвітність у витрачання коштів, які надходять від місцевих податків;

захист від однобічного розвитку місцевої економічної структури;

розподіл податкового потенціалу залежно від місцевих потреб;

гнучку систему ставок місцевих податків;

місцеві органи самоврядування повинні мати право встановлювати ставки одного або двох найголовніших податків;

в однакових за розмірами адміністративних одиницях різниця між

надходженнями від місцевих податків на душу населення повинна бути незначною [82, с. 506-507; 282, с. 1-3; 320, с. 30].

Розвиток держави, а в її складі окремих територіальних громад завжди передбачав, з одного боку, тісну взаємодію між ними, а, з другого боку, вимагав, наскільки це можливо, чіткого поділу завдань і повноважень. Розмежування функцій держави та місцевих формувань вимагає розмежування доходних джерел центрального і місцевих бюджетів, яке може бути здійснене, як свідчить світова практика, одним з наступних п'яти методів [338, с. 96-97]:

1 Місцева влада встановлює податки з надбавками на користь центрального уряду. Така практика використовувалася у США у ХІХ – на початку ХХ століття. Слабкими сторонами цієї системи стали відсутність зацікавленості місцевих органів самоврядування у здійсненні ефективного оподаткування, а також велика залежність центрального уряду від місцевих влад.

2 Центральний уряд встановлює надбавки до загальнодержавних податків на користь місцевої влади. Практика, протилежна до попередньої, була започаткована у ХVІІІ столітті у Франції у вигляді “додаткових сантимів” до державних податків, пізніше набула поширення в інших країнах. Вважається, що система надбавок найбільш демократична за своєю сутністю [234, с. 257]. Вона створює певні можливості для місцевих органів влади у визначенні розмірів місцевих надбавок, навіть, якщо держава встановлює максимальне обмеження їх рівня. Проте ефективність системи в цілому проявляється лише за умови, що обраний податок (до якого встановлюються надбавки) є достатньо великий за розмірами надходжень і може забезпечити задоволення як місцевих, так і державних потреб. Ще однією перевагою є економія на адміністративних затратах по збиранню податків, адже немає необхідності створювати власний фіскальний апарат.

Проблемними питаннями у використанні другого методу є оптимізація загального рівня оподаткування: завжди залишається певний ризик встановлення занадто високих ставок податків, які можуть спричинити зниження ефекту від

оподаткування.

3 Розподіл доходів між рівнями влади: окремі податки спрямовуються в центральний бюджет, а інші – направляються на задоволення місцевих потреб. Такий розподіл може бути повним або частковим, більше всього зустрічається частковий розподіл. Причиною цього є значна нерівномірність розвитку територіальних громад, в результаті якої доходи, достатні для однієї місцевої спілки, можуть бути недостатніми для інших.

Застосування цього методу вимагає вирішення складного питання: які податки необхідно залишити за центральним урядом, а які віддати місцевим спілкам. Багатолітній досвід оподаткування довів доцільність закріплення за центральними бюджетами непрямих податків (ПДВ, акцизних зборів, мита), податків на доходи (прибуток) юридичних осіб, а за місцевими бюджетами, в першу чергу, майнових податків, податку на доходи фізичних осіб, різноманітних зборів, які виступають для населення як плата за послуги місцевої влади.

Система розподілу доходних джерел має певні переваги, вони полягають в наступному: розподіл доходів відповідає розподілу повноважень між рівнями влади і створює необхідні умови для успішного виконання притаманних їм функцій; дає можливість уникнути суперечок між різними видами територіальних громад через доходні джерела; підпорядковує фіскальну систему досягненню основної цілі: задоволенню місцевих потреб; сприяє зменшенню загального податкового тягаря.

4 Розподіл надходжень від податків: із загальної суми податкових надходжень на території місцевої спілки частина коштів передається в центральний бюджет, а решта залишається і спрямовується у місцеві бюджети. Це досить розповсюджена і ефективна практика, яка, проте, може бути спричинена зміцненням централізованих засад в управлінні, обмеженням прав місцевого самоврядування. Справа в тому, що пропорції розподілу податків завжди визначає центральний уряд.

5 Система допомог центрального бюджету місцевим бюджетам або

навпаки: місцевих бюджетів – центральному бюджету. Як єдиний метод розмежування доходів, така система в даний час не використовується. Хоча на початку ХХ століття таку практику можна було спостерігати в Канаді, США, Австралії. Поряд із першим методом, система допомог (субвенцій) має певні незручності, приводить до послаблення позицій центрального уряду.

У пошуках оптимальних підходів до розмежування надходжень між центральним і місцевими бюджетами, необхідно враховувати національні особливості системи оподаткування та її склад, механізм справляння кожного податку, наявність необхідного фіскального апарату тощо.

Питання розмежування джерел доходів між бюджетами різних рівнів виходять за межі суто фінансових проблем, а завжди мають політичне забарвлення: наскільки центральний уряд довіряє місцевій владі, чи треба надавати фіскальну автономію місцевим спілкам, як контролювати і обмежувати податковий тягар? Керуючись загальнодержавними інтересами, такими як забезпечення необхідних пропорцій розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту, підвищення рівня життя народу, оптимальність оподаткування, держава, як правило, не допускає повної фіскальної автономії місцевої влади. Обмежуючи права місцевих спілок у сфері оподаткування, держава може визначати: 1) форми і розміри оподаткування, що є найбільш жорсткою формою обмежень; 2) форми обкладання, проте не встановлює конкретні розміри, а лише максимальний рівень; 3) форми обкладання без максимальних обмежень розмірів податків; 4) лише коло придатних для оподаткування об'єктів, не зв'язуючи територіальні спілки конкретними формами обкладання [367, с. 72-73].

Таким чином, можна виділити обмеження якісного і кількісного характеру. Якісні – це обмеження у використанні форм обкладання, вони значно звужують фінансову самостійність місцевої влади. Кількісні обмеження стосуються встановлення розмірів обкладання або його максимальних розмірів.

Сучасні місцеві податки в ринкових країнах поєднують риси найперших і

дуже часто архаїчних форм місцевого оподаткування і більш довершені форми обкладання. Загалом місцеві податки мають не таку тривалу історію, як державні податки. Першим податком місцевого характеру став податок на користь бідних, він був введений в Англії у XVII столітті [350, с.188]. Центральний уряд вимагав від міст та приходів матеріально підтримувати бідних за рахунок добровільних пожертвувань місцевих заможних громадян. Але поступово ця добровільність перетворилася на обов'язковість. Податок на користь бідних справлявся як цільовий податок: надходження коштів спрямовувалися на допомогу бідним. Цей податок став першим прикладом місцевих податків, які запроваджувалися для фінансування потреб місцевих спілок. По мірі виникнення інших потреб з'являлися інші місцеві податки: дорожній, шкільний, місцеві податки для утримання лікарень, місцевої поліції і охорони, на окремі види робіт з благоустрою міст.

У Франції, де місцеві фінанси значною мірою залежали від загальнодержавної влади, місцеві податки з'явилися у формі надбавок до загальнодержавних реальних податків (поземельного, подомового, промислового). Місцевим органам самоврядування було надано право встановлювати до названих податків надбавки – “добавочні сантими”. У Франції також існував особливий податок, який справлявся на території общин – октруа, або привратний чи заставний збір. Октруа представляв з себе непрямий податок, стягувався з продуктів споживання при їх завезенні на територію місцевого союзу. Окрім Франції, октруа існував у Бельгії, Голандії, США, але протягом XIX століття в цих країнах був скасований. На початку XX століття октруа зберігся в Австралії, Італії та Франції [394, с. 646].

Прусія XIX століття дала інший приклад організації місцевих фінансів та місцевого оподаткування, відмінний від Англії та Франції. У 1892 р. місцевій владі були передані реальні податки: поземельний, подомовий та промисловий. Держава залишила за собою стягнення доходного та майнових податків. Поряд з таким розподілом податків між рівнями влади, існувала система місцевих

надбавок до подоходного податку. Крім того, общини мали право запроваджувати податок на приріст цінностей, який набував особливого значення в містах, що розвивалися, тому що даний процес супроводжувався зростанням ціни на землю [350, с. 189].

Особливою формою місцевого оподаткування стало так зване “спеціальне обкладання”, воно мало одноразовий характер і пов’язувалося з проведенням конкретних робіт по благоустрою міст. Така форма місцевого оподаткування набула поширення у Сполучених Штатах Америки [350, с. 190]. У нашій країні дана форма відома під назвою самообкладання, яке практикувалося в сільській місцевості.

В сучасних умовах до складу місцевих в окремих країнах віднесені деякі загальнодержавні податки, а місцева влада має самостійні права по їх стягненню. Усі місцеві податки в західних країнах, як правило, поділяють на чотири групи:

1 власні місцеві податки – встановлюються місцевими органами самоврядування і справляються лише на території місцевої спілки. До них належать як прямі, так і непрямі податки: особисті прибуткові, податки на прибуток корпорацій, майнові, земельні, промислові, на автомобілі, на професії, місцеві акцизи, на покупки тощо. Найбільше фіскальне значення мають податки на доходи (громадян та підприємств) і майнові;

2 надбавки до державних податків на користь місцевих бюджетів. Крім того, до даної групи належать відрахування від загальнодержавних податків, які залишаються в доходах місцевих бюджетів. Розміри відрахувань, а також граничні рівні надбавок визначаються центральним урядом;

3 податки, що стягуються у вигляді плати за послуги, які надаються місцевою владою (за користування електроенергією, газом, водопроводом, каналізацією, послугами зв’язку, автостоянками, за видачу різного роду документів органами місцевої влади);

4 податки, які відображають політику місцевої влади, головним чином, це – екологічні податки; значної фіскальної ролі вони не відіграють, проте сприяють



охороні навколишнього середовища і економному використанню обмежених природних ресурсів [268, с. 51-52; 363, с. 122; 417, с. 282-283].

Загальна кількість місцевих податків в окремих країнах досить значна і відповідно їх роль у формуванні доходів місцевих бюджетів відчутна.

В умовах існування командної економіки місцеві бюджети як самостійна ланка не функціонували, відповідним було і ставлення до місцевого оподаткування, яке завжди розглядалося як другорядне за значенням у порівнянні з обкладанням загальнодержавними податками [78, с. 9]. В основу розмежування усіх податків на загальнодержавні і місцеві за соціалістичних часів був покладений поділ об'єктів оподаткування на такі, які мають першочергове значення (прибуток, обсяги обороту, дохід, майно, земля та ін) і оподатковуються загальнодержавними податками та другорядне значення – для оподаткування місцевими податками [234, с. 253].

Перехід від адміністративно-командної системи до ринкової економіки передбачає суттєве підвищення ролі місцевого оподаткування. Місцеві податки, поряд з іншими джерелами місцевих надходжень, повинні стати фінансовою основою самостійності органів місцевого самоврядування.

Зміцнення інституту місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежить від того, чи будуть створені умови для фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, основу якої складають місцеві бюджети. Діюча бюджетна практика передбачає формування доходної частини місцевих бюджетів, головним чином, за рахунок загальнодержавних податків та бюджетних трансфертів. Місцеві податки і збори як власне джерело бюджетів місцевого самоврядування складають лише 3-4% доходів місцевих бюджетів.

У відповідності до поставленої мети – вдосконалення вітчизняної системи оподаткування – в Україні за останні роки було прийнято низку урядових рішень і розроблено декілька законопроектів, зокрема, і таких, які стосувалися місцевого оподаткування. Особливої уваги заслуговує проект Податкового кодексу, розглянутий Верховною Радою України. Вивчення даного документу показує, що

концептуальні підходи до побудови системи оподаткування в ньому залишаються незмінними, тобто, як і в даний час, передбачається зберегти поділ усіх податків на загальнодержавні і місцеві із визначенням найвищим законодавчим органом країни переліку і механізму справляння одних і других. Запропонований склад місцевих податків включає: 1) податок з реклами; 2) збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг; 3) шкільний податок; 4) податок за використання місцевої символіки; 5) ринковий збір; 6) готельний збір; 7) збір за паркування автотранспорту; 8) курортний податок; 9) збір за організацію гастрольних заходів; 10) збір за видачу дозволів на будівництво у населених пунктах об'єктів виробничого та невиробничого призначення, індивідуального житлового, дачного будівництва, будівництва садових будинків і гаражів.

Концепція, закладена в основу Податкового кодексу, не вносить ніяких суттєвих змін у місцеве оподаткування, яке і надалі залишатиметься другорядним за своєю роллю у системі оподаткування. Фіскальне значення місцевих податків та зборів не зростатиме, а навпаки буде зменшуватись у зв'язку із запланованим виключенням зі складу місцевих комунального податку, який усі роки займав перше місце за обсягами надходжень. Крім того, зменшення надходжень відбуватиметься також і в зв'язку з виключенням місцевого збору за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, який має достатньо велике значення у формуванні доходної бази прикордонних територій. В проекті Податкового кодексу не передбачається здійснити зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування за рахунок надання статусу місцевих таким традиційно місцевим у світовій практиці податкам, як майновий, з доходів фізичних осіб та на прибуток підприємств комунальної форми власності.

Питання, які виникають при ознайомленні з вищенаведеним переліком, перш за все, стосуються самих назв місцевих податків. Незрозуміло, чому в одних випадках застосовується поняття “податок”, а в інших – “збір”. У загальній частині проекту Податкового кодексу, де витлумачується термінологія, дається пояснення терміну “податок”, проте не згадується “збір”.

Багаторічна практика використання даних термінів сформувала стале уявлення про суть основних відмінностей, які є між ними, наступним чином:

- збори, головним чином, встановлюються як плата за певні послуги, що надаються державою або місцевим самоврядуванням (збір за припаркування автотранспорту, ринковий збір, збір за право проведення кіно- та телезйомок, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг та інші);

- запровадження зборів, як правило, пов'язано із створенням державних фондів цільового призначення, особливостями функціонування яких є наявність законодавчо визначених джерел формування, у тому числі у вигляді обов'язкових зборів з фізичних та юридичних осіб. Саме так з'явилися збори до Пенсійного фонду України, Державного інноваційного фонду, до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення;

- застосування поняття “збір” щодо обов'язкових платежів до бюджету практикується також у випадках, коли має місце цільове використання одержаних коштів. Наприклад, за цільовим призначення використовуються кошти від справляння зборів на обов'язкове соціальне страхування, на обов'язкове державне пенсійне страхування, на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства.

У довідниковій літературі знаходимо наступне визначення терміну: “Збори – встановлені у твердих розмірах платежі юридичних і фізичних осіб за надання прав чи послуг або на відшкодування окремих видатків бюджету” [92, с. 182]. Таке тлумачення відповідає діючій бюджетній практиці та уявленням щодо цього поняття, які склалися в науковій літературі. Ми вважаємо, що кожен термін, який застосовується в такому важливому правовому акті як Податковий кодекс, повинен мати своє пояснення. І напевно чи необхідно винаходити в даному випадку щось нове у порівнянні з тим, як це трактується в сучасних умовах.

У назві шести з десятих запропонованих місцевих податків застосовано термін “збір”. Незрозуміло чому, адже серед них є такі, які не відповідають ні одній із трьох вищезазначених особливостей, які притаманні зборам в цілому. Так,

збори готельний та за організацію гастрольних заходів не мають цільового використання одержаних коштів, не є платою за послуги і не спрямовується до державного цільового фонду.

Сім із десяти місцевих податків, передбачених проектом Податкового кодексу, є обов'язковими для встановлення сільськими, селищними та міськими радами за наявності об'єктів оподаткування або умов, з якими пов'язане запровадження цих податків. Не входять до даного переліку наступні: податок за використання місцевої символіки; курортний податок; збір за видачу дозволів на будівництво у населених пунктах об'єктів виробничого та невиробничого призначення, індивідуального житлового, дачного будівництва, будівництва садових будинків і гаражів.

На наш погляд, останніх два податки доцільно також включити до складу обов'язкових. Справа в тому, що курортний збір забезпечує досить великі надходження коштів до місцевих бюджетів тих адміністративно-територіальних одиниць, які мають статус курортів. Фіскальне значення чинного збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг також в даний час досить велике.

Багато запитань викликає шкільний податок. В першу чергу, не дається ніякого пояснення на рахунок того, чому він так називається, чи передбачається цільове використання одержаних від його справляння коштів. До речі, не знаходимо ми відповіді на дані питання також і в Бюджетному кодексі України, який паралельно готувався і розглядався у Парламенті країни і беззаперечно повинен бути взаємопов'язаним з Податковим кодексом.

Платниками шкільного податку, за проектом, мають стати підприємства, установи, організації, їх представництва, філії, відділення, інші відокремлені підрозділи, фізичні особи - суб'єкти підприємницької діяльності, що провадять торговельну діяльність у межах адміністративно-територіальної одиниці, на якій встановлюється цей податок. Об'єктами оподаткування повинні бути:

а) вартість товарів та послуг, проданих платниками податку через

торговельну мережу, зокрема, (але не виключно) магазини, кіоски, палатки, лотки, ресторани, кафе, їдальні, автозаправні станції, в тому числі за безготівковим розрахунком;

б) виручка, одержана платниками податку через касу від продажу поза межами торговельної мережі безпосередньо населенню товарів та послуг власного виробництва або придбаних товарів.

Отже, як перелік платників, так і визначені об'єкти оподаткування скоріше дають підставу назвати його податком з продаж, аніж шкільним податком. Що стосується передбаченої у проекті кодексу норми відносно самостійного визначення органами місцевого самоврядування ставок даного податку, то ми вважаємо, що доцільно було вказати їх орієнтовні граничні межі.

На наш погляд, в ході реформи місцевого оподаткування необхідно змінити ставлення до місцевих податків та зборів і не розглядати їх як другорядні податки в складі системи оподаткування, суттєво підняти їх значення і роль у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. А це можливо зробити лише шляхом перегляду складу місцевих податків та зборів. До місцевих повинні бути віднесені деякі загальнодержавні податки з тих, що традиційно надходять у місцеві бюджети, це: прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, плата за землю, податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, податок на промисел, платежі за ресурси місцевого значення, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, надходження від збору за забруднення навколишнього природного середовища.

У переліку місцевих податків і зборів акцент повинен бути зроблений на таких податках, які, виходячи із світового досвіду, найбільш придатні для місцевого оподаткування, це: податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток суб'єктів господарювання і податок на нерухомість. Надходження від даних податків дадуть змогу встановити залежність між обсягами місцевих бюджетів і результатами господарювання підприємств, кількістю створених

робочих місць, рівнем оплати праці працівників, ступенем розвитку ринку нерухомості тощо. Таке становище змусить органи місцевого самоврядування більш активно розв'язувати проблеми зайнятості, створювати сприятливі умови для розвитку підприємництва, зокрема, середнього і малого бізнесу, адже успішне вирішення даних питань безпосередньо впливатиме на розміри доходів місцевих бюджетів.

Таким чином, місцеві податки і збори повинні стати надійним інструментом регулювання економічного розвитку територій, вирішення різнопланових проблем, які там виникають, зменшення соціальної напруги.

При законодавчому закріпленні передачі до складу місцевих податку на доходи фізичних осіб, необхідно більш зважено обґрунтувати його максимальну ставку, тобто уточнити регуляційну функцію даного податку для того, щоб механізм його справляння не вступав у протиріччя з податком на прибуток підприємств. Максимальні ставки цих двох податків повинні бути ідентичними і не більшими ніж 30 відсотків від об'єкта оподаткування. Справа в тому, що розбіжності максимальних границь податкового обкладання спонукатимуть платників ухилятися від сплати того податку, максимальна ставка по якому є більшою, штучно занижувати в залежності від необхідності чи прибуток, чи оплати праці.

Піднесення ролі місцевого оподаткування неможливе без запровадження такого важливого податку, як податок на нерухоме майно. Податки на нерухоме майно підприємств і громадян належать до групи податків на власність. Вони мають тривалу історію, зародилися ще в античні часи і стали важливою складовою частиною прямого оподаткування. До початку ХІХ століття податки на власність домінували в складі бюджетних доходів і лише пізніше разом із розвитком капіталізму поступилися іншим прямим і непрямим податкам. Незважаючи на те, що в доходах державних бюджетів ринкових країн податки на власність не відіграють значної фіскальної ролі, вони залишаються вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів (див. табл. 1.3), крім того, є одним з ефективних важелів

регіонального регулювання розвитку економіки. Переваги податків на власність і у тому числі на нерухоме майно, як свідчить практика ринкових країн, можна звести до наступних основних моментів.

По-перше, дані податки відповідають засадам справедливого оподаткування тому, що володіння землею, нерухомістю, транспортними засобами є ознаками певного рівня доходів і оподаткування таких цінностей не суперечить вимозі врахування платоспроможності платників.

По-друге, податки на нерухомість мають характерні особливості, які роблять їх зручними для використання в якості місцевих: нерухомість неможливо приховати, перемістити на іншу територію, отже, зводяться до мінімуму природні прагнення платників, спрямовані на ухилення від сплати податку. Крім того, саме на місцевому рівні легше обліковувати, оцінювати і спостерігати за всіма змінами, які можуть бути в складі бази оподаткування.

По-третє, податки на власність не вступають у конкуренцію з тими податками, які збирає центральний уряд – податком на прибуток підприємств (крім комунальної форми власності), податком на додану вартість, акцизним збором, митом та ін.

По-четверте, податки на власність характеризуються стабільністю надходження; циклічність економічного розвитку не здійснює на них такого безпосереднього впливу, як, скажімо, на податок на прибуток підприємств чи податок на додану вартість. Як фінансовий ресурс органів місцевого самоврядування, податок на нерухомість забезпечує їм власні надходження і гарантує певну незалежність, навіть, у періоди економічного спаду.

По-п'яте, податки на нерухомість, краще, ніж інші податки, відповідають принципу вигоди. Справа в тому, що надходження коштів від цих податків використовуються для фінансування послуг на місцевому рівні. Для платників, вартість майна яких збільшується внаслідок оподаткування, податок на нерухомість асоціюється з платою за послуги, що надає місцева влада. Чим більша участь мешканців у формуванні фінансових ресурсів органів місцевого

самоврядування (не тільки за рахунок сплати податку на нерухомість, але і податків з доходів), тим на більш високий рівень надання суспільних послуг вони можуть розраховувати.

По-шосте, податки на нерухомість заохочують до більш ефективного використання майна: землі, будівель, споруд тощо. Особливого значення набуває дана позитивна характеристика в оподаткуванні майна юридичних осіб. Але не слід забувати, що оподаткування майна, а не власника (фізичної особи) з його доходами зумовлює протиріччя, суть якого у наступному: існує багато власників майна, які не мають достатніх доходів, щоб сплатити податок (пенсіонери, особи з фіксованими доходами). Податок на нерухомість може змусити їх відмовитись від належного їм майна. Дилема – сплатити податок чи продати (здати в оренду) власність – є болючою і небезпечною за своїми соціальними наслідками. Проте система пільг, відпрацьована в країнах, які використовують майнові податки, дає змогу деякою мірою вирішити цю проблему і захистити найбільш вразливі верстви населення.

До негативних рис податків на власність належить те, що вони досить непопулярні серед певних верств населення, а їх запровадження завжди наштовхується на жорсткий опір. Податки на власність досить складні в адмініструванні, аніж інші прямі і непрямі податки, ця складність значно зростає у зв'язку з відсутністю сприятливих і простих методик оцінки вартості майна, необхідного досвіду і кваліфікованих кадрів, а також відповідної бази даних.

Як відомо, податок на нерухоме майно внесений до складу вітчизняної системи оподаткування, передбачено його запровадження і таким важливим документом стратегічного спрямування як Програма “Україна-2010”. Проте практичне втілення даних податків з року в рік відкладається. Починаючи з 1995 року в Україні було розроблено декілька законопроектів з оподаткування нерухомості. Найбільш дискусійними стали такі питання як: визначення кола платників (фізичні чи юридичні особи або фізичні і юридичні особи); база оподаткування (будівлі, споруди, матеріальні цінності, коштовне майно);



методика оцінки майна (пооб'єктна вартість, заснована на метражі об'єкта чи ринкова, що визначається як ціна продажу об'єкта власності); ставки оподаткування; пільги по податку, механізм підтримки незахищених верств населення.

Враховуючи сучасний стан економіки України, рівень доходів переважної частини населення, відсутність необхідного досвіду адміністрування такого податку, нерозвинутість ринку нерухомості механізм обкладання нерухомого майна, на наш погляд, повинен передбачати:

об'єктом оподаткування нерухоме майно – будівлі, споруди;

платниками податку – фізичні особи-власники майна;

оцінка майна повинна здійснюватися на основі показників, що характеризують її обсяги та місцезнаходження;

ставки податку на нерухомість повинні бути на мінімальному рівні в розмірі 0,5-1% вартості майна;

пільгове оподаткування повинно засновуватися на встановленні неоподаткованого мінімуму площі житлових та нежитлових будівель.

Одним з напрямків реформування місцевого оподаткування, на наш погляд, повинно бути розширення переліку тих місцевих податків, які постають перед платниками як плата за певні місцеві послуги і відображають політику органів самоврядування. Безпідставними є побоювання щодо недоцільності надзвичайного збільшення кількості податків, яке ще не означає збільшення загального рівня податкового тягаря. В окремих зарубіжних країнах кількість місцевих податків сягає 50-100 видів (Франція – понад 50, Італія – понад 70, Бельгія – понад 100) [363, с. 121]. Множинність невеликих за розмірами податків, які всі одночасно не сплачує ні один із платників, створює у них уявлення про невеликий податковий тягар.

Розширення переліку місцевих податків та зборів повинно проходити за рахунок запровадження податків із цільовим використанням одержаних коштів: наприклад, збори на прибирання і освітлення вулиць, за збирання сміття,

впорядкування парків, зон відпочинку, кладовищ тощо.

В умовах загрозованої екологічної ситуації в Україні корисними стануть місцеві екологічні податки, які доцільно стягувати у вигляді штрафів за забруднення повітря, водоймищ, лісів та інших природних ресурсів, захоронення і утилізацію шкідливих відходів. Такі податки повинні стати дієвим інструментом у справі збереження і охорони оточуючого природного середовища і покращення екологічної ситуації в країні.

В даний час вигідне територіальне розташування населених пунктів, сприятливі природнокліматичні фактори, наявність і використання корисних копалин і тому подібні чинники майже не впливають на рівень економічного і соціального розвитку територіальних громад, насиченість об'єктами соціальної та побутової інфраструктури, ступінь задоволення суспільних потреб населення. Склалося становище, при якому “багаті” природними ресурсами території знаходяться у жалюгідному стані, потерпають від нестачі електроенергії, відсутності газопостачання, комфортабельних шляхів сполучення; місцеві органи влади не мають коштів для утримання в належному стані вулиць, парків, місць відпочинку, кладовищ тощо.

Ми вважаємо, що встановити залежність між об'єктивними факторами сприятливого природного, територіального розташування населених пунктів і рівнем добробуту територіальних громад можна за допомогою особливих місцевих податків чи зборів, які доцільно стягувати з суб'єктів господарювання, що здійснюють промислове споживання даних благ з метою одержання вигоди. Наприклад, в процесі видобутку і вивезення корисних копалин споживачі наносять певну шкоду оточуючому середовищу, забруднюють його, користуються шляхами сполучення, що призводить до передчасного їхнього зносу та ін. На території таких населених пунктів доцільно запроваджувати спеціальні місцеві податки і збори з користувачів природних багатств, а кошти спрямовувати на охорону навколишнього природного середовища, відновлення спожитих природних благ, створення необхідних умов для життєдіяльності населення.

Поряд із піднесенням ролі власних доходних джерел у формуванні місцевих бюджетів, не менш важливою проблемою є вдосконалення надання регуляційних доходів. Зміцненню позицій місцевого самоврядування, ознакою їхньої фінансової самостійності стало би надання органам місцевого самоврядування права встановлювати у законодавчо визначених максимальних границях надбавки до загальнодержавних податків і зборів, звичайно, при загальному зниженні базової (мінімальної) ставки оподаткування.

Різне розшарування суспільства внаслідок поглиблення кризових явищ спричинило значне збільшення кількості безробітних, бідних, жебраків і безпритульних. Хронічна дефіцитність фінансових ресурсів знеможливила надання допомоги таким категоріям населення на рівні, достатньому для їх пристойного існування. І тому одним з шляхів вирішення даної болючої проблеми могло би стати надання права місцевим органам самоврядування встановлювати (хоча би тимчасово) надбавки до податку на прибуток підприємств і прибуткового податку з громадян (відповідно до росту нагромаджень, оплати праці на підприємствах, що працюють на території місцевої ради) з цільовим спрямуванням одержаних коштів на створення громадських їдалень, притулків для бідних, надання допомог соціально незахищеним верствам громадян, які з тих чи інших причин залишилися поза державною системою соціального захисту. Доцільним є створення в складі бюджетів територіальних громад спеціального фонду підтримки бідних, до якого можна зараховувати кошти від встановлених надбавок до загальнодержавних податків і обов'язкових платежів.

Один з можливих напрямків розширення переліку місцевих податків та зборів – це запровадження місцевих акцизів, наприклад, на тютюнові та алкогольні вироби; повернення до використання податку з продажу імпортованих товарів. Окрім фіскальної функції, податок з продажу імпортованих товарів виконував би ще і протекціоністську функцію, а місцеві акцизи на алкоголь і тютюн обмежували б споживання шкідливих для здоров'я людини товарів.

Особливого значення в умовах становлення інституту місцевого

самоврядування набуває питання про права місцевої влади у галузі місцевого оподаткування. В Європейській хартії місцевого самоврядування (стаття 9) вказано, що місцеві влади мають повноваження визначати розміри місцевих податків та зборів згідно діючих законів.

У вітчизняній економічній літературі неодноразово висловлювалися пропозиції щодо необхідності надання органам місцевого самоврядування права запроваджувати на своїй території власні податки і збори [4, с. 22; 47, с. 40; 48, с. 9; 177, с. 61; 185, с. 40; 209, с. 13; 266, с. 16; 322, с. 38]. В якості аргумента висувається наступне: на місцях завжди є свої особливі об'єкти оподаткування, які можуть відчутно поповнити доходи місцевих бюджетів, отже дадуть змогу спрямувати додаткові кошти на вирішення економічних та соціальних проблем регіонів.

Підтримуючи в цілому дану точку зору, ми вважаємо, що в умовах досить високого податкового тягара і, на цій основі, гострої дефіцитності фінансових ресурсів надання місцевій владі повної самостійності у сфері місцевого оподаткування може мати непередбачувані наслідки. Тому на сучасному етапі становлення місцевого самоврядування в Україні, коли можливості місцевої влади у залученні альтернативних до податкових джерел доходів обмежені і немає ще необхідного досвіду, держава повинна залишити за собою загальний контроль і визначати граничні межі місцевого оподаткування.

Місцеві органи влади у багатьох країнах (США, Франції, Італії) наділені правом самостійного встановлення місцевих податків та зборів. Така самостійність може проявлятися у різних формах, які виявилися найбільш прийнятними для конкретних умов кожної країни, відповідають їх державному устрою (федеральна чи унітарна держава) і розподілу повноважень між центральним урядом та місцевим самоврядуванням. Самостійність місцевої влади обмежується з боку держави шляхом:

1. Встановлення обов'язкових місцевих податків та зборів. Так, найважливіший місцевий податок на нерухоме майно обов'язковий до

запровадження місцевими органами самоврядування таких країн, як Франція, Фінляндія, Італія, Іспанія, Туреччина. Австрія. Данія. Обов'язковими є місцеві податки на доходи фізичних осіб у Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції; на домогосподарства – у Франції, Португалії; на торгівлю – в Австрії, Албанії, Італії, Іспанії, Люксембургу; на компанії – в Австрії, Фінляндії, Італії, Іспанії.

2. Визначення ставок місцевих податків та зборів. Так, ставки місцевого податку на нерухомість визначаються центральними органами влади у Туреччині, Словаччині, Болгарії. Албанії; на доходи фізичних осіб – у Болгарії і Латвії; на торгівлю – в Албанії; на компанії – у Фінляндії.

3. Встановлення граничних ставок місцевих податків і зборів або надбавок до загальнодержавних податків, в межах яких місцеві органи влади самостійно визначають ставку оподаткування. Така практика застосовується щодо місцевих податків на нерухомість в Австрії, Данії, Фінляндії, Франції, Іспанії та інших країнах; податку на доходи фізичних осіб – в Норвегії, Естонії; податку на торгівлю – в Австрії, Іспанії, Естонії, Угорщині; податку на домогосподарства – у Франції, Угорщині, Португалії; на компанії – в Австрії, Франції, Іспанії, Угорщині [225, с. 63-64].

Слід враховувати, що обмеження фіскальної самостійності місцевої влади в зарубіжних країнах стосуються не всіх місцевих податків, а лише тих, що спричиняють макроекономічні ефекти і визначають ефективність і справедливість системи оподаткування в цілому.

#### Висновки до четвертого розділу

Рух фінансових потоків, які виникають у сфері місцевих фінансів засвідчує, що основна частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в сучасних умовах формується за рахунок доходів місцевих бюджетів. Починаючи з другої половини 1990-х років відбувалося поступове обмеження функціонування

окремих місцевих фінансових інститутів (позабюджетних, валютних фондів місцевих рад, місцевих позик, місцевих грошово-речових лотерей), а деякі з них не набули розвитку взагалі (комунальний кредит). Склалося становище, при якому матеріально-речове втілення категорії місцевих фінансів у територіально визначених межах у більшості випадків репрезентується лише відносинами формування і використання коштів місцевих бюджетів.

Процеси, які відбуваються в Україні, суперечать загальносвітовим тенденціям. Мова йде про обмеження прав органів місцевого самоврядування щодо формування позабюджетних фондів, додатковому залученні коштів та самостійному їх використанні. Ускладнення завдань, які вирішує держава в сучасному світі та розвиток її регуляторної функції, закономірно сприяли поширенню позабюджетної діяльності центральних урядів розвинутих ринкових країн та місцевої влади, появи та неухильного збільшення кількості спеціальних фондів різноманітного призначення, які створюють додаткові джерела для фінансування потреб органів влади. Намагання централізувати всі фінансові ресурси на місцевому рівні в складі місцевих бюджетів, а особливо з врахуванням передбаченого найближчим часом переведення їх на казначейське обслуговування, не можуть мати позитивних наслідків і суперечать принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Загальновизнано, що забезпечення матеріально-фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є однією з найбільш важливих умов його повноцінного функціонування і зміцнення. Фінансові ресурси, якими володіє і самостійно розпоряджається місцева влада, повинні відповідати функціям і завданням, що на неї покладаються. Такі фінансові ресурси необхідні місцевій владі для реалізації намічених цілей і програм економічного і соціального розвитку території. Фінансову незалежність слід розуміти як незалежність від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і, головне, забезпечення їх реалізації відповідними коштами.

Вирішальне значення для фінансової незалежності місцевого

самоврядування мають доходи місцевих бюджетів, процес формування яких характеризується в даний час переважанням дотацій і субвенцій з Державного бюджету України, невеликою питомою вагою власних доходів і, зокрема, місцевих податків і зборів, незначними надходженнями коштів від комунального майна і надання послуг. Подальшого зміцнення потребує доходна база бюджетів місцевого самоврядування і, в першу чергу, бюджетів міст районного значення, селищ і сіл, яке, на нашу думку, доцільно здійснювати шляхом зарахування до складу їх доходів 50% прибуткового податку з громадян, що справляється на їх території.

В сучасних умовах особливої актуальності набула проблема самостійності місцевих бюджетів. Вивчення чинної практики дає можливість зробити висновок, що самостійність місцевих бюджетів залишається певною мірою лише формальною, а не реальною. Недостатньо задекларувати такий принцип бюджетного устрою, необхідно законодавчо встановити конкретні механізми його реалізації. В першу чергу це стосується визначення і чіткого розмежування повноважень державної влади і органів місцевого самоврядування, на цій основі розмежування доходів і видатків всіх бюджетів, теоретичного обґрунтування понять “власні” і “закріплені” доходи місцевих бюджетів.

Основними показниками, які досить повно характеризують самостійність місцевих бюджетів, можуть бути, на наш погляд, частки в сукупних надходженнях до місцевих бюджетів: 1) власних доходів, 2) місцевих податків і зборів, 3) бюджетних трансфертів.

Досвід ринкових країн показує, що одне з центральних місць в складі місцевих фінансових інститутів посідають місцеві податки і збори. Законодавче врегулювання справляння місцевих податків створило початкові умови для формування в цілому інституту місцевого оподаткування в Україні. Проте практика справляння місцевих податків та зборів за роки, що минули після виходу відповідних нормативних актів, виявила багато недоліків, які зумовлені невирішеністю суто теоретичних проблем самої ідеї місцевого оподаткування в

контексті зміцнення місцевого самоврядування, невизначеністю окремих організаційних процедур їх справляння, пріоритетів у наданні пільг.

Практика державотворення в ринкових економічних системах підтверджує, що міцне місцеве самоврядування неможливе без відповідного матеріального і фінансового підґрунтя. У багатьох країнах основу фінансової незалежності місцевої влади складають місцеві податки, перелік яких досить широкий; до складу місцевих належать такі, які звично в нас вважаються загальнодержавними податками: податок на прибуток підприємств, податок на доходи громадян, майнові податки, місцеві акцизи. Широкий перелік місцевих податків і зборів, віднесення до них не тільки дріб'язкових і другорядних, але і великих за обсягами надходжень прямих, непрямих та майнових податків зумовлює досить високу їх фіскальну роль, перетворює місцеві податки та збори в одне з основних джерел доходів місцевих бюджетів розвинутих ринкових країн.

З огляду на сказане, ми вважаємо, що вітчизняна система місцевого оподаткування потребує не косметичного доопрацювання і вдосконалення, а докорінного реформування. Найбільш суттєвими вадами місцевого оподаткування в Україні, на наш погляд, є:

незначна фіскальна роль місцевих податків та зборів і, як наслідок, низька питома вага їх в доходах місцевих бюджетів, у валовому внутрішньому продукті;

вузький перелік місцевих податків та зборів у порівнянні з іншими країнами; відсутність самостійних прав у органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних податків та зборів;

відсутність взаємозалежності між рівнем суспільних послуг, які надаються на певній території з податковими зусиллями населення;

зволікання із запровадженням суто місцевого податку на нерухоме майно; нерозвинутість податків, які відображають політику місцевої влади (екологічні податки, плата за певні послуги місцевих органів влади).

У процесі реформування місцевого оподаткування в Україні слід звернутися до вітчизняного та зарубіжного досвіду; враховувати розроблені фінансовою



наукою класичні засади оптимального оподаткування і принципи побудови податкових систем, а також обґрунтовані західною науковою думкою вимоги, яким повинно відповідати ефективно організоване місцеве оподаткування. За нашим переконанням, кошти, одержані від справляння місцевих податків і зборів повинні бути достатньо відчутними в загальному обсязі фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження місцевої влади.

Залежність місцевих бюджетів від центрального уряду, а, отже, від державного бюджету можна зменшити шляхом надання права органам місцевого самоврядування запроваджувати власні податки і самостійно встановлювати ставки оподаткування (при контролі загальнодержавних органів за загальним рівнем оподаткування).

Фіскальна самостійність – це важлива умова фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Можливість вибору форм і ставок оподаткування робить місцеву владу підзвітною і підконтрольною у своїй діяльності. Якщо всі питання місцевого оподаткування регламентує центральний уряд, то і всі недоліки, пов'язані із справлянням місцевих податків та зборів, автоматично перекладаються на його плечі. Отже, беручи на себе відповідальність за формування в усіх дріб'язкових деталях доходів місцевих бюджетів, центральний уряд тим самим значною мірою покладає на себе відповідальність за витрачання коштів. Якщо ж місцеві органи влади одержать певну свободу у сфері місцевого оподаткування, то саме на них буде покладена відповідальність за напрямки і ефективність витрачання коштів від запроваджених податків.

Основні результати четвертого розділу висвітлені у працях: 145, 147, 148, 155, 159, 162, 163, 438.

## РОЗДІЛ 5

### РОЛЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСАХ

#### 5.1. Домінанти суспільного призначення

Ринкові трансформації постсоціалістичних країн передбачають реформування державних фінансів і, зокрема, бюджетної системи. Докорінно змінюється сутність однієї з основних категорій державних фінансів – бюджету, формування якого в умовах ринку повинно відбуватися на основі концепції суспільних благ. Держава надає своїм громадянам різноманітні суспільні блага, пов'язані з організацією освіти, охорони здоров'я, культури, науки, спорту, оборони країни, управління, охорони правопорядку тощо. Потреба в суспільних благах визначає обсяги головного фінансового фонду держави – бюджету,

основним джерелом якого стають податки. Склад системи оподаткування, механізм справляння податків і загальний рівень оподаткування багато в чому визначаються сукупною потребою в суспільних благах, для надання яких держава мобілізує необхідні кошти за допомогою податків.

Ринковий механізм господарювання змінює акценти у витрачанні державних коштів. Соціальна орієнтація ринкової економіки передбачає направлення більшої частини бюджетних ресурсів на задоволення потреб населення – утримання об'єктів соціально-культурної сфери і соціальної інфраструктури, надання допомоги незахищеним верствам громадян. Відповідно спостерігається зменшення як абсолютних, так і відносних розмірів коштів, що спрямовуються на розвиток народного господарства, утримання підприємств державного сектору, дотування збиткових структур.

Нові завдання у сфері державних фінансів, що постають у зв'язку з ринковими перетвореннями в нашій країні, вимагають реформування бюджетної системи, яке передбачає відокремлення державного бюджету від місцевих бюджетів, встановлення дійсної самостійності бюджетів всіх рівнів і видів, використання нових підходів в організації міжбюджетних відносин на основі бюджетного федералізму і фіскальної автономії місцевої влади. В процесі реформування бюджетної системи суттєво зростає роль місцевих бюджетів. Поряд із державним, місцеві бюджети стають найважливішим важелем перерозподілу валового внутрішнього продукту і дієвим інструментом макроекономічного регулювання.

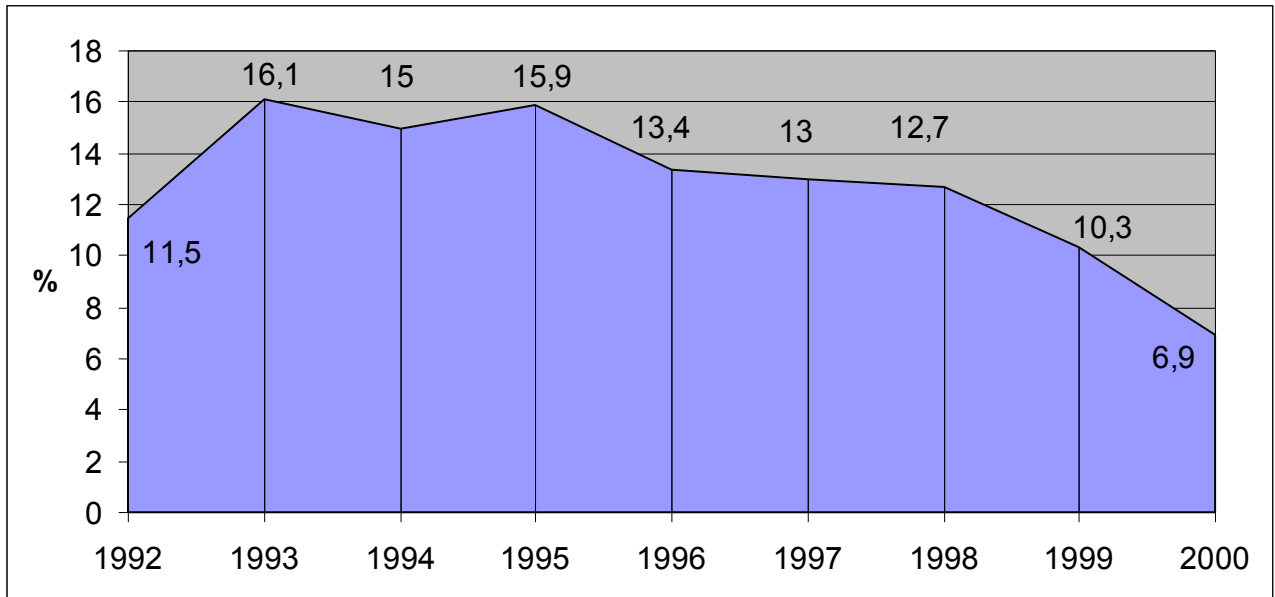


Рис. 5.1. Динаміка доходів місцевих бюджетів у співставленні з виробленим валовим внутрішнім продуктом.

За останні роки від 7 до 16% виробленої вартості валового внутрішнього продукту України акумулювалося у доходах місцевих бюджетів (див. рис. 5.1). Зосередження значних грошових засобів в місцевих бюджетах відповідає новим більш широким і складним завданням, які постають перед ними на сучасному етапі розвитку України. Кошти, які поступають до місцевих бюджетів, використовуються на утримання установ соціально-культурної сфери, підприємств житлово-комунального господарства, виплати допомог по соціальному захисту і соціальному забезпеченню. Таким чином, через місцеві бюджети проходить перерозподіл суспільного продукту між різними сферами діяльності і соціальними групами населення. Місцеві бюджети як інструмент регулювання економіки характеризуються досить широкою сферою впливу (через їх всеохоплюючий характер), високою дієвістю і гнучкістю, яка, до речі, притаманна всім бюджетним важелям.

В умовах ринкової трансформації місцеві бюджети стають основними фінансовими гарантами існування і розвитку демократії та надання населенню суспільних послуг і благ, які задовольняти за рахунок державного бюджету

недоцільно і неефективно. За нашими підрахунками, у місцевих бюджетах необхідно зосереджувати не менше ніж 40% сукупних бюджетних ресурсів країни і не менше ніж 50% коштів, які збираються на території місцевого самоврядування у вигляді податків, зборів та інших обов'язкових платежів. При недотриманні даних пропорцій і посиленні процесів централізації виникає безпосередня загроза розвитку демократії.

Місцеві бюджети перетворилися в основне джерело фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій у відповідності до чинного в державі розподілу повноважень між рівнями і гілками влади. В зв'язку з цим особливої ваги набувають проблеми забезпечення місцевої влади фінансовими ресурсами адекватними новим завданням, які стоять перед ними.

Місцеві бюджети відіграють важливу роль у забезпеченні в державі фінансової безпеки, яка є однією з найважливіших складових економічної безпеки кожної країни. Фінансова безпека має вирішальне значення у функціонуванні економічної системи загалом, впливає на усі сфери суспільного життя; без її забезпечення неможливе досягнення як поточних, так і перспективних загальнонаціональних цілей розвитку.

Фінансова безпека – порівняно нова і надзвичайно широка за своїм змістом категорія, яка протягом останніх років активно досліджується у вітчизняній економічній літературі. Відзначаючи її багатоаспектність, більшість авторів підкреслює зв'язок фінансової безпеки з: станом фінансової і бюджетної систем, їх збалансованістю і стійкістю до зовнішніх і внутрішніх негативних впливів; забезпеченістю фінансовими ресурсами домашніх господарств, підприємств, організацій, установ, галузей, секторів економіки, регіонів і держави у розмірах, достатніх для задоволення їх потреб і виконання, покладених на них функцій і завдань [17, с. 9; 90, с. 32-34]. Проте поза увагою дослідників, як правило, залишаються проблеми впливу на фінансову безпеку процесів формування і використання коштів місцевих бюджетів, організації їх взаємовідносин з

державним бюджетом.

До основних індикаторів фінансової безпеки фахівці відносять, перш за все, ступінь виконання зведеного і державного бюджету, дефіцит державного бюджету та його фінансування, формування і використання позабюджетних фондів, рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет тощо [17, с. 14; 90, с. 56-57; 429, с. 67]. Дослідження даних показників дає можливість зробити висновок щодо безпосереднього впливу на їх розмір загального стану місцевих бюджетів, їх збалансованості, забезпечення власними доходними джерелами, механізму надання бюджетних трансфертів з державного бюджету. Оскільки місцеві бюджети є складовою частиною зведеного бюджету України і впливають на його характеристики, то параметри, які характеризують їх функціонування, слід відносити до найважливіших критеріїв фінансової безпеки.

Крім того, слід враховувати, що до найбільш криміналізованих сфер національної економіки належить бюджетна система (поряд з паливно-енергетичним комплексом, банківською системою, зовнішньоекономічною діяльністю) в зв'язку з тим, що в ній зосереджуються великі за обсягами фінансові ресурси. Як відзначалось у другому розділі, майже третина бюджетних ресурсів в даний час акумулюється у місцевих бюджетах і тому ефективно і цільове використання цих коштів, встановлення дієвого фінансового контролю за їх витрачанням сприяють посиленню національної і в тому числі фінансової безпеки країни.

Як відомо, згідно чинного законодавства, місцеві бюджети не можуть прийматись з дефіцитом, проте хронічна дефіцитність державного бюджету, як показує практика, впливає на стан місцевих бюджетів, штучна збалансованість яких створює труднощі у виконанні як доходної, так і видаткової частин і, в кінцевому підсумку, впливає на рівень інфляції. Як вказувалось раніше, доходи місцевих бюджетів у середньому більш ніж на 40% формуються за рахунок бюджетних трансфертів, а в умовах недовиконання доходної частини

державного бюджету, яке спостерігається в останні роки, місцеві бюджети постійно недоотримують кошти або отримують їх із значним запізненням, як правило, наприкінці календарного року, що значно ускладнює їх ефективне і цільове використання. Невиконання доходної частини місцевих бюджетів або затримки у надходженні коштів посилюють інфляційні процеси і впливають на курс національної валюти.

Місцеві бюджети мають вирішальне значення у фінансуванні державних видатків: у 1998 р. 48,1% видатків зведеного бюджету України припадало на місцеві бюджети, у 1999 р. – 45,4%, у 2000 р. – 35,3 %. Серед різноманітних напрямів витрачання коштів місцевих бюджетів слід відмітити ті, які безпосередньо пов'язані з вирішенням місцевих проблем економічного та соціального розвитку територій. Зокрема, за рахунок коштів місцевих бюджетів у 1998 р. було профінансовано 99,3% всіх державних видатків на житлово-комунальне господарство; 90,3% видатків на охорону здоров'я; 87,1% видатків на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок та інформатику; 75,2% державних видатків на освіту; 67,2% – на фізичну культуру і спорт; 66,5% – на культуру, мистецтво та засоби масової інформації; 61,2% – на соціальний захист і соціальне забезпечення населення і т.п. (див. додаток І).

У 1999 р. роль місцевих бюджетів у фінансуванні державних видатків характеризувалася наступними даними: 33,2% видатків зведеного бюджету на державне управління було здійснено з місцевих бюджетів України, 73,5% видатків на освіту, 90,6% видатків на охорону здоров'я, 52,2% видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, 99,1% видатків на житлово-комунальне господарство, 70,2% видатків на культуру, мистецтво, засоби масової інформації, 64,9% видатків на фізичну культуру і спорт, 85,7% видатків на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок та інформатику.

У 2000 р. найбільш вагомою була роль місцевих бюджетів у фінансуванні житлово-комунального господарства (99,8% видатків зведеного бюджету), охорони здоров'я (85,4%), культури, мистецтва, засобів масової інформації

(78,9%), будівництва (66,8%), освіти (61,6%), фізичної культури і спорту (56,3%).

Таким чином, протягом 1998-2000 років зросло значення місцевих бюджетів у фінансуванні видатків на: житлово-комунальне господарство, культуру, мистецтво, засоби масової інформації, будівництво. Аналіз наведених даних дає можливість зробити висновок про те, що в сучасних умовах визначилась роль місцевих бюджетів у фінансуванні найважливіших державних видатків, перш за все, спрямованих на задоволення потреб населення. Дана тенденція є закономірною, вона відповідає процесу активізації державного впливу на економічне і соціальне життя країни, сприяє зміцненню місцевого самоврядування, забезпеченню фінансової стабільності в державі.

Місцевим бюджетам відводиться належне місце у втіленні загальних національних цілей, визначених перспективною програмою розвитку українського суспільства “Україна – 2010”, а саме: поліпшення життя народу; підвищення конкурентоспроможності України в глобальній системі; зміцнення основ демократії.

Життєвий рівень народу багато в чому визначається розміром реальних доходів громадян, тривалістю і умовами життя, кількісним та якісним складом послуг, які населення одержує через мережу соціально-культурних закладів, рівнем зайнятості, станом довкілля тощо. Цільове спрямування коштів місцевих бюджетів підтверджує їх безпосередню причетність до вирішення даних проблем.

Майже 3/4 усіх видатків місцевих бюджетів спрямовується на соціальні цілі, а саме: соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання закладів і об'єктів, що належать до соціально-культурної сфери. На місцеві бюджети лягає достатньо відчутний тягар соціальних видатків, спрямованих на вирішення в складних умовах перехідного періоду соціальних конфліктів і проблем, що виникають внаслідок різкого розшарування суспільства, зростання кількості безробітних, необхідності захисту найбільш вразливих верств населення – дітей, одиноких матерів, пенсіонерів, малозабезпечених громадян тощо.

Абсолютні розміри видатків місцевих бюджетів, пов'язаних із задоволенням



першочергових потреб населення, з року в рік зростають (див. рис. 5.2).

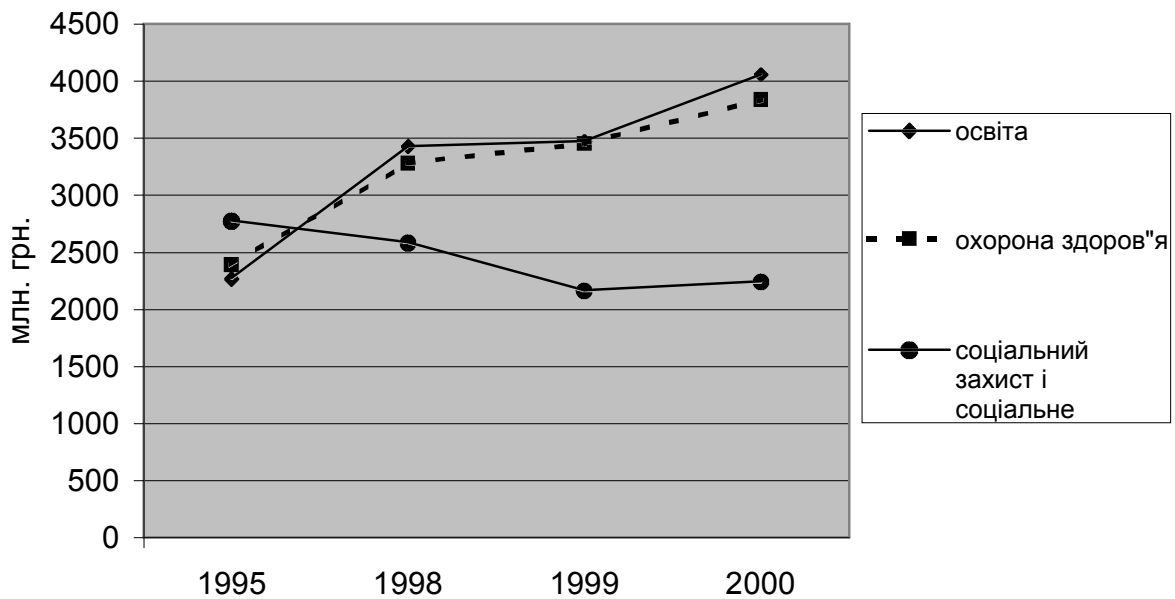


Рис. 5.2. Динаміка витратків місцевих бюджетів України на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення за 1995-2000 рр.

Так, за період з 1995 по 2000 рік витратки на освіту збільшились у 1,8 рази і досягли у 2000 р. 4055,4 млн. грн., витратки на охорону здоров'я збільшились в 1,6 рази, в 2000 р. вони становили 3835,2 млн. грн. Зменшення абсолютних розмірів витратків на соціальний захист і соціальне забезпечення населення з місцевих бюджетів, яке відбулося в останні три роки у порівнянні з 1995 роком, було зумовлено перерозподілом витраткових повноважень по даній групі витратків між державним і місцевими бюджетами.

Місцеві бюджети в сучасних умовах значною мірою зумовлюють рівень суспільного добробуту, є одним із основних джерел задоволення життєвих потреб громадян. За рахунок їх коштів здійснюється оплата праці працівникам бюджетної сфери, проводяться додаткові виплати населенню на покриття витрат по оплаті житлово-комунальних послуг, допомог і пільг ветеранам війни та праці, сім'ям з дітьми, малозабезпеченим верствам населення, самотнім перестарілим громадянам, які потребують догляду та ін. Лише за останні три роки виплати

допомог сім'ям з дітьми з місцевих бюджетів України збільшилися в 1,4 рази (див. рис. 5.3). За допомогою місцевих бюджетів забезпечується надання суспільних послуг населенню, гарантованих Конституцією України, таких як освіта, охорона здоров'я, медична допомога, соціальний захист тощо. Відносно невеликі розбіжності у рівнях середньодушових видатків місцевих бюджетів на освіту і охорону здоров'я (у порівнянні з іншими групами видатків за функціональною класифікацією) свідчать, що дані потреби задовольняються найбільш рівномірно по території країни.

Перспективною програмою розвитку українського суспільства передбачено проведення вдосконалення оплати праці в бюджетних установах, підвищення її рівня. Проведений нами аналіз показав, що своєчасне збільшення заробітної плати працівникам бюджетної сфери на 80-90% залежить від самого рівня їх оплати праці. Справа в тому, що висока заробітна плата збільшує сукупний попит на товари і послуги, сприяє поживленню економічної діяльності, розвитку підприємництва, в першу чергу, малого і середнього бізнесу як найбільш чутливих до позитивних змін в економіці і мобільних форм його організації. Такі зрушення зумовлюють зростання податкових надходжень до місцевих бюджетів, що створює необхідні передумови для вирішення місцевих проблем, в тому числі і в сфері оплати праці бюджетникам.

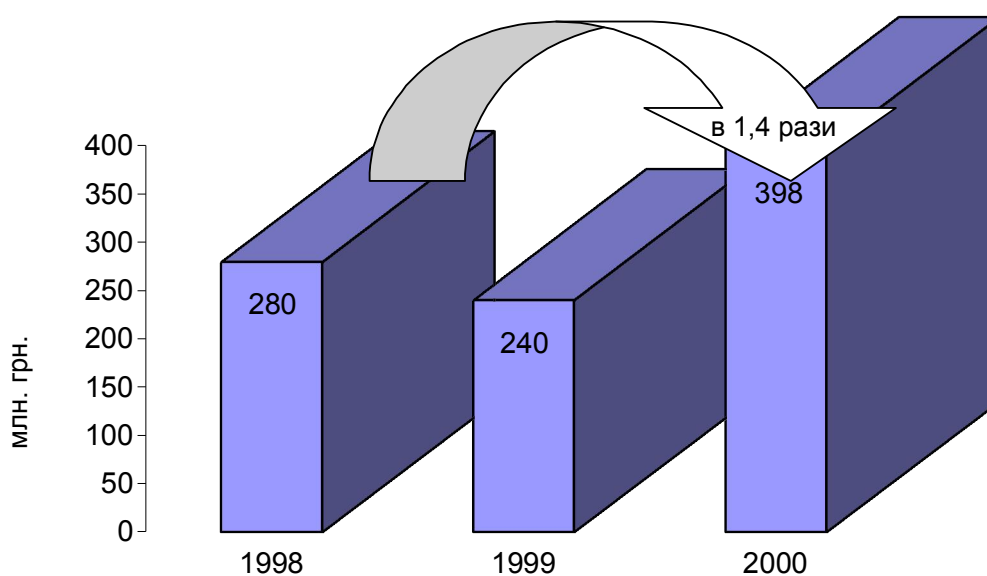


Рис. 5.3. Динаміка виплат допомог сім'ям з дітьми з місцевих бюджетів України за 1998-2000 рр.

За рахунок коштів місцевих бюджетів утримуються заклади культури, фізичної культури і спорту, фінансуються молодіжні програми. Видатки місцевих бюджетів України на вказані потреби протягом останніх років зростали достатньо високими темпами (див. рис. 5.4). У 2000 р. на фінансування культури і мистецтва було витрачено з місцевих бюджетів 422,8 млн. грн., що у 1,3 рази більше ніж у 1998 р.; на засоби масової інформації – 59,2 млн. грн., що у 2 рази більше ніж у 1998 р.; на фізичну культуру і спорт – 133,2 млн. грн., що у 1,4 рази більше ніж у 1998 р.

Приблизно 1/4 коштів в цілому по місцевих бюджетах України використовується на розвиток економіки адміністративно-територіальних одиниць і сприяє забезпеченню нормального функціонування промисловості, сільського господарства, транспорту, дорожнього, житлового і комунального господарства. Стабільно зростають видатки місцевих бюджетів на утримання земельних ресурсів, водне, лісове і риболовецьке господарство, мисливство (див. рис. 5.5, 5.6), благоустрій міст (див. рис. 5.7), фінансування фундаментальних досліджень і сприяння науково-технічному прогресу (див. рис. 5.8).

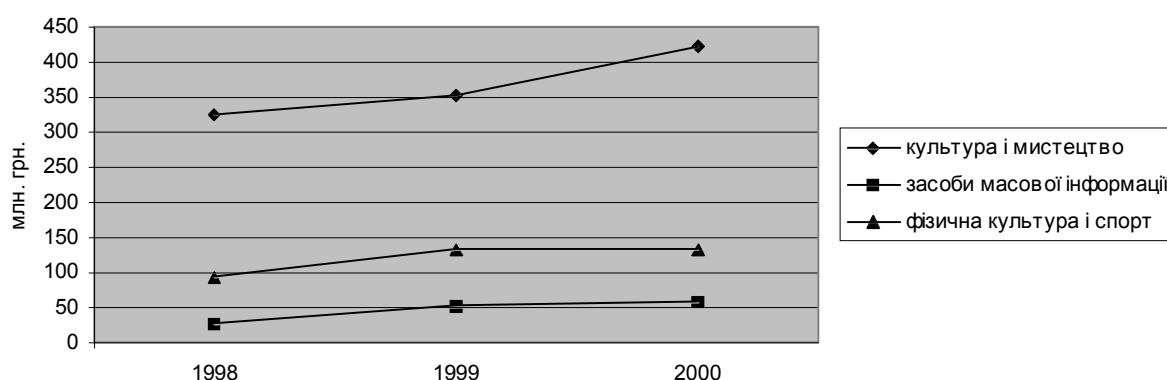


Рис. 5.4. Динаміка видатків місцевих бюджетів України на культуру, мистецтво, засоби масової інформації, фізичну культуру і спорт за 1998-2000 рр.

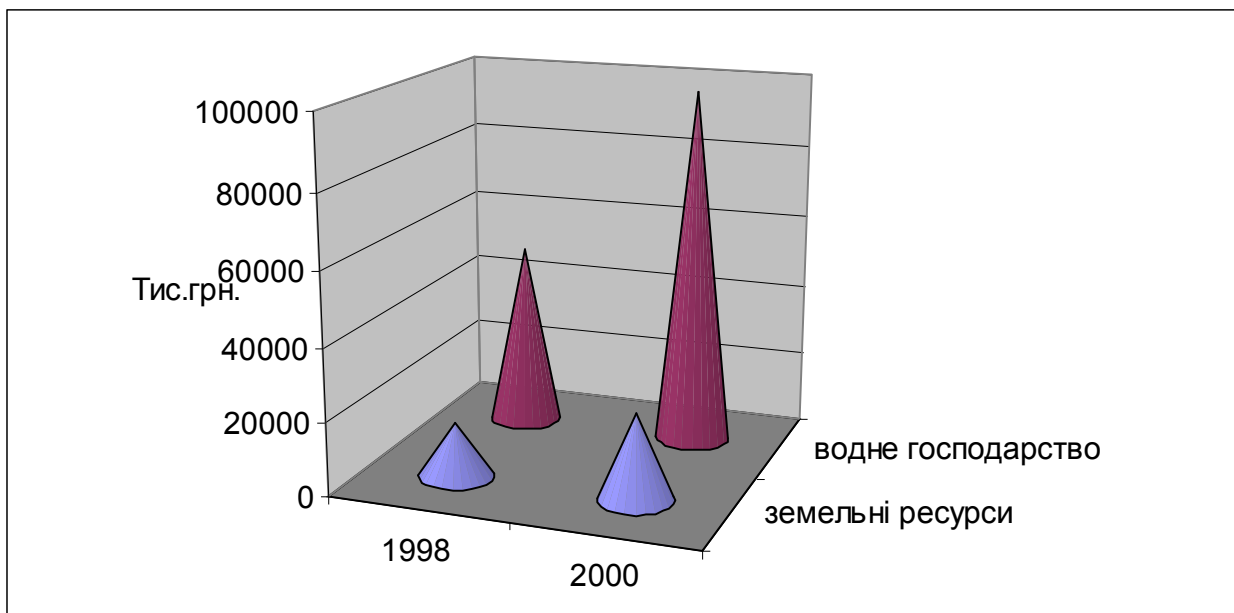


Рис. 5.5. Динаміка видатків місцевих бюджетів України на земельні ресурси і водне господарство за 1998-2000 рр.

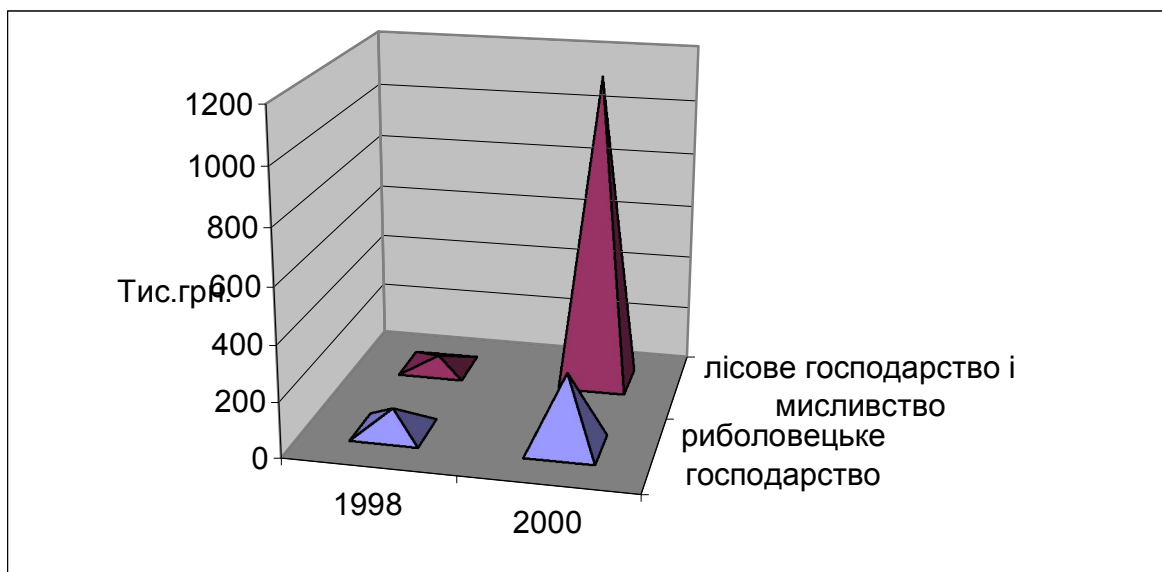


Рис. 5.6. Динаміка видатків місцевих бюджетів України на лісове, риболовецьке господарство і мисливство за 1998-2000 рр.

За рахунок бюджетних коштів забезпечується розвиток стратегічно важливих регіонів, проводиться структурна перебудова народного господарства, фінансується капітальне будівництво. Як показує досвід, фінансова підтримка

конкретних підприємств найбільш ефективна саме на місцевому рівні, тому що створюються можливості для обґрунтованого підходу, контролю за витрачанням виділених коштів.

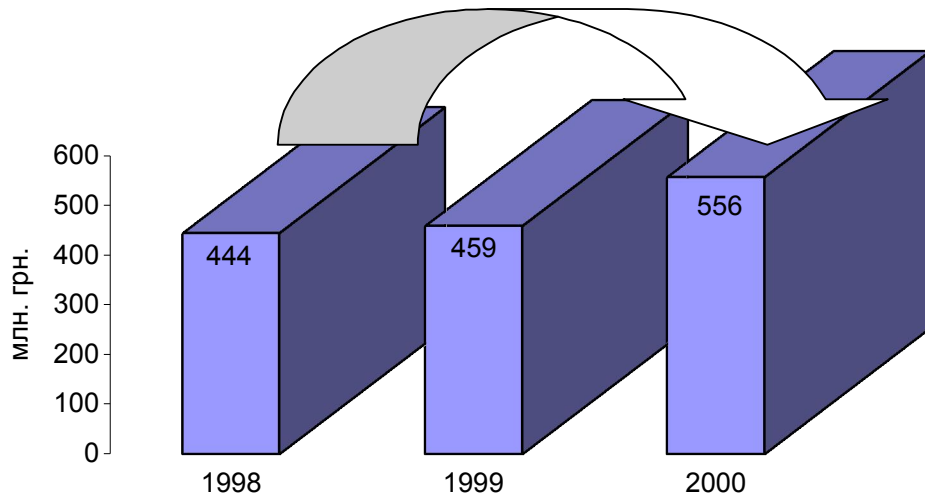


Рис. 5.7. Динаміка видатків місцевих бюджетів України на благоустрій міст за 1998-2000 рр.

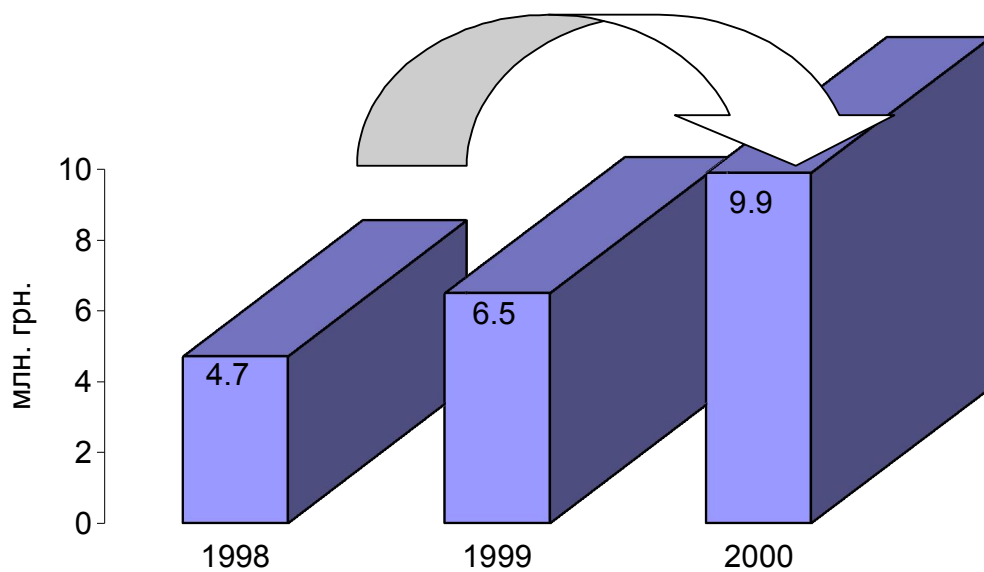


Рис. 5.8. Динаміка видатків місцевих бюджетів України на фінансування фундаментальних досліджень і сприяння науково-технічному прогресу за 1998-2000 рр.

Місцевим бюджетам відведена важлива роль у вирішенні екологічних

проблем. Починаючи з 1998 р. в доходну частину місцевих бюджетів надходить частина зборів за забруднення навколишнього природного середовища, в даний час – це 70% нарахованих сум, з яких 20% зараховується до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища в складі бюджетів територіальних громад, а 50% – до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища в складі обласних бюджетів і бюджету Автономної Республіки Крим. За останні три роки (з 1998 по 2000 рр.) обсяги вищевказаних місцевих фондів зросли у 2,3 рази і в 2000 р. досягли 65 млн. грн. (див. рис. 5.9).

Через місцеві бюджети проходить реалізація загальнодержавних програм, пов'язаних з розвитком галузей народного господарства, в першу чергу, сільського господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються програми по підвищенню життєвого рівня населення, створенню нових робочих місць, реабілітації та працевлаштуванню інвалідів, виплачуються допомоги реабілітованим, незаконно депортованим особам, біженцям. За рахунок місцевих бюджетів фінансується проведення превентивних, оздоровчих, спортивних, культурних заходів.

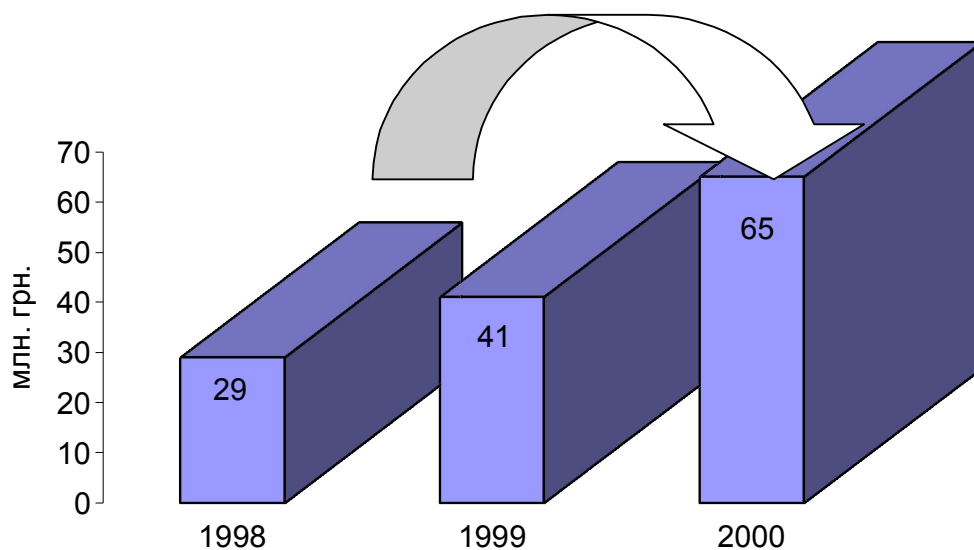


Рис. 5.9. Динаміка фонду охорони навколишнього природного середовища в складі місцевих бюджетів України за 1998-2000 рр.

Місцеві бюджети повинні стати головним інструментом реалізації регіональної економічної політики, основними завданнями якої є: децентралізація влади і передача додаткових функцій з управління економічним розвитком органам місцевого самоврядування, ліквідація значних диспропорцій і підвищення рівнів соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечення державних соціальних стандартів та гарантій соціального захисту населення, незалежно від економічних можливостей територій та ін.

Місцеві бюджети сприяють досягненню пропорційності у розвитку регіонів, є одним з інструментів міжтериторіального перерозподілу виробленого валового внутрішнього продукту і здійснення фінансового вирівнювання. На практиці ця функція місцевих бюджетів реалізується шляхом надання бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій) з Державного бюджету України. В процесі бюджетного регулювання проводиться вирівнювання бюджетної забезпеченості територій і поступове усунення відмінностей. В останні роки відбувалося збільшення абсолютних розмірів бюджетних трансфертів, у 2000 р. їх частка досягла рівня 43% сукупних доходів місцевих бюджетів України.

Одним із методів бюджетного регулювання є надання фінансової допомоги місцевим бюджетам адміністративно-територіальних одиниць з відносно невеликим податковим потенціалом у вигляді дотацій і субвенцій. Одночасно надлишкові бюджетні ресурси вилучаються у відносно багатих (в розумінні податкового потенціалу) територій. Таким чином, здійснюється перерозподіл коштів у територіальному розрізі. На рисунку 5.10 показано співвідношення між обсягами бюджетних ресурсів, які передавалися до Державного бюджету України і бюджетними ресурсами, які виділялись з Державного бюджету України у вигляді дотацій і субвенцій за 1994-2001 роки.

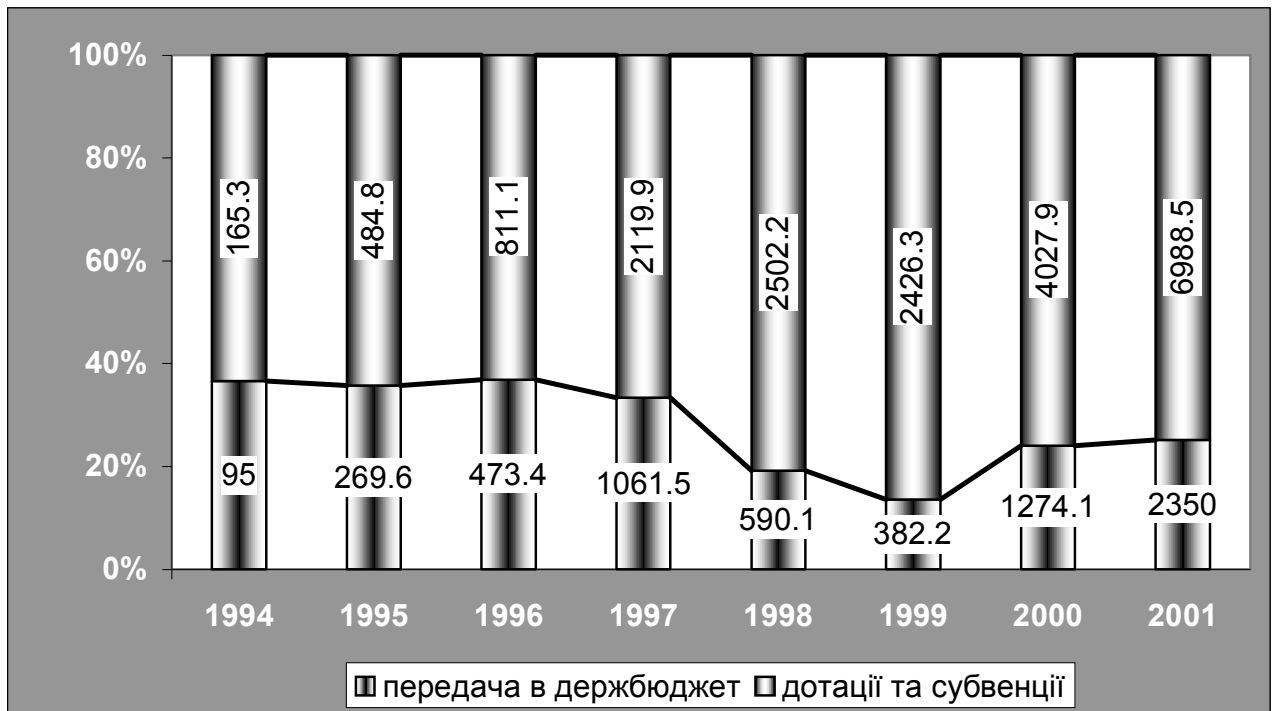


Рис. 5.10. Обсяги коштів, які передавалися до Державного бюджету України і дотаціями та субвенціями за 1994-2001 рр.

Наведені на рисунку дані свідчать, що питома вага коштів, які перераховували до Державного бюджету України регіони-донори, коливалася від 13,6% у 1999 р. до 36,9% у 1996 р., тобто була значно меншою за питому вагу дотацій і субвенцій, які виділялись регіонам-реципієнтам. Таким чином, бюджетні ресурси, що формуються у місцевих бюджетах територій-донорів, є не виключним джерелом коштів для проведення фінансового вирівнювання; для даних потреб використовуються також і ресурси, акумульовані у Державному бюджеті України.

Місцеві бюджети повинні відіграти вирішальну роль у зміцненні основ демократії у відповідності до визначених перспективних цілей національного розвитку. Слід зазначити, що дана принципово нова роль місцевих бюджетів в сучасних умовах, коли формується правова і демократична держава, полягає в тому, що вони стають фінансовою основою функціонування місцевого самоврядування. Як відомо, в Європейській хартії місцевого самоврядування сказано, що місцева влада є однією з підвалин кожного демократичного режиму, а



умовою їх діяльності та виконання покладених на них завдань є адекватні фінансові ресурси, основу яких в нашій країні складають доходи місцевих бюджетів.

На даному етапі розвитку вітчизняної економіки місцеві бюджети, у більшості випадків, стали єдиним джерелом коштів для вирішення місцевих проблем. Місцеві бюджети відображають політику органів місцевого самоврядування, є основним інструментом її реалізації. Органи місцевого самоврядування самостійно визначають пріоритети у своїй діяльності, ставлять цілі і завдання, втілення яких забезпечується за допомогою коштів місцевих бюджетів.

Самостійність місцевих бюджетів забезпечується наданням власних та закріплених за ними на стабільній основі загальнодержавних доходів, а також правом, яким наділені органи місцевого самоврядування, самостійно визначати напрями використання коштів, розробляти, затверджувати та виконувати свої бюджети.

Місцеві бюджети відіграють вирішальну роль в досягненні фінансової стабілізації, яка небезпідставно асоціюється з покращанням добробуту населення, невід'ємними складовими якого є зростання реальних доходів, посилення стимулів до праці, скорочення безробіття та розширення соціальних благ і гарантій, які надаються державою. Ознаками фінансової стабільності слід вважати безперебійне фінансування потреб місцевого господарства, органів місцевого самоврядування, перевиконання запланованих показників доходів місцевих бюджетів України, яке спостерігається в останні роки. З місцевих бюджетів, як було відзначено вище, проводиться фінансування значної частини державних видатків, в тому числі соціального спрямування, що також дозволяє розглядати їх як вагомий чинник фінансової стабільності.

Таким чином, місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічному механізмі кожної держави, їх роль та значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями і пріоритетами

суспільного розвитку. Найважливіші аспекти складної і багатопланової ролі місцевих бюджетів відображені на рис. 5.11.

Роль місцевих бюджетів в економічному і соціальному житті суспільства знаходить відображення у різноманітних зв'язках, які виникають у процесі їх формування і використання: з місцевим господарством, підприємствами, фірмами, установами, які працюють на території місцевого самоврядування, з органами державної влади і управління, з населенням.

Місцеві бюджети слід розглядати як основний фінансовий план розвитку територіальних громад, районів, областей України. Доходна частина кожного місцевого бюджету відображає результати роботи підприємств, організацій та інших суб'єктів господарювання, які діють на певній території, масштаби їхньої діяльності та обсяги доходів, частина з яких мобілізується в доходи місцевих бюджетів за допомогою податків, зборів та інших обов'язкових платежів. На формування місцевих бюджетів впливає рівень доходів населення, яке також виступає як платник податків; вагомість цього джерела доходів зростає в умовах розвитку підприємницької діяльності громадян.

<b>В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ</b>	
<p style="text-align: center;"><i>Впливають на:</i> <i>інструмент :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• соціально-економічний розвиток</li> <li>• фінансову безпеку</li> </ul> <p>на мікрорівні</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• фінансову стабільність</li> <li>• розвиток демократії</li> <li>• добробут населення</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Використовуються як</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• перерозподілу ВВП</li> <li>• державного регулювання</li> <li>• економічної політики</li> <li>• фінансової політики</li> <li>• регіональної політики</li> </ul>
<b>У ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСАХ</b>	<b>У МІСЦЕВИХ ФІНАНСАХ</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• складова бюджетної системи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• фінансова база місцевого самоврядування</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• інструмент реалізації загально-державних програм</li> <li>• джерело фінансування державних видатків</li> <li>• інструмент фінансового вирівнювання</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• фінансові плани територіальних формувань</li> <li>• джерело утримання і розвитку місцевого господарства</li> <li>• джерело фінансування локальних послуг</li> </ul>
--	--

Рис. 5.11. Домінанти суспільного призначення місцевих бюджетів.

Видаткова частина місцевих бюджетів віддзеркалює стан місцевого житлового, комунального господарства, показує напрямки витрачання мобілізованих до бюджету коштів. Отже, місцевий бюджет представляє собою план формування фінансових ресурсів визначеної території, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування та їх використання з метою задоволення різноманітних економічних і соціальних потреб. У зв'язку з цим слід чітко уявити цілі, які стоять в процесі складання місцевих бюджетів, в найбільш загальному вигляді їх можна представити так:

проведення оцінки фінансових наслідків діяльності суб'єктів господарювання, які знаходяться на території місцевого бюджету;

оцінка результатів функціонування місцевого житлового і комунального господарства;

розрахунок податкових поступлень до місцевого бюджету, в тому числі від місцевих податків та зборів та інших власних доходних джерел;

визначення обсягів неподаткових надходжень, надходжень від операцій з капіталом тощо;

визначення пріоритетів економічного і соціального розвитку, обґрунтування завдань та необхідних для їх реалізації ресурсів;

розрахунок видатків по утриманню місцевого господарства, об'єктів соціально-культурної сфери, які знаходяться в комунальній власності;

розрахунок нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і

доходів, а також обсягів дотацій та субвенцій з Державного бюджету України.

## 5.2. Завдання та орієнтири державної регіональної політики України

Питання регіональної політики особливо активно почали розроблятися з 1995 р. [130, с. 6; 313, с. 3-6; 314, с. 81-85; 385, с. 9]. І це не випадково, адже на першому етапі після утворення української держави, коли головними завданнями були утвердження незалежності та подолання кризових явищ, досягнення всередині 1990-х років певної стабілізації соціально-економічного розвитку країни створили можливість для обґрунтування стратегічних національних цілей та шляхів їх досягнення.

Успішне вирішення поставлених завдань передбачає зокрема проведення активної регіональної політики, без якої неможливо забезпечити: гармонійний розвиток усіх територій, що є необхідною передумовою економічного зростання економіки країни в цілому; підвищення рівня життя народу; ефективне функціонування інституту місцевого самоврядування – однієї з основних підвалин кожного демократичного режиму.

Тенденції загальносвітового розвитку упродовж останніх десятиліть ХХ століття свідчать про регіоналізацію економічних та соціальних процесів, які відбуваються в суспільстві. Це означає, що функції по регулюванню економічного та соціального розвитку все більше передаються від центрального уряду на рівень регіонів та органів місцевого самоврядування.

Державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку країни, тісно пов'язана з проведенням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою; реалізується за допомогою системи заходів, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком держави,

регіонів, територіальних громад [170, с. 2]. Вирішальну роль в проведенні регіональної політики відіграють заходи у галузі бюджету: адже від того, як формуються місцеві бюджети, наскільки вони є самостійними, яким чином організовані їх взаємозв'язки з державним бюджетом значною мірою залежить результативність регіональної політики.

З економічної точки зору основними завданнями державної регіональної політики завжди є вибір між загальнонаціональною ефективністю та міжрегіональною справедливістю [319, с. 19]. Від того, який напрямок стане домінуючим залежить окреслення тактичних завдань, а також визначення механізмів їх здійснення. Мета і цілі державної регіональної політики не являються незмінними, а можуть уточнюватись в залежності від конкретних умов розвитку країни, міжнародного становища, зміни політичної ситуації в країні тощо. Закономірно, що в періоди циклічних спадів, стагнації та кризових явищ перевага надається досягненню загальнонаціональної корисності, подоланню негативних тенденцій у розвитку економіки і на цій основі забезпечення вирішення соціальних проблем, які в таких умовах значно загострюються.

І лише при досягненні певної стабілізації соціально-економічного становища в країні з'являються необхідні передумови для вирішення регіональних проблем, найбільш болючими серед яких є відмінності у рівнях розвитку окремих територій, а, отже, в умовах життєдіяльності населення. Хоча не слід нехтувати і тим, що відзначені полярні цілі тісно переплітаються між собою і їх слід розглядати взаємопов'язано. Особливо це стосується міжрегіональних проблем, адже забезпечення ефективного функціонування економіки усієї країни неможливе без гармонійного та збалансованого розвитку окремих її частин – регіонів. Таким чином, визначення основної мети є вирішальним в регіональній політиці.

Еволюцію уявлень про основну ціль вітчизняної державної регіональної політики можна прослідкувати на прикладі декількох програмних офіційних документів. Так, в 1995 р., коли вперше була усвідомлена необхідність проведення

нової регіональної політики, її суть визначалась наступним чином: розширення самостійності і відповідальності місцевих органів влади і управління у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій, міст, селищ і інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно-історичних традицій [130, с. 6]. Таке визначення основної мети регіональної політики було закономірним в умовах, коли відбувалося становлення та зміцнення самостійності органів місцевого самоврядування.

У наступні роки акцент був перенесений на подолання істотних відмінностей у рівнях розвитку регіонів, що повинно було сприяти вирішенню соціально-економічних проблем, які там мають місце [313, с. 4]. У посланні Президента України до Верховної Ради України (2000 р.) підкреслюється основне спрямування державної регіональної політики на надання істотного динамізму регіональному соціально-економічному розвитку [385, с. 9].

В Концепції державної регіональної політики, затвердженій Указом Президента України 25 травня 2001 р., головну мету визначено так: створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування [170, с. 1-2]. На наш погляд, визначена вищезазначеним чином мета державної регіональної політики загалом співпадає з головною ціллю соціальної політики, яку проводить уряд, і недостатньо чітко підкреслює саме регіональний аспект.

Виходячи з вищезазначеної головної мети, пріоритетними цілями регіональної політики України визнано: оцінка внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу кожного регіону, розробка комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його

ефективного використання; здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів; поетапне зменшення територіальної диференціації економічного розвитку та соціального забезпечення громадян; підтримка підприємництва як головного фактора підвищення зайнятості населення і наповнення місцевих бюджетів; зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці; забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання соціально-економічного розвитку; удосконалення міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів; досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізація та поліпшення демографічної ситуації в державі; вдосконалення державної системи охорони довкілля та використання природних ресурсів; налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, розвиток транскордонного співробітництва.

Порівняємо, як визначається головна мета регіональної політики у Європейському Союзі, країни якого мають більший досвід у її проведенні. Як відомо, вперше регіональна політика була проголошена і розроблена у Великобританії в 1928 р. з метою боротьби з безробіттям. У послідуючі роки (1936 р., 1945 р., 1960 р.) було прийнято низку законодавчих документів, спрямованих на розвиток депресивних територій. У Франції регіональна політика почала формуватись у післявоєнні роки, вона була спрямована на вирішення проблем нерационального розселення та надмірну підприємницьку активність у столичному регіоні. В багатьох країнах Європи увага до регіональних проблем значно зросла, починаючи з 1950-х років.

У Римському договорі (1957 р.), згідно з яким був створений Європейський Союз, було визнано необхідність зменшення суттєвих відмінностей у соціально-економічному житті різних регіонів держав ЄС та подолання відставання найбільш відсталих областей. Отже, зменшення відмінностей в економічному розвитку регіонів вважається одним із завдань Європейського

Союзу. Пріоритетними напрямками регіональної політики ЄС у відповідності до визначеної глобальної мети визнано наступні: 1) сприяння структурній перебудові та розвитку депресивних регіонів; 2) надання фінансових ресурсів регіонам, де спостерігається стагнація промисловості; 3) боротьба з тривалим безробіттям та підтримка ініціатив зайнятості; 4) адаптація підприємств, робітників промисловості та виробничої сфери до системних змін, які загрожують безробіттям; 5) фінансування розвитку сільськогосподарських територій та прискорення структурної перебудови сільського господарства; 6) допомога північним країнам із вкрай низькою густонаселеністю територій [319, с. 35-36].

Регіональна політика ЄС побудована на наступних концептуальних принципах: субсидіарності, децентралізації, партнерства, програмування та концентрації. Субсидіарність передбачає вирішення вищими рівнями влади таких проблем, які нижчі рівні вирішити нездатні. Децентралізація полягає у перерозподілі владних повноважень на користь регіонів, що сприяє їх ефективному використанню та оптимальному практичному вирішенню, заохоченню регіональних ініціатив. Партнерство означає співробітництво між різними владними рівнями для досягнення спільної цілі. Програмування застосовується при розробці спільних планів і проектів як довгострокового, так і короткострокового характеру.

Необхідність переорієнтації стратегічного спрямування регіональної політики України на подолання відмінностей в рівнях розвитку окремих її територій стає очевидною, якщо звернутись до статистичних матеріалів, які підтверджують наявність достатньо суттєвих територіальних розбіжностей, які за світовими стандартами є загрозливими, спричиняють конфлікти у відносинах між регіонами, породжують сепаратистські тенденції, руйнують підвалини державної цілісності. Такими вважаються розбіжності між регіонами у 30-50 процентних пунктів у порівнянні із середнім рівнем по країні за основними параметрами соціально-економічного розвитку [297, с. 13].

В додатках К.1-3 показані в розрізі регіонів України рівні найважливішого



інтегрального показника – валової доданої вартості в розрахунку на душу населення, а також середньомісячної заробітної плати працівників, середньодушові грошові доходи населення, які в сукупності значною мірою відображають стан економічного розвитку та життєвий рівень народу. У 1999 р. в багатьох адміністративно-територіальних утвореннях України рівень першого з вибраних нами показників був нижчим від середнього по країні більше, ніж на 30 процентних пункти. Так, при середньому значенні по Україні валової доданої вартості в розрахунку на душу населення 2081 грн., у Закарпатській області даний показник складав 1216 грн., тобто 58% від середнього рівня по країні, в Тернопільській області – 1269 грн. або 61%, в Чернівецькій області – 1142 грн. або 55%, в місті Севастополі – 1157 грн. або 56%, . В той же час в індустріально розвинутих областях країни значення даного показника були набагато вищими за середній рівень: в Дніпропетровській області – 2568 грн. або 123,6%, Донецькій – 2552 грн. або 123%, Запорізькій – 2955 грн. або 142%, Полтавській – 2696 грн. або 130%, в м. Києві – 4227 грн. або 203%. Амплітуда коливань між максимальним та мінімальним значеннями показника у 1999 р. складала 148 процентних пункти, що є свідченням значних розбіжностей у рівнях економічного розвитку регіонів України. Причём за останні роки намітилась загрозлива тенденція до посилення відмінностей між розвинутими та депресивними територіями. Якщо у 1996 р. розмах варіації по даному показнику складав 1214 грн., то у 1997 р. він збільшився до 2072 грн., у 1999 р. – до 3085 грн.

Аналогічна ситуація спостерігається стосовно розмірів доходів населення, певна частина яких в сучасних умовах формується за рахунок заробітної плати. В 1999 р. в середньому по країні середньомісячна заробітна плата досягла 178 грн., одночасно у Волинській, Тернопільській та Чернівецькій областях її рівень був нижчим від середнього більш ніж на 30% і складав відповідно 66,4%, 63,1% і 69,6%. Максимальні значення даного показника мали місце у столиці – 303 грн. або 170,5% від середнього рівня по країні, в Донецькій області – 220 грн. або

123,8%, Запорізькій області – 215 грн. або 121,1%. Амплітуда коливань між максимальним та мінімальним значеннями середньомісячної заробітної плати працівників складала 107,4 процентних пункти. Як і по показнику валової доданої вартості, так і по рівню середньомісячної заробітної плати розмах варіації збільшувався упродовж останнього часу: з 50 грн. у 1995 р. до 191 грн. у 1999 р.

Посилення диференціації спостерігається і в розмірах середньодушових грошових доходів населення. Так, якщо у 1998 р. середній рівень даного показника в цілому по Україні становив 1082 грн./чол., при мінімальному значенні у Тернопільській області – 514 грн./чол. і максимальному в м. Києві – 3358 грн./чол., то у 1999 р. відбулося посилення диференціації: мінімальний рівень середньодушових грошових доходів був в Чернівецькій області – 567 грн./чол., а максимальний у м. Києві – 3807 грн./чол. Розмах варіації збільшився з 2844 грн. у 1998 р. до 3240 грн. у 1999 р.

У додатку Л показаний територіальний розподіл обсягів реалізованої продукції, виробництва товарів народного споживання, роздрібно-товарообороту, наданих послуг та вантажоперевезень автомобільним транспортом у 1999 р. На наш погляд, дані показники значною мірою відображають масштаби економічної діяльності, а саме виробництво і реалізацію продукції, стан сфери послуг, торгівлі, транспорту. Як свідчать приведені дані, лідирують по більшості показників Дніпропетровська та Донецька області, місто Київ; достатньо високі показники мають такі області як Запорізька, Полтавська, Луганська, Харківська; найнижчі значення багатьох з вибраних нами показників у Волинській, Закарпатській, Тернопільській та Чернівецькій областях.

За рахунок внеску лише двох областей: Дніпропетровської та Донецької у 1999 р. було забезпечено більш ніж третину реалізованої в країні продукції, частка цих двох областей складала відповідно 16,8% і 20,5%. Значний внесок даних територіальних утворень у загальні обсяги роздрібно-товарообороту (8,6% і 9,3%), платних послуг (8,7% і 9,9%). Більше третини загального обсягу товарів народного споживання було вироблено у чотирьох

адміністративно-територіальних утвореннях: Дніпропетровській, Донецькій, Харківській областях та м. Києві (відповідно 7,8%, 8,3%, 8,2% і 10,5%). Майже 45% вантажоперевезень автомобільним транспортом у 1999 р. було здійснено також лише у чотирьох територіальних одиницях – Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій та Полтавській областях (відповідно 20,7%, 11,1%, 6,0% і 6,8%). Столиця лідирує по трьом з вибраних нами показників: частка м. Києва в загальному обсязі роздрібного товарообороту у 1999 р. досягла рівня 15,3%, платних послуг – 12,5%, виробництва товарів народного споживання – 10,5%.

Поряд з цим багато областей, які знаходяться переважно на Заході та Півдні країни, значно відстають у своєму економічному розвитку від індустріально розвинутих східних областей. Так, не досягає одного відсотка від загального обсягу реалізованої в країні продукції частка таких областей як Волинська, Закарпатська, Кіровоградська, Тернопільська і Чернівецька. Відповідно низькою є питома вага даних областей у виробництві товарів народного споживання, роздрібному товарообороті, обсязі наданих платних послуг, вантажоперевезеннях.

Відмінності у рівнях економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень України зумовлюють відмінності у забезпеченні населення соціально-культурними закладами, мережа яких сформувалась в результаті певного історичного періоду, проте сучасні можливості щодо їхнього утримання, головним чином, визначаються обсягами коштів, які акумулюються у місцевих бюджетах. В додатку М показані дані про розміщення об'єктів освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, комунального житлового фонду в розрізі адміністративно-територіальних одиниць у співставленні із кількістю населення, яке там проживає. Аналізуючи наведені дані, ми порівнювали значення розрахованих показників у розрізі областей та Автономної Республіки Крим в зв'язку з тим, що міста Київ та Севастополь мають особливий статус, а мережа об'єктів соціальної сфери там має досить значні об'єктивні відмінності.

Як видно з додатку М, найбільш рівномірно по території країни з

врахуванням щільності населення розміщені об'єкти охорони здоров'я (лікарняні та амбулаторно-поліклінічні заклади) та освіти (дошкільні та позашкільні заклади). Коефіцієнт варіації за показником кількості лікарняних закладів на 100 тис. населення у 1999 р. складав 30,3 і за кількістю амбулаторно-поліклінічних закладів – 20,3. Коефіцієнт варіації за дошкільними закладами складав у 1999 р. 32,2 і позашкільним закладам на 10 тис. учнів – 28,5. В зв'язку з тим, що співставлення мережі позашкільних закладів із кількістю населення некоректне, нами був використаний показник, який відображає розміщення даних закладів з врахуванням кількості учнів.

Найбільша диференціація спостерігається у розміщенні закладів клубного типу, фізкультурно-спортивних об'єктів, кіноустановок. Наприклад, у 1999 р. коефіцієнт варіації за показником кількості кіноустановок складав 66,7, за кількістю закладів клубного типу – 52,3, за кількістю фізкультурно-спортивних об'єктів – 53,1. Справа в тому, що при розміщенні таких установ більшою мірою враховуються політичні, адміністративно-територіальні та інші фактори загальносуспільного значення, а не щільність та чисельність населення, як це має місце при розташуванні лікарняних та освітніх закладів.

Відмінності в економічному потенціалі територіальних утворень закономірно впливають на обсяги місцевих бюджетів. Інтегральним показником, який відображає дану тенденцію, є розміри середньодушових видатків з місцевих бюджетів. У третьому розділі нами був проведений детальний аналіз рівнів даного показника за 1996-2000 рр., це дало підставу нам зробити висновок про те, що протягом останніх років відбулося збільшення відмінностей у розмірах середньодушових видатків. Так, якщо у 1996 р. розмах варіації значень середньодушових видатків становив 171 грн./чол., то в 1998 р. – 332 грн./чол., а в 2000 р. – 733 грн./чол. (див. табл. 3.1).

Визначним фактором, що здійснює вплив на розміри місцевих бюджетів, є обсяг податкових надходжень, який, у свою чергу, залежить від рівня економічного розвитку кожної адміністративно-територіальної одиниці, галузевої

структури господарського комплексу, мережі торговельних, побутових закладів та інших факторів. Завжди існує певна залежність між обсягами виробленого валового внутрішнього продукту (реалізованої продукції, виконаних робіт, наданих послуг, виробленої доданої вартості) і розмірами податкових надходжень. Традиційно індустріально розвинуті території виступають основними донорами для державної скарбниці. Прослідкуємо, чи спостерігається така залежність.

У табл. 5.1 показаний визначений нами рейтинг адміністративно-територіальних одиниць України, виходячи з наступних 4 показників: 1) частки території у загальному обсязі реалізованої в країні продукції; 2) частки території у сукупних надходженнях власних, закріплених та регуляційних доходів (загальнодержавні і місцеві податки і збори, що поступають до місцевих бюджетів); 3) частки території у сукупних видатках місцевих бюджетів України; 4) рівня середньодушових видатків з місцевих бюджетів адміністративно-територіальної одиниці.

Порівняння позицій рейтингу дає підставу зробити висновок про те, що, як правило, існує пряма залежність між внеском території у загальний обсяг реалізованої продукції і розмірами податкових надходжень до місцевих бюджетів. Наприклад, Донецька область, яка займає 1 місце за обсягами реалізованої продукції (її частка у загальному обсязі реалізованої продукції в Україні складала у 1999 р. 20,5%), займає 2 місце за обсягами податкових надходжень до місцевих бюджетів – 9,6%, поступаючись лише м. Києву, в бюджет якого надійшло у 1999 р. 11,9% сукупних податкових надходжень до місцевих бюджетів України.

Для більшості адміністративно-територіальних одиниць можна відзначити або співпадіння місць рейтингу за даними двома показниками, або незначні відхилення у позиціях, які вони займають.

Наступним кроком нашого аналізу стане співставлення рейтингу адміністративно-територіальних одиниць за обсягами податкових надходжень та сукупними видатками місцевих бюджетів. Порівняння місць, які посідають території, виходячи з даних показників, свідчить, що між ними є також тісна

залежність: у 5 випадках з 27 має місце співпадання позицій рейтингу (Волинська, Дніпропетровська, Кіровоградська, Херсонська області та місто Севастополь); для 17 адміністративно-територіальних одиниць розбіжності місць становили 1-3 пункти і лише у 5 регіонах вони склали 4-5 пункти.

Таблиця 5.1

Рейтинг територій у 1999 р.

Адміністративно-територіальні одиниці	Питома вага у реалізованій продукції		Питома вага у податкових надходженнях до місцевих бюджетів		Питома вага у видатках місцевих бюджетів		Середньодушові видатки з місцевих бюджетів	
	%	рей-тинг	%	рей-тинг	%	рей-тинг	грн./чол.	рей-тинг
Авт. Респ. Крим	1,6	18	4,8	8	4,3	11	323	10
Вінницька	2,1	12	2,2	19	2,6	17	224	26
Волинська	0,6	24	1,3	24	1,8	24	270	18
Дніпропетровська	16,8	2	7,2	3	6,5	3	275	16
Донецька	20,5	1	9,6	2	8,9	1	281	15
Житомирська	1,2	20	2,0	20	2,9	15	315	11
Закарпатська	0,4	25	1,8	21	2,8	16	342	6
Запорізька	9,2	3	3,9	10	4,8	7	376	5
Івано-Франківська	1,6	17	3,0	14	3,0	13	326	9
Київська	3,4	8	3,7	11	5,9	5	504	2
Кіровоградська	0,8	21	1,6	22	2,0	22	273	17
Луганська	6,9	4	5,2	6	4,5	10	268	20
Львівська	2,8	9	5,9	4	5,0	6	293	14
Миколаївська	2,0	13	2,7	15	2,5	18	307	12
Одеська	2,3	11	5,1	7	4,7	9	295	13
Полтавська	5,2	6	4,2	9	4,7	8	439	3
Рівненська	1,7	16	3,5	12	2,9	14	397	4
Сумська	2,5	10	2,5	16	2,2	20	255	21
Тернопільська	0,6	23	1,1	26	1,8	25	244	25
Харківська	6,7	5	5,7	5	6,3	4	335	7
Херсонська	0,7	22	1,5	23	1,9	23	245	24
Хмельницька	1,7	15	2,3	17	2,5	19	269	19
Черкаська	1,9	14	3,3	13	3,1	12	335	8
Чернівецька	0,4	26	1,1	25	1,2	26	201	27
Чернігівська	1,4	19	2,2	18	2,0	21	248	23

м. Київ	4,8	7	11,9	1	8,6	2	523	1
м. Севастополь	0,2	27	0,7	27	0,6	27	255	22
Усього	100	x	100	x	100	x	x	x

Порівняння рівнів середньодушових видатків місцевих бюджетів із внеском територій у загальні обсяги реалізованої продукції, а також у податкові надходження показало, що у більшості випадків не простежується безпосередня залежність між даними показниками. Лише для 3 адміністративно-територіальних одиниць: Тернопільської, Херсонської та Чернівецької областей спостерігається співпадання позицій рейтингу з невеликими відхиленнями (2-3 позиції) по усім чотирьом вибраними нами показникам.

Поряд із цим показовими є наступні різкі невідповідності: Донецька область, яка займає, як було вказано вище, 1 місце в Україні за обсягами реалізованої продукції і 2 місце за податковими надходженнями до місцевих бюджетів, за рівнем середньодушових видатків з місцевих бюджетів знаходиться на 15 місці (281 грн./чол.); Дніпропетровська область, яка відповідно знаходиться на 2 місці за обсягами реалізованої продукції і 3 за податковими надходженнями, за рівнем середньодушових видатків посідає 16 місце (275 грн./чол.); Луганська область: 4 місце у рейтингу реалізованої продукції і 20 місце за рівнем середньодушових видатків (268 грн./чол.).

Одночасно слід відмітити парадокси протилежного характеру, коли адміністративно-територіальні одиниці за рівнем середньодушових видатків, займають значно вищі позиції в рейтингу у порівнянні з тими, які вони посідають за обсягами реалізованої продукції та податковими надходженнями. Прикладами є Закарпатська (25 місце у рейтингу реалізованої продукції і 6 за рівнем середньодушових видатків), Рівненська області (відповідно 16 і 4 місця).

Отже, в даний час в Україні спостерігається значна диференціація областей за рівнем соціально-економічного розвитку. Такі відмінності залишилися в спадок нашій країні від командно-адміністративної економіки з притаманними їй необґрунтованими викривленнями у розвитку окремих галузей народного

господарства, розміщенні продуктивних сил тощо. Причому за роки незалежності за об'єктивних обставин відмінності у соціально-економічному розвитку регіонів країни не вдалося подолати або хоча б зменшити. І тому ми вважаємо, що головною метою державної регіональної політики повинно стати зменшення відмінностей в рівнях розвитку народногосподарських комплексів регіонів, соціальної сфери, а, отже, в умовах життя населення. Проте усвідомлення незаперечної вірності твердження “сильні регіони – сильна держава”, вимагає не тільки здійснення вирівнювання, але і створення необхідних умов для динамічного розвитку усіх територіальних утворень.

Яка роль відводиться місцевим бюджетам у досягненні даної мети? Перш за все, місцеві бюджети в даний час є основним каналом руху коштів, які направляються з державного бюджету регіонам з метою проведення фінансового вирівнювання. Спрямування бюджетних коштів у вигляді трансфертів (дотацій та субвенцій) призводить до збільшення фінансових ресурсів регіонів, які органи місцевого самоврядування можуть направляти на вирішення різноманітних завдань: підтримку суб'єктів господарювання, здійснення капітальних вкладень, створення об'єктів соціальної сфери, виплату допомог малозахисним верствам населення, охорону навколишнього природного середовища тощо.

Місцеві бюджети виступають також і основним каналом руху коштів, які спрямовуються на підтримку депресивних територій. Розробка і втілення в Україні регіональної політики потребує законодавчого тлумачення поняття “депресивні” території.

Як відомо, вперше проблема депресивних регіонів була порушена в англійському законодавстві з питань регіональної політики наприкінці 1920-х років. Широкого вжитку дане поняття набуло під час світової економічної кризи 1920-1930-х років. Як показала майже 80-річна практика проведення регіональної політики в європейських країнах, не існує універсальних критеріїв для визначення депресивних територій. Як правило, основною ознакою депресивності вважається спад темпів економічного росту, суттєве їх сповільнення після бурхливого росту.



Причому важливим є співставлення сучасних темпів росту економіки регіону з попередніми періодами, а також з іншими регіонами [206, с. 95].

Важливою ознакою депресивності, на думку російських вчених В.Н.Лексіна та А.Н.Швецова, є припинення дії стимулюючих чинників для розвитку регіону, який виявляється нездатним вирішити свої проблеми і потребує державної підтримки [206, с. 94].

В Концепції державної регіональної політики, на наш погляд, застосований дуже загальний підхід до визначення депресивних територій, з якого слідує, що депресивними слід вважати регіони чи їх частини, у межах яких показники економічного розвитку та соціального забезпечення громадян за критеріями, визначеними законодавством, значно нижчі, ніж відповідні середні показники в державі [170, с. 4]. Ми вважаємо, що потребує чіткого і кількісного визначення границя відхилень соціально-економічних індикаторів від середнього рівня по країні, що дає підставу для віднесення територій до категорії депресивних.

Ні в Конституції України, ні в чинному законодавстві немає також і тлумачення поняття “регіон”, хоча воно широко використовується в офіційних, програмних документах, виступах Президента України, урядовців, парламентаріїв тощо. В економічній літературі дискутується питання про визначення даного поняття. Узагальнюючи тривалу дискусію по даному питанню, В.Шилов відзначає три основних підходи. Перший полягає у тому, що регіон розглядається як частина народногосподарського комплексу з певним ландшафтом, кліматом, природними багатствами, з особливою виробничою спеціалізацією, яка залежить від щільності населення, характеру поселень, традиційних занять, засобів сполучення та взаємодії (взаємовпливу) з іншими регіонами. Усі перелічені характеристики залежать від національного, вікового, статевого складу населення, міграційних процесів, характеру відтворення населення і, навіть, віросповідання і типу сім’ї.

Зовсім по-іншому трактується поняття регіону: як певної адміністративно-політичної одиниці. Саме такий підхід був застосований у вже

згадуваному нами проекті Концепції державної регіональної політики.

Менш розповсюдженим є розгляд регіону як особливого утворення, що базується на соціальній спадщині, історичному досвіді, народних традиціях. Як справедливо зауважує В.Шилов, у формуванні соціально-економічних особливостей життя кожного утворення вирішальне значення мають саме дані чинники.

В.Шилов дає наступне визначення регіону, яке, окрім теоретичного, має ще й методологічне значення і може бути використане у практиці районування та класифікації територій: “Регион – это социально-экономическое организованное пространство, с конкретной природно-географической территорией, с присущим определенным типом и характером производства, со специфическими историко-культурными и демографическими особенностями, с административно-политической территорией расположения и определенной границей региона, с действием одного круга нормативно-правовой базы” [425, с. 50-51].

В проекті Концепції державної регіональної політики у свій час виділялись наступні ознаки регіону: а) територіальна обмеженість; б) законодавча визначеність; в) функціонування на рівні безпосередньо нижчому після загальнодержавного. Проте в даному документі нічого не було сказано про кількість регіонів, їх відповідність сучасному адміністративно-територіальному поділу нашої держави. Ми вважаємо, що слід зберегти сучасний поділ України на 24 області і Автономну Республіку Крим тому, що 1) він склався в результаті доволі тривалого історичного етапу; 2) його перегляд приведе до значних невиправданих з економічної точки зору затрат; 3) сам процес здійснення докорінних змін відволікатиме від вирішення більш важливих проблем економічного росту і 4) в кінцевому підсумку не матиме ще протягом багатьох років конкретного позитивного результату. У Концепції державної регіональної політики, затвердженій Указом Президента України від 25 травня 2001 р. поняття регіону не знайшло свого тлумачення.

Інша річ, що потребує реформування адміністративно-територіальний устрій України з позиції введення у законодавстві такої його одиниці як територіальна громада (яка не повинна обов'язково співпадати з містом, селом чи селищем), визначення і легітимізації географічних границь територіальних громад. Така пропозиція в загальних рисах обґрунтована в проекті Концепції “Реформування міжбюджетних взаємовідносин в Україні”, розробленої Науково-дослідним фінансовим інститутом при Міністерстві фінансів України [171, с. 43].

З визначенням поняття депресивних територій тісно пов'язана проблема класифікації регіонів в цілому. Території кожної країни нерівномірно розвинені внаслідок багатьох об'єктивних причин і тому для потреб державного регулювання, для вирішення завдань регіональної політики потрібне групування регіонів в залежності від рівня соціально-економічного розвитку. В європейських країнах найчастіше застосовують наступні критерії при класифікації регіонів і визначенні проблемних, тобто тих, які потребують державної підтримки: рівень безробіття, доход на душу населення, промислова структура, перспективи економічного розвитку, демографічні показники, географічне розташування. Підходи, які застосовуються в окремих країнах Західної Європи є досить специфічними і, що саме головне, вибір критеріїв оцінювання стану територій завжди обумовлений тими цілями, які вирішуються в процесі проведення регіональної політики. Існує ще одна закономірність: в розвинених країнах, як правило, основним критерієм оцінювання слугує рівень безробіття. В Європейському Союзі розроблені єдині критерії з кількісним визначенням параметрів [319, с. 23, 29].

Ми переконані, що науково обґрунтована класифікація регіонів значною мірою визначатиме конкретний механізм реалізації регіональної політики. Інститутом стратегічних досліджень було проведено групування областей України за рівнем соціально-економічного розвитку і виділено наступних 5 груп: 1) території з високим рівнем розвитку: Запорізька, Дніпропетровська, Київська

області; 2) території з рівнем розвитку вище середнього: Полтавська, Донецька, Харківська, Львівська, Луганська, Черкаська, Миколаївська області; 3) території з середнім рівнем розвитку: Одеська, Сумська, Херсонська, Чернігівська, Кіровоградська області; 4) території з рівнем розвитку нижче середнього: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Житомирська, Івано-Франківська, Чернівецька області; 5) території, що відстають у розвитку: Волинська, Рівненська, Хмельницька, Тернопільська, Закарпатська області [341, с. 37].

Для потреб бюджетного регулювання пропонуються в економічній літературі інші варіанти класифікацій територій і виділення чотирьох груп [16, с. 46].

Інститутом регіональних досліджень НАН України запропоновано схему районування з виділенням шести соціально-економічних районів, яка, на наш погляд, не може бути використана в процесі проведення регіональної політики, враховуючи її основне спрямування на подолання суттєвих відмінностей в розвитку регіонів. Справа в тому, що в основу запропонованого районування покладені, перш за все, географічні, соціальні, етнічні та інші чинники, а не показники, що характеризують соціально-економічний розвиток регіонів [84, с. 11].

У першій перспективній програмі “Україна-2010” проблеми удосконалення регіональної структури економіки розглядаються в розрізі восьми регіонів: Донецького, Придніпровського, Східного, Центрального, Поліського, Подільського, Карпатського та Причорноморського. Враховуючи статус даного документу, слід вважати підхід, запропонований у ньому, концептуальним з орієнтацією на майбутнє втілення [314, с. 82-83].

Ми вважаємо, що при групуванні регіонів України з метою проведення вирівнювання їх соціально-економічного розвитку повинен бути застосований інтегральний показник, за допомогою якого можна комплексно оцінити наступні найважливіші параметри: 1) валову додану вартість по регіонах в розрахунку на душу населення; 2) доходи місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів) в

розрахунку на душу населення; 3) середньодушові грошові доходи населення; 4) рівень безробіття.

Застосування показника валової доданої вартості пояснюється тим, що на рівні регіонів України не розраховується валовий внутрішній продукт. Валова додана вартість визначається шляхом віднімання від випуску (вартості товарів і послуг, які є результатом виробничої діяльності) проміжного споживання. Для забезпечення порівнянності даних цей показник розрахований на душу населення. Обсяги податкових, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, а також поступлення до цільових фондів (в складі місцевих бюджетів) значною мірою визначаються рівнем економічного розвитку кожної території і тому повинні бути використані при визначенні інтегрального показника, необхідного для здійснення фінансового вирівнювання. Розміри середньодушових доходів населення також певною мірою віддзеркалюють економічне і соціальне становище в кожному регіоні. Враховуючи сучасний стан тіньової економіки, саме обсяги середньодушових грошових доходів, а не заробітної плати більш точно відображають рівень життя населення. Аналіз рівня та динаміки кількості безробітних показує, що ці показники також безпосередньо залежать від ступеня економічного та соціального розвитку регіонів.

У табл. 5.2 (результативної, вихідна інформація міститься у додатку Н.1) наведені інтегральні показники, розраховані нами на основі статистичних даних за 1998 р. з використанням нижченаведеної формули, рекомендованої для визначення депресивних та відсталих регіонів [186, с. 12].

$$I_r = \frac{\sqrt[k]{\prod_{j=1}^k i_{rj} d_j}}{\sum_{r=1}^n (L_r \sqrt[k]{\prod_{j=1}^k i_{rj} d_j}) / \sum_{r=1}^n L_r},$$

де  $I_r$  – інтегральний показник рівня соціально-економічного розвитку  $r$ -того регіону;

$i_{rj}$  – частковий індекс для  $j$ -того фактору,  $r$ -того регіону (визначається як

відношення розміру показників по кожному з регіонів до середнього рівня);

Таблиця 5.2

Інтегральні показники соціально-економічного  
розвитку регіонів України у 1998 р.

Адміністративно-територіальні одиниці	Валова додана вартість на душу населення, грн.	Середньодушові доходи місцевих бюджетів без офіційних трансфертів, грн.	Середньодушові грошові доходи населення, грн.	Рівень безробіття, %	Інтегральний показник
Автономна Республіка Крим	1205	197	937	1,8	0,942
Вінницька	1326	131	635	2,2	0,919
Волинська	1117	121	754	4,2	0,926
Дніпропетровська	2036	301	1597	1,7	1,056
Донецька	1952	317	1341	1,8	1,047
Житомирська	1304	138	814	3,7	0,945
Закарпатська	884	117	597	3,1	0,880
Запорізька	2305	327	1231	1,8	1,068
Івано-Франківська	1216	197	596	4,8	0,961
Київська	1899	299	977	3,4	1,041
Кіровоградська	1190	128	738	3,2	0,922
Луганська	1437	196	929	2,1	0,964
Львівська	1229	211	806	4,0	0,967
Миколаївська	1484	280	921	2,3	0,996
Одеська	1651	250	926	0,5	0,982
Полтавська	2149	472	1049	2,8	1,096
Рівненська	1338	177	691	3,0	0,949
Сумська	1600	223	794	3,1	0,990
Тернопільська	1066	103	513	3,5	0,893
Харківська	1763	386	1045	2,0	1,047
Херсонська	1271	147	720	1,5	0,916
Хмельницька	1371	162	665	2,7	0,942
Черкаська	1526	214	829	2,3	0,975
Чернівецька	978	138	530	1,9	0,878
Чернігівська	1475	165	811	4,0	0,971
м. Київ	3146	727	3319	0,5	1,230
м. Севастополь	951	263	1383	0,6	0,951

$d_j$  – ваговий коефіцієнт для  $j$ -того фактору (враховує вагомість кожного з факторів в оцінці територіальних дисбалансів);

$L_r$  – кількість населення  $r$ -того регіону;

$n$  – кількість регіонів;

$k$  – кількість факторів.

Вагомість факторів нами була визначена наступним чином:

$d_1$  (валова додана вартість в розрахунку на душу населення) = 0,45;

$d_2$  (середньодушові доходи місцевих бюджетів без офіційних трансфертів) = 0,3;

$d_3$  (середньодушові грошові доходи населення) = 0,15;

$d_4$  (рівень безробіття) = 0,1.

Групування регіонів із застосуванням розрахованих інтегральних показників дало підставу для їх об'єднання у наступні чотири групи:

1. Високорозвинені регіони (інтегральний показник більше 1,0): м. Київ, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Київська, Полтавська, Харківська області.

2. Розвинені регіони (інтегральний показник від 0,96 до 1,0): Івано-Франківська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Черкаська та Чернігівська області.

3. Регіони із середнім рівнем розвитку (інтегральний показник від 0,90 до 0,96): Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Житомирська, Кіровоградська, Рівненська, Херсонська, Хмельницька області, м. Севастополь.

4. Регіони, які відстають у розвитку (інтегральний показник до 0,9): Закарпатська, Тернопільська і Чернівецька області.

В табл. 5.3 і додатку Н.2 показані розраховані вищевказаним чином інтегральні показники за 1999 рік, які підтверджують, що в цілому така методика дає можливість узагальнено відобразити стан соціально-економічного розвитку регіонів України. Якщо використати запропоновані критерії групування територій,

то можна відзначити, що склад груп значною мірою залишився

Таблиця 5.3

Інтегральні показники соціально-економічного розвитку регіонів України у 1999 р.

Адміністративно-територіальні одиниці	Валова додана вартість на душу населення, грн.	Середньодушові доходи місцевих бюджетів без офіційних трансфертів, грн.	Середньодушові грошові доходи населення, грн.	Рівень безробіття, %	Інтегральний показник
Автономна Республіка Крим	1576	291	1006	3,0	0,973
Вінницька	1551	150	801	3,2	0,917
Волинська	1417	138	833	6,0	0,925
Дніпропетровська	2568	263	1726	3,4	1,045
Донецька	2552	254	1575	2,9	1,035
Житомирська	1567	171	857	5,8	0,947
Закарпатська	1216	174	726	5,1	0,913
Запорізька	2955	298	1310	2,7	1,058
Івано-Франківська	1583	249	734	7,2	0,978
Київська	2301	429	1105	5,0	1,064
Кіровоградська	1424	164	860	4,9	0,928
Луганська	1885	244	1089	3,1	0,981
Львівська	1560	268	1001	6,1	0,985
Миколаївська	1849	257	1090	3,6	0,986
Одеська	2136	278	1081	0,9	0,992
Полтавська	2696	332	1154	4,3	1,057
Рівненська	1671	335	708	5,6	0,998
Сумська	1876	239	899	5,3	0,986
Тернопільська	1269	124	609	5,4	0,895
Харківська	2180	254	1331	3,3	1,010
Херсонська	1507	159	804	2,3	0,910
Хмельницька	1624	191	757	3,1	0,934
Черкаська	1747	280	945	3,6	0,982
Чернівецька	1142	153	569	3,7	0,880
Чернігівська	1845	221	967	6,5	0,989
м. Київ	4227	570	3759	0,7	1,207
м. Севастополь	1157	242	1583	1,2	0,939



незмінним. Так, 1 група високорозвинутих регіонів не зазнала змін; 2 група розвинених регіонів збільшилась на дві адміністративно-територіальні одиниці (Автономна Республіка Крим та Рівненська область), які у попередньому році належали до 3 групи регіонів із середнім рівнем розвитку; 4 група регіонів, які відстають у розвитку, зменшилась внаслідок переходу Закарпатської області до складу 3 групи. В цілому лише 3 адміністративно-територіальні одиниці з 27 змінили у 1999 р. свої позиції.

Визначальний вплив на зміну рейтингу регіонів, як видно з даних таблиць 5.2 і 5.3, мало зростання показника валової доданої вартості в розрахунку на душу населення, темп росту якого у 1999 р. в порівнянні до попереднього року становив 131% в Автономній Республіці Крим, 138% у Закарпатській області і 125% у Рівненській області. Крім того, для перелічених регіонів характерним було значне збільшення обсягів доходів, які надійшли до місцевих бюджетів (без врахування офіційних трансфертів) в розрахунку на душу населення. Темпи росту даного показника у 1999 р. для даних регіонів відповідно становили: 148%, 149% і 190%. Середньодушові грошові доходи населення в даних регіонах знаходилися майже на рівні попереднього року (крім Закарпатської області), а рівень безробіття навіть збільшився у всіх трьох регіонах.

Ми вважаємо, що такий підхід до розрахунку інтегральних показників може бути використаний у процесі визначення рівнів соціально-економічного розвитку територій в межах таких адміністративно-територіальних утворень як область чи район, що є необхідним для розробки критеріїв фінансового вирівнювання.

Окрім групування регіонів із застосуванням інтегрального показника, доцільно проводити класифікацію територій з використанням лише одного чи двох параметрів в залежності від тих завдань, які вирішуються. Наприклад, при розміщенні державних замовлень слід враховувати рівень безробіття і спрямовувати замовлення, а, отже, створювати нові робочі місця, в такі регіони, де вказаний показник є високим. Окремі класифікації регіонів необхідні для раціональної організації міжбюджетних відносин, втілення соціальних програм,

структурної перебудови господарського комплексу, розвитку туризму, вирішення екологічних проблем тощо.

Що стосується міжбюджетних відносин, то ми впевнені – вони повинні вирішуватись лише в контексті цілей та завдань регіональної політики. Ніякі суб'єктивні чи політичні чинники не повинні визначати механізм міжбюджетних відносин, характерними рисами якого в останні роки були непрозорість, суб'єктивізм, відсутність зрозумілих, простих і єдиних для всіх територій засад при наданні коштів з державного бюджету.

Поширення сфери застосування бюджетних трансфертів, яке відбулося протягом останнього часу, значно посилило залежність регіонів від рішень і дій, які приймає центральний уряд. Недостатність власних фінансових ресурсів, відсутність стимулів для їх пошуку, збільшення рівня дотаційності місцевих бюджетів закономірно призводять до поглиблення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів. Крім того, система суцільної дотаційності завуальовує болючу проблему перерозподілу бюджетних ресурсів між індустріально розвинутим Сходом та Центром і аграрними Заходом та Півднем України. Головним орієнтиром при вдосконаленні міжбюджетних відносин повинно бути закріплення за регіонами самодостатніх джерел податкових надходжень [196, с. 4], з тим, щоби “більшість областей свої видатки покривала своїми доходами”[55, с. 2].

### 5.3. Місцеве господарство і його роль у формуванні місцевих бюджетів

Абсолютні розміри місцевих бюджетів, їх стан і збалансованість безпосередньо залежать від результатів функціонування господарського комплексу кожної адміністративно-територіальної одиниці, адже основним джерелом доходів, як відзначалось у попередніх розділах є податки, які сплачують суб'єкти господарської діяльності, що діють на території місцевого

самоврядування. Крім податкових надходжень, до місцевих бюджетів надходять неподаткові доходи: від власності та підприємницької діяльності, від некомерційного та побічного продажу. Значна частина даних надходжень формується за рахунок використання, здачі в оренду або продажу майна, на яке розповсюджується право комунальної власності.

Інститут комунальної власності як невід'ємний атрибут місцевих фінансів, почав формуватись в Україні у 1990 році. В Законі Української РСР від 7 грудня 1990 року “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” до складу фінансово-економічної бази місцевого самоврядування поряд з природними та фінансовими ресурсами, було включено місцеве господарство, комунальну та іншу власність, яка служить джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволення соціально-економічних потреб населення відповідної території.

Даним законом було введено поняття місцевого господарства; підкреслювалось, що місцеве господарство забезпечує безпосереднє задоволення потреб населення і функціонування системи місцевого самоврядування. Склад місцевого господарства був окреслений наступним чином:

підприємства (об'єднання), організації, установи, об'єкти виробничої і соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

підприємства (об'єднання), організації, установи, що не належать до комунальної власності, діяльність яких пов'язана переважно з обслуговуванням населення і за згодою власника можуть бути включені до місцевого господарства;

об'єкти, створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їх добровільні внески, включені до місцевого господарства за згодою населення і органів місцевого самоврядування.

У законі від 7.12.1990 р. відзначалось, що основу місцевого господарства складає комунальна власність. Розпорядження і управління комунальною власністю від імені населення адміністративно-територіальних одиниць

покладалось на місцеві ради та уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування. До комунальної власності було включено майно, яке передавалось безоплатно Союзом РСР і Українською РСР, іншими суб'єктами і майно, що створювалось і купувалось місцевими радами за рахунок належних їм коштів.

Місцевим радам були надані широкі права у сфері розпорядження і управління майном, яке належало до комунальної власності. Так, дозволялось передавати об'єкти комунальної власності у тимчасове або постійне користування, оренду, продавати їх підприємствам (об'єднанням), організаціям, установам, окремим громадянам та об'єднанням громадян; перерозподіляти об'єкти комунальної власності на договірній та конкурсній основі між власними підприємствами (об'єднаннями), організаціями, установами.

Легітимізація права комунальної власності була здійснена в Законі Української РСР “Про власність” від 7 лютого 1991 року. Проте комунальна власність була визнана як одна з форм державної власності. Суб'єктами права комунальної власності визначались адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських рад.

Закон “Про власність” визначив перелік об'єктів права комунальної власності наступними чином: майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворених ними органів; кошти місцевих бюджетів; державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства; майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування; майно підприємств; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації; інше майно, необхідне для забезпечення економічного і соціального розвитку території.

Практична реалізація закону “Про власність” розпочалась після прийняття 5 листопада 1991 року Кабінетом Міністрів України постанови “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю”, в

якій був затверджений перелік майна, що передавалось до комунальної власності областей, міст Києва та Севастополя. В межах областей подальший поділ майна між суб'єктами права комунальної власності покладался на відповідні органи місцевого самоврядування.

У постанові від 5.11.1991 р. був конкретизований перелік майна, що належить до комунальної власності. Так, до власності областей віднесено: промисловість будівельних матеріалів, місцеву і поліграфічну промисловість, зв'язок, агропромисловий комплекс, будівництво, житлове, водопровідно-каналізаційне, теплове, шляхове господарство, матеріально-технічне забезпечення, ремонтно-будівельні організації, багатогалузеві підприємства житлово-комунального господарства, міськелектротранспорт, комунальні автотранспортні підприємства, підприємства електричних мереж зовнішнього освітлення, промисловість, готельне господарство, ритуальне обслуговування, зелене господарство, інші підприємства і організації, організації технічної інвентаризації, народну освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, фізичну культуру і спорт, культуру, торгівлю, громадське харчування, побутове обслуговування, майно виконкомів місцевих рад.

26 березня 1992 року приймається Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”, в якому питання комунальної власності і місцевого господарства були викладені в контексті закону “Про власність”.

У 1992 році виходить Закон України “Про оренду майна державних підприємств та організацій”, який визначив організаційні і майнові відносини, пов'язані з передачею в оренду майна, що перебуває у комунальній власності. Так, закон від 10.04.1992 р. встановив, що об'єктами оренди можуть бути: цілісні майнові комплекси підприємств, їх структурні підрозділи; нерухоме майно (будівлі, споруди, приміщення) та інше окреме індивідуально визначене майно підприємств; майно, що не увійшло до статутних фондів господарських товариств, створених в процесі приватизації (корпоратизації).

У вищезгаданому законі знайшли висвітлення і фінансові аспекти оренди: проведення оцінки орендованого майна; порядок визначення, розміри, строки внесення і використання орендної плати; порядок нарахування і використання амортизаційних відрахувань.

До прийняття у 1996 році Конституції України комунальна власність розглядалась як різновид державної власності. Конституція і ухвалений в розвиток її положень закон “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року по-новому визначили комунальну власність як власність територіальних громад.

В Законі України від 21.05.1997 р. знайшли тлумачення окремі питання, що стосуються використання доходів від комунальної власності. Так, згідно статті 60 даного закону, доходи від відчуження об’єктів права комунальної власності повинні зараховуватись до відповідних місцевих бюджетів і спрямовуватись на фінансування заходів, передбачених бюджетами розвитку. Актуальною і важливою є вимога закону щодо ефективності майнових операцій, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об’єктами права комунальної власності – вони не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Питання передачі об’єктів з державної у комунальну власність і, зокрема, фінансові аспекти даних процесів були визначені у 1998 році разом із прийняттям Закону України “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” від 3 березня 1998 р. Даним законом обумовлені особливості передачі об’єктів соціальної інфраструктури і порядок фінансування видатків, пов’язаних з їх утриманням. Встановлено, що видатки місцевих бюджетів по їх утриманню і капітальному ремонту протягом року, в якому вони були передані, фінансуються: 1) з місцевих бюджетів за рахунок трансфертів, що надходять з державного бюджету і 2) пайової участі підприємств, господарських товариств, створених у процесі приватизації. З наступного року після передачі таких об’єктів у

комунальну власність, видатки, пов'язані з їх утриманням, фінансуються повністю за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Закон від 3.03.1998 р. встановив, що при визначенні нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, зборів до місцевих бюджетів, повинні враховуватися видатки останніх по утриманню об'єктів соціальної інфраструктури.

Отже, чинне законодавство України визнає право комунальної власності, визначає об'єкти та суб'єкти цього права, їх права, а також регламентує основні фінансові моменти функціонування об'єктів права власності. Підприємства, що належать до комунальної власності, стали невід'ємним складовим елементом економічної системи держави, в даний час на них працює приблизно 1/6 частина усіх зайнятих в економіці працівників або 1/3 від зайнятих на державних підприємствах [386, с. 168]. Кількість працівників бюджетної сфери, що фінансується з місцевих бюджетів на початок 2001 року, досягла 2781 тис. чол. [200, с. 2].

Доходи від об'єктів комунальної власності, згідно класифікації бюджетних видатків, в даний час включають: надходження дивідендів від участі місцевих рад у статутних фондах суб'єктів підприємницької діяльності; кошти від приватизації майна, що знаходиться у комунальній власності; плату за оренду цілісних майнових комплексів, які знаходяться у власності місцевих рад; плату за гарантії, надані органом місцевого самоврядування; надходження від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення (крім державної власності). Вказані надходження коштів, у відповідності до Закону України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" зараховуються до доходів загального фонду бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. У Бюджетному кодексі дані надходження віднесені до складу власних доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

У другій половині 1990-х років спостерігалась тенденція до поступового

збільшення абсолютних розмірів доходів від комунальної власності, які надходили до місцевих бюджетів (див. рис. 5.12).

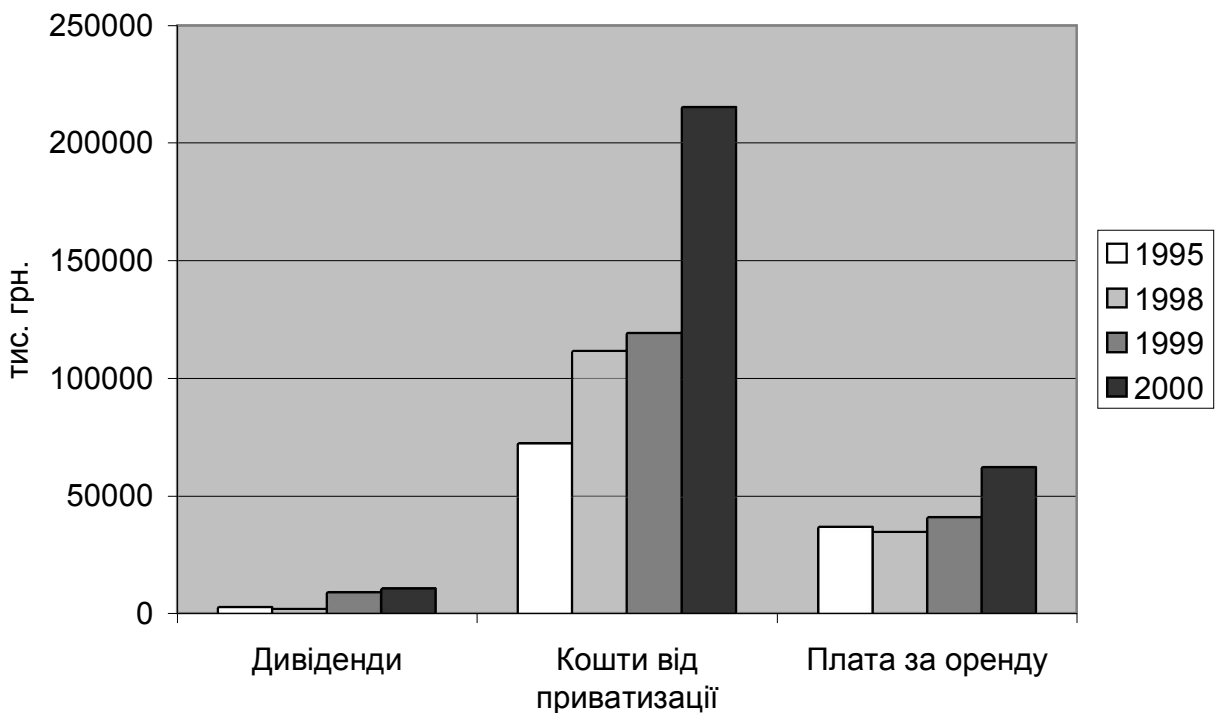


Рис. 5.12. Динаміка доходів від власності, що поступають до місцевих бюджетів України за 1995-2000 рр.

Так, за період з 1995 по 2000 роки, обсяги дивідендів від суб'єктів підприємницької діяльності, утворених за участю державних підприємств та організацій, що надходили до місцевих бюджетів, збільшились у 3,5 рази і досягли у 2000 р. 10979 тис. грн.; надходження коштів від приватизації комунального майна за цей же період зросли у 3 рази, у 2000 р. склали 215747 тис. грн.; плата за оренду цілісних майнових комплексів збільшилась в 1,7 рази, в 2000 р. її розміри становили 62455 тис. грн.

Але, незважаючи на законодавче впорядкування основних питань функціонування комунальної власності, прийняття низки офіційних документів, спрямованих на активізацію процесу передачі об'єктів з державної у комунальну власність, все ж таки інститут комунальної власності в Україні повноцінно не діє. Доходи від власності, що належить органам місцевого самоврядування, при



постійному збільшенні абсолютних обсягів, складають занадто малу частку їх сукупних фінансових ресурсів.

У табл. 5.4 показана питома вага дивідендів від суб'єктів підприємницької діяльності, утворених за участю державних підприємств та організацій, в доходах місцевих бюджетів України за 1995-2000 роки. В цілому по місцевих бюджетах України частка даних надходжень не досягає і одного відсотка сукупних доходів, протягом 1998-2000 років дана група доходів була повністю відсутня в бюджетах міст районного значення, селищних та сільських бюджетах.

Таблиця 5.4

Дивіденди від суб'єктів підприємницької діяльності, утворених за участю державних підприємств та організацій в доходах місцевих бюджетів України

(у % до разом видатків)

Видимісцевихбюджетів	Роки:			
	1995	1998	1999	2000
Всього по місцевих бюджетах	0,04	0,02	0,07	0,09
У тому числі: бюджет АРК, обласні, міст Києва і Севастополя	0,04	0,01	0,03	0,19
міст республіканського та обласного значення	0,04	0,04	0,15	0,05
районні	0,02	0,01	0,03	0,02
міст районного значення	0,01	-	-	-
селищні	0,01	-	-	-
сільські	0,01	-	-	-

Проведення приватизації державного майна зумовило виникнення ще одного джерела неподаткових доходів органів місцевого самоврядування – коштів від приватизації невеликих державних підприємств (так звану, малу приватизацію). Частина коштів, одержаних від приватизації таких державних підприємств починаючи з 1992 року надходила в доходи місцевих бюджетів України за такими нормативами відрахувань:

1992 р. – 10% коштів від приватизації держаного майна на відповідних територіях з вимогою спрямування одержаних коштів на соціальний захист населення;

1994 р. – 50% коштів від приватизації майна підприємств комунальної власності з направленням їх на соціально-економічний розвиток регіонів;

1995 р. – 80% коштів від приватизації об'єктів малої приватизації із спрямуванням їх на підтримку програм соціального розвитку та післяприватизаційну підтримку об'єктів приватизації;

1997-1998 рр. – 80% коштів від приватизації підприємств комунальної власності;

1999-2000 рр. – 90% коштів від приватизації майна, що належить Автономній Республіці Крим і відчуження комунального майна;

2001 р. – в повному обсязі кошти від приватизації майна, що належить Автономній Республіці Крим, і майна, що знаходиться у комунальній власності.

Попри високі нормативи відрахувань, надходження коштів від приватизації державного і комунального майна не мають великого значення в доходах місцевих бюджетів України (див. табл. 5.5). За 1995-1999 роки їх частка не досягала 1 відсотка сукупних доходів без врахування офіційних трансфертів, у 2000 р. відбулося незначне підвищення питомої ваги до 1,82%. Більш відчутною є фінансова роль даної групи надходжень в бюджетах міст республіканського та обласного значення (у 2000 р. – 2,23%) та районів (у 2000 р. – 2,7%).

Чинним законодавством органам місцевого самоврядування надано право здавати в оренду належне їм майно. Плата за оренду комунального майна (цілісних майнових комплексів) надходить у доходи відповідних місцевих бюджетів. За 1995-2000 роки частка даних надходжень коливалась від 0,27% у 1998 р. до 0,53% у 2000 р. Найбільшу роль відіграють дані платежі в доходах бюджетів міст республіканського та обласного значення (див. табл. 5.6).

Таблиця 5.5

Надходження коштів від приватизації комунального майна

в доходах місцевих бюджетів України

(у % до разом видатків)

Видимісцевихбюджетів	Роки:			
	1995	1998	1999	2000
Всього по місцевих бюджетах	0,84	0,85	0,91	1,82
У тому числі: бюджет АРК, обласні, міст Києва і Севастополя	0,56	0,32	0,36	1,07
міст республіканського та обласного значення	1,46	1,16	1,16	2,23
районні	0,45	2,14	2,37	2,70
міст районного значення	1,08	1,33	0,86	1,50
селищні	0,23	0,25	0,25	0,69
сільські	0,02	0,10	0,12	0,26

Таблиця 5.6

Плата за оренду цілісних майнових комплексів

в доходах місцевих бюджетів України

(у % до разом видатків)

Видимісцевихбюджетів	Роки:			
	1995	1998	1999	2000
Всього по місцевих бюджетах	0,43	0,27	0,31	0,53
У тому числі: бюджет АРК, обласні, міст Києва і Севастополя	0,15	0,04	0,05	0,07
міст республіканського та обласного значення	0,95	0,71	0,83	1,24
районні	0,21	0,08	0,08	0,08
міст районного значення	0,23	0,13	0,12	0,22
селищні	0,03	0,11	0,19	0,27
сільські	0,04	0,15	0,20	0,24

В цілому, майно, яке належить до комунальної власності, не приносить вагомих доходів органам місцевого самоврядування; надходження коштів від розпоряджання і управління даним майном (не рахуючи податків, зборів та інших обов'язкових платежів, встановлених чинним законодавством) складають

невелику частку сукупних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування України і, зокрема, доходів місцевих бюджетів.

Для порівняння: питома вага надходжень від власності та підприємницької діяльності місцевих властей США та європейських країн наприкінці 1990-х років характеризується наступними даними: у Сполучених Штатах Америки на долю даного джерела у 1997 році припадало 9,4% сукупних доходів місцевих властей, у Великобританії в 1998 р. – 6,9%, Швеції в 1998 р. – 5,4% .

Характерною особливістю останніх двох десятиліть ХХ століття стало неухильне зменшення питомої ваги поступлень від майна і підприємств, яке належить органам місцевого самоврядування більшості європейських країн і США, у загальних фінансових ресурсах місцевої влади. Так, наприклад, якщо на початку 1970-х років доходи від власності, що знаходилась в управлінні місцевих органів влади Великобританії складали 11% їхніх сукупних доходів [269, с. 38], то в 1989 р. – 8,3% і в 1998 р. – 6,9%. На початку 1980-х років доходи земель та общин Німеччини від комунальної власності складали 22-24% [362, с. 291], а в 1996 р. – 3,4% . За період з 1991 по 1997 роки частка доходів від власності та підприємницької діяльності місцевих властей Австрії, Іспанії в доходах місцевих бюджетів даних країн скоротилась у 3,5 рази .

Невеликі за обсягами доходи від комунального майна, яке знаходиться у розпорядженні і управлінні органів місцевого самоврядування України зумовлені, зокрема, морально і фізично застарілим станом матеріально-технічної бази підприємств, установ і організацій, на які поширюється право комунальної власності. Так, у 1999 році із загальної кількості будівель денних середніх навчальних закладів 10,8% потребують капітального ремонту, а 2,7% знаходяться в аварійному стані . 37,7% дошкільних закладів комунальної власності у 1999 році працювали неповний рік, в тому числі за причини відсутності фінансування – 17,7%, відсутності коштів на оплату палива – 5,1%, електропостачання – 2,8%, водопостачання – 3,0%.

В цілому по Україні майже 60% приміщень шкіл естетичного виховання, які

утримуються за рахунок місцевих бюджетів, потребують капітального ремонту (див. додаток П). В тому числі у м. Києві – 88,9%, в окремих областях даний показник перевищує 70%: в Кіровоградській області – 71,7%, в Миколаївській – 72,9%, Одеській – 73,6%.

В середньому 1/6 частина усіх бібліотек країни потребує капітального ремонту, в тому числі в Донецькій, Полтавській і Черкаській областях – приблизно 1/3, в Кіровоградській області – 29%, м. Севастополі – 27%, близько 20% – у Закарпатській, Запорізькій, Івано-Франківській, Сумській і Чернігівській областях.

В цілому по Україні станом на кінець 1999 року 42,1% загальної кількості закладів культури клубного типу потребувала капітального ремонту, а в деяких регіонах близько 55% – в Донецькій, Одеській, Полтавській, Харківській та Черкаській областях і м. Севастополі (див. додаток П).

В останні роки спостерігається негативна тенденція погіршення стану та скорочення комунального житлового фонду: у 1998 році 15,5% загальної площі вибуло, головним чином, у зв'язку із зміною форми власності (передано підприємствам, організаціям, установам, продано населенню), а надійшло лише 6% від загальної площі комунального житлового фонду на початок року також переважно у зв'язку з вищеназваною причиною (див. додаток Р).

Серед нововведених площ комунального житлового фонду за рахунок нового будівництва було створено в цілому по Україні лише 9%. Хоча в окремих адміністративно-територіальних одиницях даний показник був на значно вищому рівні: у м. Києві – 45,3%, в Тернопільській області – 58,4%, Рівненській – 41,4%, близько 30% – у Волинській, Житомирській, Львівській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій областях. Проте не у всіх з вищеназваних адміністративно-територіальних одиницях високі показники нового будівництва відповідають значним його масштабам (за кількістю побудованих квадратних метрів площі).

Недостатньо коштів витрачається в останні роки на капітальний ремонт

житлового господарства; в середньому по Україні у 1998 році на один квадратний метр загальної площі житлових приміщень комунальної власності було витрачено 80 копійок. Виключення становить столиця, де даний показник був більш ніж у 3 рази вищий – 2 грн. 60 коп. [91, с. 213]. Обсяги комунального сектора країни мають тенденцію до скорочення: за час приватизації від 1992 року до першого кварталу 2000 року включно кількість об'єктів, які змінили комунальну форму власності склала 49609; найбільшого розмаху дані процеси набули у Львівській області – 5801 об'єктів або 11,7%, Донецькій області – 4407 об'єктів або 8,9% і в м. Києві – 4273 об'єктів або 8,6% їх загальної кількості [138, с. 6]. Середньорічна чисельність працівників промислових підприємств комунальної форми власності скоротилась за період з 1995 по 1999 рік з 76,8 тис. чол. до 32,1 тис. чол. [386, с. 169].

Хронічна нестача бюджетних ресурсів зумовлює неефективну структуру витрачання коштів за економічною класифікацією бюджетних видатків (див. табл. 5.7). Так, протягом 1998-2000 років капітальні видатки з місцевих бюджетів України склали лише відповідно 11,1%, 12,7% і 12%; на придбання основного капіталу було витрачено у 1998 р. – 7,2%, у 1999 р. – 8,7%, а у 2000 р. – 8,9% усіх коштів; придбання землі та нематеріальних активів в 1998-1999 роках не проводилось, а у 2000 р. на дану ціль було використано лише 0,01% коштів місцевих бюджетів України.

Таблиця 5.7

Видатки місцевих бюджетів за економічною  
структурою бюджетної класифікації [32, с. 158; 265, с. 44]

(у % до разом видатків)

Видатки	Роки:		
	1998	1999	2000
Капітальні видатки, всього	11,1	12,7	12,0
В т.ч.: 1) придбання основного капіталу	7,2	8,7	8,9
З них: придбання обладнання і предметів			

довгострокового користування	1,4	2,0	...
капітальне будівництво	3,3	3,8	...
капітальний ремонт	2,5	2,9	...
2) придбання землі і нематеріальних активів	0,0	0,0	0,01
3) капітальні трансферти	3,9	4,0	3,1

У 2000 році питома вага капітальних видатків з місцевих бюджетів України в цілому була на рівні 1999 року, проте в розрізі адміністративно-територіальних одиниць спостерігалися досить значні відмінності: значення даного показника коливалось від 2,9% у Чернігівській області до 16,3% в Івано-Франківській області. Значно перевищує даний діапазон значень частка капітальних видатків з міського бюджету столиці, в 2000 р. вона становила 33,3% [38, с. 82].

Негативну тенденцію, яка склалася з фінансуванням видатків капітального характеру, засвідчують дані про обсяги видатків на будівництво і в тому числі на капітальні вкладення з місцевих бюджетів України протягом останніх трьох років (див. рис. 5.13). Так, якщо у 1998 р. на будівництво було направлено 652 млн. грн., з яких 628 млн. грн. становило фінансування капітальних вкладень, то у 2000 р. дані показники були зменшилися відповідно до 614 млн. грн. і 597 млн. грн.

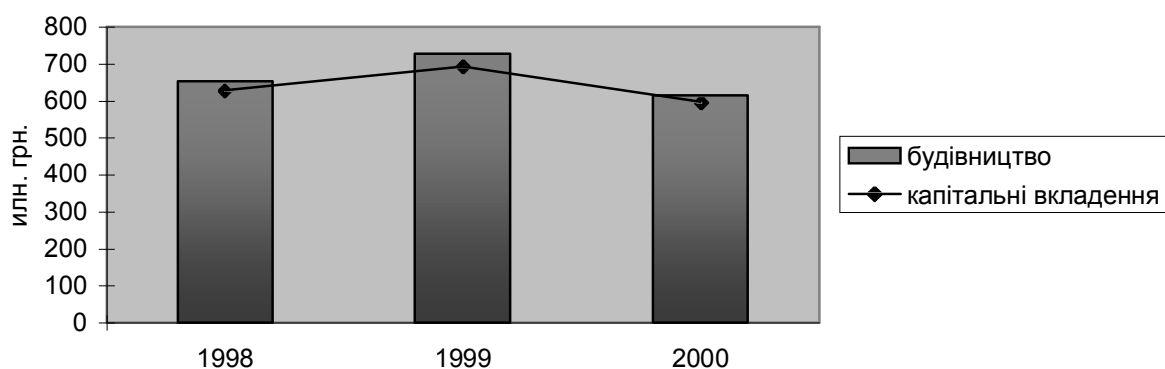


Рис. 5.13. Динаміка видатків місцевих бюджетів України на будівництво за 1998-2000 рр.

Як було відзначено у третьому розділі, в 2001 році в бюджетний процес

були запроваджені нормативні підходи до визначення обсягів видатків місцевих бюджетів України. При обчисленні видатків на управління, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, засоби масової інформації, фізичну культуру і спорт, житлово-комунальне господарство, правоохоронну діяльність застосовуються фінансові нормативи у розрахунку на душу населення. Таким чином, видатки місцевих бюджетів на розвиток інших галузей, крім житлово-комунального господарства і соціальної сфери, лишилися поза процесом бюджетного планування.

Нестача бюджетних ресурсів внаслідок кризових явищ в економіці країни зумовлює направлення коштів місцевих бюджетів, в першу чергу, на фінансування поточних проблем: виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери, здійснення відрахувань в державні цільові фонди соціального призначення, проведення розрахунків за комунальні послуги, які отримують бюджетні установи тощо. Проте недостатня увага органів місцевого самоврядування до проблем розвитку економіки регіонів зумовлена не лише дефіцитом фінансових ресурсів, але і відсутністю у більшості випадків розробленої стратегії економічної політики на місцевому рівні. Як показує практика країн з міцним самоврядуванням територіальних утворень, така стратегія розвитку повинна бути спрямована на:

- забезпечення динамічного розвитку господарського комплексу території;

- запобігання зростанню рівня безробіття, збереження і збільшення наявної кількості робочих місць;

- сприяння розвитку підприємств місцевої промисловості і, особливо, малого бізнесу, підвищення рівня їхньої прибутковості через створення конкурентного середовища, ліквідацію монопольного становища окремих комунальних підприємств, що повинно відновити втрачені стимули до зменшення вартості їх продукції, робіт та послуг;

- запровадження дієвої системи контролю за вартістю послуг, які надають підприємства місцевого господарства;

- створення сприятливого економічного середовища для залучення інвесторів,



як власних, так і з інших територій країни і з-за кордону;

використання усіх видів місцевих ресурсів для посилення конкурентних переваг і створення нових робочих місць;

розвиток соціальної інфраструктури, індустрії відпочинку і туризму;

благоустрій населених пунктів, проведення ремонту і реконструкції шляхів сполучення тощо.

При розробці економічними службами місцевих органів влади України стратегії і тактики розвитку регіону і місцевого господарства слід враховувати опрацьовані західною науковою думкою принципи [332, с. 7-8]:

1. На розміщення підприємницьких структур впливають: транспортні затрати, наближеність до споживача, собівартість продукції, ціна робочої сили, життєвий рівень. На подальший розвиток бізнесу і створення нових підприємств впливають: рівень оподаткування, підтримка підприємницьких структур з боку держави і органів місцевої влади, місцевий економічний клімат, вартість місцевості, а також енергетичні витрати. При створенні сприятливих умов для розвитку бізнесу слід враховувати ті з перелічених факторів, на які органи місцевого самоврядування здатні впливати.

2. Кожен населений пункт і територію необхідно розглядати не як відокремлену одиницю, а як частину регіонального господарського комплексу. Приймаючи рішення, слід враховувати специфіку, закономірності і тенденції регіонального розвитку.

3. Ефективність діяльності підприємницьких структур зростає в результаті створення об'єднань, промислових парків, бізнес-інкубаторів, удосконалення транспортних мереж.

4. Розвиваючи підприємства місцевого господарства, необхідно, в першу чергу, враховувати попит на продукцію, яка ними виробляється і можливості щодо його задоволення.

5. Розвиток територій залежить від лібералізації економіки й демократизації суспільства.

6. Місцеві органи влади не здатні створювати будь-які ринки, вони можуть лише створювати умови для розвитку ринкових відносин.

#### Висновки до п'ятого розділу

Місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічній системі кожної держави. Найважливіші домінанти їх складної та багатогранної ролі полягають в тому, що вони виступають: вагомим чинником економічного розвитку і фінансової стабільності, інструментом макроекономічного регулювання; важелем здійснення перерозподільчих процесів; фінансовою базою місцевого самоврядування; інструментом реалізації державної регіональної політики; планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень; основним важелем проведення фінансового вирівнювання; головним джерелом фінансових ресурсів для утримання і розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем; з їх допомогою проходить реалізація перспективних цілей національного розвитку і загальнодержавних програм, проводиться фінансування державних видатків; місцевим бюджетам належить важлива роль у забезпеченні конституційних гарантій, вирішенні соціальних проблем, піднесенні добробуту населення.

Місцеві бюджети в сучасних умовах стають основним інструментом реалізації державної регіональної політики, головною метою якої повинно стати зменшення відмінностей у рівнях розвитку народногосподарських комплексів регіонів, у забезпеченні об'єктами соціальної сфери і їх послугами, а, отже, створення однакових умов для життєдіяльності населення. Одночасно ціллю регіональної політики повинно бути формування необхідних передумов для динамічного розвитку усіх територіальних утворень. Основним каналом руху фінансових ресурсів, які спрямовуються державою на реалізацію завдань регіональної політики, стають місцеві бюджети.

Для успішного досягнення поставлених цілей регіонального розвитку необхідно законодавчо визначити поняття регіону, депресивних територій. Перелік адміністративно-територіальних одиниць, які потребують фінансової допомоги з боку держави, повинен бути встановлений з врахуванням досягнень фінансової думки Заходу, досвіду країн Європейського Співтовариства у даній сфері. В першу чергу мова йде про основні критерії віднесення тих чи інших територій до складу депресивних.

Місцеві бюджети відіграють вирішальну роль у фінансуванні поточного утримання і розвитку підприємств, установ і організацій, які належать до місцевого господарства. Значення місцевих бюджетів у вирішенні цього завдання особливо зростає в зв'язку з тим, що об'єкти і майно, які належать до права комунальної власності, не приносять великих доходів. Основними причинами такого становища є:

загальний стан економіки країни, низькі темпи її розвитку, інфляція, дефіцит фінансових ресурсів, відсутність вільних коштів у юридичних та фізичних осіб, нерозвинутість фондового ринку тощо;

специфічний склад об'єктів права комунальної власності, до переліку яких входить велика кількість неприбуткових установ і організацій, які повністю або частково утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів;

морально і фізично застаріла матеріально-технічна база більшості об'єктів права комунальної власності, яка значно зменшує можливості додаткового надання платних послуг;

збитковість багатьох підприємств, що належать до місцевого господарства, зумовлена вищевказаними загальноекономічними чинниками;

низький розвиток сфери послуг і, зокрема, місцевих суспільних послуг.

В останні роки спостерігається негативна тенденція до зменшення складу об'єктів і майна комунальної власності внаслідок приватизації, передачі іншим власникам. Значна кількість об'єктів і, зокрема, приміщень потребує капітального ремонту або знаходиться в аварійному стані. Більша частина активних основних

засобів підприємств житлового, комунального, побутового господарства фізично і морально застаріла. В сучасних умовах запровадження нормативних підходів до визначення обсягів видатків місцевих бюджетів України, поза процесом нормативного планування залишилися видатки на розвиток економіки.

Подолання вищевідзначених недоліків і негативних тенденцій, які мають місце у розвитку місцевого господарства, вимагає спрямування значних фінансових ресурсів з місцевих бюджетів на капітальне будівництво, реконструкцію існуючих виробництв, капітальний ремонт приміщень, придбання нового обладнання, нематеріальних активів тощо.

Основні результати п'ятого розділу висвітлені у працях: 143, 144, 155, 439.

## ВИСНОВКИ

У дисертації науково обґрунтовано сутність місцевих бюджетів та їх роль в період ринкової трансформації національної економіки, визначені концептуальні засади організації міжбюджетних відносин, реформування місцевого оподаткування; розроблено пропозиції щодо вдосконалення порядку формування і використання коштів місцевих бюджетів, здійснення фінансового вирівнювання. Проведене дисертаційне дослідження дозволило обґрунтувати наступні висновки і пропозиції.

1. В умовах командно-адміністративного господарювання бюджетна система, як і економіка загалом, мала централізований характер. Місцеві бюджети не функціонували самостійно, а включались до складу кожного наступного за рівнем бюджету, їм була притаманна значна залежність від державного бюджету країни; власні доходи і, зокрема, місцеві податки і збори не відігравали суттєвої ролі в їх наповненні. Місцеві ради діяли як органи виконавчої влади на місцях, а не як органи місцевого самоврядування і тому мали обмежені права у сфері

формування і використання коштів відповідних бюджетів. Таким чином, не виконувалось основне призначення місцевих бюджетів – створення необхідної фінансової бази для місцевого самоврядування.

2. Зміна економічної системи держави та ринкові трансформації українського суспільства передбачають відновлення інституту місцевого самоврядування як найважливішої підвалини демократії, забезпечення його реальної матеріально-фінансової незалежності. У вирішенні цих складних завдань центральну роль відіграватимуть місцеві бюджети як особливі фонди фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, об'єктивна необхідність яких зумовлена розвитком демократичних засад в суспільстві; як надійні важелі впливу держави на економічний розвиток, фінансову стабільність і добробут громадян.

3. Протягом останнього десятиліття відбулося значне розширення функцій і завдань місцевого самоврядування, проте воно не супроводжувалось одночасним і адекватним збільшенням обсягів фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження місцевої влади. На ґрунті такої невідповідності виникла суперечність у функціонуванні місцевих бюджетів, яка вимагає свого вирішення в зв'язку з тим, що ці фонди є основним джерелом фінансових ресурсів для органів місцевого самоврядування. Подолати дану суперечність можливо лише шляхом зміцнення доходної бази місцевих бюджетів через: забезпечення стабільності бюджетного законодавства не менше, ніж на час повноважень місцевих рад; вдосконалення структури доходів місцевих бюджетів; реформування місцевого оподаткування; посилення стимулів додаткового одержання доходів; забезпечення виконання власних повноважень місцевих органів самоврядування за рахунок надходження власних доходів.

4. Місцеві бюджети є невід'ємним структурним елементом бюджетної системи країни, в них акумулюється близько третини сукупних бюджетних ресурсів. Починаючи з другої половини 1990-х років спостерігається тенденція посилення централізації бюджетних ресурсів, що не відповідає сучасним

уявленям на роль і функції держави, суперечить загальносвітовим процесам регіоналізації і децентралізації влади, потребам розвитку місцевого самоврядування. У зв'язку з цим оптимізація розподілу бюджетних ресурсів повинна здійснюватись у напрямку збільшення обсягів коштів, які надходять у місцеві бюджети і, зокрема, у бюджети місцевого самоврядування до 40% сукупних ресурсів бюджетної системи.

5. Роль місцевих бюджетів у забезпеченні в державі фінансової стабільності значною мірою залежить від організації міжбюджетних відносин. Система відносин між бюджетами різних рівнів та видів повинна бути орієнтована загалом на економічну ефективність, соціальну справедливість, політичну стабільність. Досягти цього можна шляхом: чіткого розподілу повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням, на даній основі – стабільного розподілу доходів і видатків кожного виду бюджетів таким чином, щоб забезпечити функціонування як центральних органів влади і управління, так і органів місцевого самоврядування; ув'язки міжбюджетних відносин з цілями державної регіональної політики; створення прозорого і об'єктивного механізму бюджетних трансфертів; розробки і застосування мінімальних соціальних стандартів.

6. Одним із завдань міжбюджетних відносин і в тому числі бюджетного регулювання є фінансове вирівнювання, ефективне проведення якого можливе лише за умов чіткого визначення цілей державної регіональної політики, основною метою якої, це підтвердило дослідження, повинно бути зменшення відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів. Здійснення фінансового вирівнювання вимагає законодавчого тлумачення поняття депресивних територій та визначення їх критеріїв, до яких, перш за все, слід віднести: обсяги виробленої валової доданої вартості в розрахунку на душу населення, середньодушовий податковий потенціал, середньодушові доходи населення, рівень безробіття. Розбіжності у значеннях даних показників в територіальному розрізі більш, ніж на 50 процентних пункти слід розцінювати як

значну диференціацію, а території з мінімальними рівнями відносити до категорії депресивних.

Надання бюджетних трансфертів для цілей фінансового вирівнювання повинно здійснюватись диференційовано на основі проведеного групування адміністративно-територіальних одиниць із застосуванням інтегральних показників, які комплексно відображають економічний і фінансовий потенціал територій. Надання цільових субвенцій може проводитись на основі групування регіонів з використанням одного чи двох параметрів в залежності від завдань, які передбачається вирішити.

7. Концепція міжбюджетних відносин у Бюджетному кодексі України передбачає нові підходи до планування бюджетних трансфертів, запровадження яких започаткувало проведення реформи міжбюджетних відносин. Проте практичне втілення задекларованих принципів обґрунтованості, справедливості і прозорості механізму бюджетних трансфертів вимагає подальшого вдосконалення методики визначення дотацій вирівнювання у наступних напрямках: поширення формульних розрахунків доходів для бюджетів міст районного значення, селищ і сіл; збільшення можливостей селищних і сільських рад у зростанні доходної бази відповідних бюджетів; перехід у визначенні індексів податкоспроможності територій від оцінки фактичних надходжень визначеного кола доходних джерел до врахування податкової бази адміністративно-територіальних одиниць; розробка нормативів бюджетних видатків методом прямого розрахунку; застосування диференційованих бюджетних нормативів з метою врахування регіональної специфіки.

8. Фінансування широкого переліку державних видатків проводиться з місцевих бюджетів, в тому числі за рахунок цільових субвенцій, наданих з державного бюджету. У Бюджетному кодексі України вказані основні види субвенцій, проте в ньому не визначені методологічні питання механізму їх організації. Для того, щоб забезпечити ефективне і цільове використання коштів, необхідно дотримуватись наступних концептуальних засад: по-перше, участь

держави або органів місцевого самоврядування обласного і районного рівня у фінансуванні видатків повинна виражатись у питомій вазі коштів, одержаних у вигляді субвенцій, до загальної суми передбачених видатків на певну ціль; по-друге, ця участь повинна бути достатньо відчутною – не менше, ніж 50% сукупних ресурсів; по-третє, рівень участі може визначатися єдиними або груповими квотами в розрізі окремих видів бюджетів місцевого самоврядування (міські за категоріями міст, селищні, сільські); по-четверте, субвенції на здійснення програм соціального захисту і на виконання інвестиційних проектів повинні надаватися на єдиних засадах для всіх реципієнтів фінансової допомоги.

9. Обсяги місцевих бюджетів, їх наповнюваність і збалансованість безпосередньо залежать від результатів діяльності місцевого господарства. Посилення впливу органів місцевого самоврядування на підприємства і організації, які входять до складу місцевого господарства з метою збільшення їх ролі у формуванні місцевих бюджетів, вимагає: створення законодавчої бази комунальної і спільної власності, визначення особливостей діяльності комунальних підприємств; формування механізму зацікавленості органів місцевого самоврядування у покращенні показників діяльності комунального сектора, збільшенні обсягів послуг, які надають комунальні підприємства, зростанні їх прибутків і рівня рентабельності; забезпечення дієвого контролю за якістю локальних послуг, рівнем цін і тарифів на товари і послуги, що виробляються і надаються комунальними підприємствами і організаціями; підпорядкування процесів формування і використання бюджету розвитку вирішенню нагальних проблем місцевого господарства, з цією метою – розширення переліку його доходних джерел за рахунок зарахування частини загальнодержавних податків і зборів, що надходять до місцевих бюджетів.

10. Зміцнення місцевих бюджетів, посилення їх ролі у формуванні фінансової основи місцевого самоврядування потребує докорінного реформування місцевого оподаткування, виходячи з наступних концептуальних підходів. Кошти, одержані від справляння місцевих податків і зборів, мають бути достатньо



вагомими в доходах місцевих бюджетів і загальному обсязі фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Досягти цього можна шляхом надання статусу місцевих окремим загальнодержавним податкам, які здатні забезпечити поступлення коштів, достатніх для фінансування місцевих потреб. Найважливішими місцевими податками, з фіскальної точки зору, мають бути податки з доходів населення, на прибуток підприємств і на нерухомість. Місцеві податки повинні найбільшою мірою відображати політику місцевої влади у сфері зайнятості, стимулювання підприємницької діяльності, охорони навколишнього середовища. Місцевим радам необхідно надати право запроваджувати власні податки і збори, визначати ставки оподаткування або тимчасові надбавки до загальнодержавних податків у межах, визначених державою.

11. Зміна умов економічного поступу нашої країни, подолання найбільш небезпечних кризових явищ і перехід до пожвавлення економічного життя вимагає зміни пріоритетів у витрачанні коштів місцевих бюджетів. Для того, щоб закріпити позитивні тенденції, які з'явилися у розвитку господарського комплексу, необхідно збільшити обсяги бюджетних коштів, що спрямовуються на фінансування капітальних вкладень, реконструкцію і технічне переозброєння підприємств, постприватизаційну підтримку приватизованих структур, розвиток фундаментальних досліджень і науково-технічного прогресу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агранофф Р. Огляд Європейських традицій місцевого самоврядування // Програма сприяння парламентові України. За фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. - 8 с.
2. Агранофф Р., Браун Т., Ткачук А. Розбудова місцевих рад в Україні: Матеріали до навчальної програми / Програма сприяння парламентові України. Проект, фінансований АМР США. - К., 122 с.
3. Адамов Б.І. Розширення бази і поліпшення організації місцевого оподаткування в місті. - Донецьк: ІЕП НАН України, 1997. - 47 с.
4. Адамов Б.І. Удосконалення планово-бюджетних відношень міста та міських адміністративних районів. - Донецьк: ІЕП НАН України, 1996. - 25 с.
5. Адамов Б.И. Формирование бюджета городского района. - Донецк: ИЭП НАН Украины, 1997. - 51 с.
6. Адамов Б., Кавиршина В. Бюджет міського району // Економіка України. - 1998. - № 4. - С. 20-25.
7. Алексеенко М.М. и др. Бюджетно-финансовая работа сельских и поселковых Советов народных депутатов / М.М.Алексеенко, Р.И.Саранчук, Д.Н.Киселев. -

- М.: Финансы и статистика, 1987. - 268 с.
8. Альвианская Н.В. Местные бюджеты: понятие, механизм функционирования // Финансы. - 1995. - № 9. - С. 7-10.
  9. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу у ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). - Львів: Каменяр, 2000. - 303 с.
  10. Андрущенко В.Л., Кириленко О.П. Національні схеми бюджетного федералізму // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць. - Вип. 26. - К.: ВПЦ "Київський університет", інститут міжнародних відносин, 2001. - С. 67-74.
  11. Андрущенко В.Л., Кириленко О.П. Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми // Підприємництво, господарство і право. - 2001. - № 7. - С. 91-94.
  12. Андрущенко В.Л., Федосов В.М. Запорозька Січ як український феномен. - К.: Заповіт, 1995. - 173 с.
  13. Андрущенко В., Федосов В. Фінансово-скарбові інститути козацької України // Київ. - 1993. - № 7. - С. 129-136.
  14. Аткинсон Э.Б., Стиглиц Дж. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора: Учебник / Пер. с англ. под ред. Л.Л.Любимова. - М.: Аспект Пресс, 1995. - 832 с. - (Программа: Обновление гуманитар. образования в России).
  15. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. - М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. - 687 с.
  16. Бабич В.П., Сало И.В. Государственное управление финансами в рыночной экономике. - К.: Укр ИНТЭИ. - 1994. - 100 с.
  17. Барановський О.І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізм забезпечення): Автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.04.01/Нац. акад. наук України - К., 2000, - 36 с.
  18. Белькович Н.Н. Местное хозяйство и местные бюджеты СССР (за 20 лет

- 1917-1937 гг.) Под ред. Н.К.Соколова. - М.: Изд-во Госплана СССР, 1938. – 182 с.
19. Богачева О. Бюджетная политика: проблемы России и зарубежный опыт // Мировая экономика и международные отношения. - 1994. - № 4. - С. 109-120.
  20. Большая Советская Энциклопедия. (В 30 томах). Гл. ред. А.М.Прохоров. 3-е изд. - М.: Советская энциклопедия, 1971. - Т.4. Брасос - Веш. 1971. - 600 с.
  21. Бондаренко О. Ти – мені, я – тобі, а податки – обійдемо // Діло. - 1998. - № 33. - С. 5.
  22. Брокгауз-Ефрон. Энциклопедический словарь. Том V (9). Буны-Вальтер. - СПб., Брокгауз-Ефрон, 1891. - 468, XI с.
  23. Брокгауз-Ефрон. Энциклопедический словарь. Том XXa (40). Наказный атаман - Неясыти. - СПб., Брокгауз-Ефрон, 1897. - С. 481-960 (4).
  24. Брокгауз-Ефрон. Энциклопедический словарь. Том XXIV (47). Повелительное наклонение- Полярные координаты. - СПб., Брокгауз-Ефрон, 1898. - 474 с.
  25. Брокгауз-Ефрон. Энциклопедический словарь. Том XXVIIIa (56). Саварни-Сахарон. - СПб., Брокгауз-Ефрон, 1990. - 497 с.
  26. Буковинський С.А. Удосконалення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад // Фінанси України. - 1999. - № 5. - С. 80-84.
  27. Бунге Н.Х. Очерки политико-экономической литературы. - СПб, 1895. - 465с.
  28. Бурда М., Виплош Ч. Макроэкономика: Учебник - 2-е изд. / Пер. с англ. Г.В.Борисова, И.В.Розмаинского, А.А.Фофонова, К.А.Холодилина. Под ред. канд. экон. наук В.В.Лукашевича, К.А.Холодилина. - СПб.: Судостроение, 1998. - 544 с.
  29. Бурцев Е.К., Когинов Г.И., Чистовский Н.В., Шаврин В.А. Низовой бюджет и общественное хозяйство деревни / Под ред М.Л.Леонтьева. - М.: Государственное финансовое издательство Союза ССР, Гознак, 1929. - 119 с.
  30. Буряк П.Ю. Міжбюджетні відносини та перспективи формування місцевих бюджетів // Фінанси України. - 2001. - № 6. - С. 14-23.
  31. Бюджет - 2001 та розвиток міжбюджетних відносин (Серія “Закон. Практика.

- Проблеми”). - К.: Парламентське видавництво, 2001. - 159 с.
32. Бюджет України за 1999 рік: Статистичний збірник. Міністерство фінансів України. - К., 2000. - 278 с.
33. Бюджетний і Податковий Огляд. Другий квартал 1998 р. І.Шпак, Р. Лаліберте, П. Рікой та ін.; Група фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету. - К., 1999. - 57 с.
34. Бюджетний і Податковий Огляд. Четвертий квартал 1998 р. Річний звіт 1998р.: Аналітичні статті, коментарі, таблиці /І.Шпак, Р.Лаліберте, П.Рікой та ін.; Група фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету. - К., 1999. - 96 с.
35. Бюджетний і Податковий Огляд. Третій квартал і жовтень 1999 р./ І.Шпак, Р.Лаліберте, П.Рікой та ін.; Група фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету. - К., 1999. - 87 с.
36. Бюджетний і Податковий Огляд. Річний звіт 1999 р. Аналіз Закону про Державний бюджет України на 2000 р. Аналіз виконання бюджету за січень-лютий 2000 р. / І.Шпак, Р.Лаліберте, П.Рікой та ін.; Група фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету. - К., 2000. - 151 с.
37. Бюджетний і Податковий Огляд. Січень-серпень 2000 р. Аналіз проекту Бюджету-2001 / І.Шпак, Р.Лаліберте, В.Серск та ін.; Група фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету. - К., 2000. - 106 с.
38. Бюджетний і Податковий Огляд. Річний звіт за 2000 р. Аналіз бюджету-2001. Січень-лютий 2001 р. / І.Шпак, В.Чеченко, К.Майнзюк та ін.; Група фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету. - К., Квітень 2001. - 97 с.
39. Бюджетний Кодекс України // Урядовий кур’єр. - 2001. - № 131. - С. 5-12.
40. Бюджетні слухання: метод. рек. щодо орг. та проведення бюдж. слухань в органах місц. самоврядування України / В.І.Кравченко (кер. авт. кол.), О.Ю.Кучеренко, І.І.Гейдор та інші. - К.: НДФІ, 2000. - 120 с. - Бібліогр.: с.

107-112.

41. Валова додана вартість по регіонах України за 1996-1998 роки: Статистичний бюлетень. - К., 2000. - 60 с.
42. Валова додана вартість по регіонах України: Статистичний бюлетень Держкомстат України. - К., 2001, - 80 с.
43. Василик О.Д. Государственный бюджет СССР: Учеб. пособие. - К.: Вища школа, 1982. - 279 с.
44. Василик О.Д. Державні фінанси України: Навч. посібник. - К.: Вища шк., 1997. - 383 с.
45. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. - К.: НІОС. - 2000. - 416 с.
46. Василик О.Д., Буковинський С.А., Павлюк К.В. Фінансова стабілізація: суть, заходи, проблеми // Фінанси України. - 1996. - № 3-4. - С. 5-28.
47. Василик О.Д., Павлюк К.В. Удосконалення податкової системи України // Фінанси України. - 1997. - № 10. - С. 37-42.
48. Василик О.Д., Павлюк К.В. Шляхи зміцнення фінансового становища держави // Фінанси України. - 1998. - № 7. - С. 5-9.
49. Васильева М.В. Местные бюджеты в современных условиях. - М.: Финансы и статистика, 1987. - 112 с.
50. Васильченко З.М. Доходи бюджету в системі управління економікою // Фінанси України. - 1997. - № 6. - С. 25-32.
51. Величко А.В. Бюджетный механизм инвестирования социальной инфраструктуры / НАН Украины, Институт экономики. - К., 1998. - 258 с.
52. Величко О. Бюджетне фінансування соціальної інфраструктури: проблеми та перспективи // Економіка України. - 1998. - № 2. - С. 39-44.
53. Вишневський В.П., Рибак В.В. Місцеві податки і збори у ринковій економіці // Фінанси України. - 2001. - № 1. - С. 11-20.
54. Воронин А.А., Беляков С.А. Проблемы расходования бюджетных средств в сфере образования // Финансы. - 2000. - № 1. - С. 21-24.
55. Враховувати зацікавленість територій // Урядовий кур'єр. - 1999. - № 244. - С.

2.

56. Гастон Жез. Общая теория бюджета [Перевод под редакцией Г.Г.Соловья и К.К.Шмакова. Предисловие Г.Я.Сокольниковой]. - М.: Госфиниздат СССР, 1930. - 339 с.
57. Геєць В. Соціогуманітарні складові перспектив переходу до соціально орієнтованої економіки в Україні // Економіка України. - 2000. - № 1. - 4-11; №2. - С. 4-12.
58. Германчук П. Бюджетна політика у 2000 році // Урядовий кур'єр. - 2001. - №14. - С. 7.
59. Гловінський Є. Фінанси У.С.С.Р. / Праці Укр. Наукового ін-ту. Том. ХЛІ. - Варшава, 1939. - 331 с.
60. Горбулін В., Михалевич М., Сергієнко І. Про деякі проблеми і результати фінансового та бюджетного прогнозування в умовах перехідної економіки // Економіка України. - 1997. - № 2. - С. 31-39.
61. Горский И.В. Налоговый потенциал в механизме межбюджетных отношений // Финансы. - 1999. - № 6.- С. 27-30.
62. Государственные финансы: Учеб. Пособие для студентов экон. вузов и фак. / В.М.Федосов, Л.Д.Буряк, Д.Д.Бутаков и др.; под ред. В.М.Федосова, С.Я.Огородника и В.Н.Суторминой. - К.: Лыбидь, 1991. - 276 с.
63. Государственный бюджет и государственные долги России. Под редакцией профессоров П.И.Броунова и В.А.Фаусека. - СПб, 1908. - 92 с.
64. Государственный бюджет СССР: Учебник /Автор. коллектив под рук. проф. И.Д.Злобина. - М.: Финансы, 1970. - 368 с.
65. Государственный бюджет СССР: Учебник /Автор. коллектив под рук. проф. В.В.Лаврова и чл.-кор. АН СССР проф. К.Н.Плотникова. - 2-е изд., доп. и перераб. - М.: Финансы, 1975. - 415 с.
66. Государственный бюджет СССР: Учебник / Под ред. М.К.Шерменева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Финансы, 1978. - 408 с.
67. Грабовський С. та ін. Нариси з історії українського державотворення /

- С.Грабовський, С.Ставроянi, Л.Шкляр. - К.: Генеза. - 608 с.
68. Григораш Т.Ф. Фінансові чинники формування місцевих бюджетів // Фінанси України. - 2001. - № 5. - С. 62-64.
69. Грушевський М. Ілюстрована історія України / Репринтне відтворення видання 1913 року. - К., 1913. - 524 с.
70. Гудзь П.В. Особенности управления местными финансами курортного города. – Донецк: ИЭП НАН Украины. - 1999. - 44 с.
71. Гукасьян Г.М. Экономическая теория: ключевые вопросы: Учебное пособие / Под ред. д.э.н., профессора А.И.Добрынина. - 3-е изд., доп. - М.: ИНФРА-М, 1998. - 199 с.
72. Давей К. Бюджетная децентрализация. Практическое руководство по государственной политике // Трансформация: Экономический бюллетень о странах с переходной экономикой. - 2001. - Февраль-март. - С. 33-34.
73. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: Т. 1-4. - М.: Русский язык, 1978 - Т. 1. А - З. 1978. - 699 с.
74. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: Т. 1-4. - М.: Русский язык, 1978 - Т. 2. И - О. 1979. - 779 с.
75. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: Т. 1-4. - М.: Русский язык, 1978 - Т. 3. П. 1980. - 555 с.
76. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: Т. 1-4. - М.: Рус. яз., 1978 - 1980. Т. 4. Р - V. 1980. - 683 с.
77. Данилишин Б. Регіональна політика: час визначатися // Урядовий кур'єр. - 2000. - № 234. - С. 6.
78. Данилов Д.В. Местные налоги и рента. - М.: Госфиниздат, 1930. - 87 с.
79. Декрет Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” від 20.05.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 30. - С. 783-788.
80. Демченков В.С. Регулирование местных бюджетов: (Распределение доходов между бюджетами) / В.С.Демченков, М.Ф.Ужвенко. - М.: Финансы, 1975. - 88с.
81. Деркач Н.И., Гордеева Л.П. Бюджет и бюджетный процесс на Украине.



-Дніпропетровськ: Пороги, 1995. - 256 с.

82. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. Ю.Немец (ред.). - К.: Основи, 1998. - 542 с.
83. Дитячі інтернатні заклади у 1999 році: Статистичний бюлетень / Державний комітет статистики України. - К., 2000. - 17 с.
84. Долішний М.І. Актуальні проблеми формування регіональної політики в Україні // Регіональна економіка. - 1999. - № 3 (13). - С. 7-18.
85. Дошкільні заклади України: Статистичний бюлетень / Державний комітет статистики України. - К., 2000. - 71 с.
86. Економіка України та шляхи її подальшого реформування. Матеріали Всеукраїнської наради економістів, 14-15 вересня 1995 р. - К.: Генеза, 1996. - 323 с.
87. Енциклопедія українознавства. Том 1. Перевидання в Україні. - Львів, 1993. - 400 с.
88. Європейська хартія місцевого самоврядування [переклад з англійської мови Є.М.Вишневського]. - Видавництво Ради Європи. - 9 с.
89. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України. - К.: Наукова думка, 1997. - 302 с.
90. Єрмошенко М.М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення. - К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2001, - 309 с.
91. Житловий фонд України у 1998 році: Статистичний бюлетень / Державний комітет статистики України. - К., 1999. - 284 с.
92. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. - 2-ге видання, виправлене та доповнене. - Львів: Вид-во "Центр Європи", 1997. - 576с.
93. Зайчикова В.В. Формула фінансового вирівнювання: досвід зарубіжних країн та можливості його використання в Україні // Наукові праці НДФІ. Вип. 7. - 1999. - С. 39-47.
94. Заклади культури, мистецтва, фізкультури та спорту України у 1999 році:

Статистичний бюлетень / Державний комітет статистики України. - К., 2000. - 22 с.

95. Заклади охорони здоров'я та захворюваність населення у 1999 році: Статистичний бюлетень / Державний комітет статистики України. - К., 2000. - 40 с.
96. Закон України "Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України "Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти" та внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20.04.2000 р. // Урядовий кур'єр. - 2000. - № 85. - С. 12.
97. Закон України "Про власність". - К.: Парламентське видавництво, 2000. – 24 с.
98. Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність" від 21.12.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 9. - С. 180-181.
99. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" від 29.06.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 41. - С. 834-837.
100. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" від 11.05.2000 р. // Урядовий кур'єр. - 2000. - № 101. - С. 9-10.
101. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про систему оподаткування" від 18.02.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 16. - С. 255-262.
102. Закон України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" від 16.03.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 19. - С. 497-498.
103. Закон України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про формування місцевих органів влади і місцевого самоврядування" від 28.06.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 126. - С. 786-788.
104. 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. - № 26. - С. 589-611.
105. Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 5.10.2000 р. // Урядовий кур’єр. - 2000. - № 206. - С. 10.
106. Закон України “Про Державний бюджет України на 1992 рік” від 18.06.1992р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 35. - С. 1194-1201.
107. Закон України “Про Державний бюджет України на 1993 рік” від 9.04.1993р. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 20. - С. 519-525.
108. Закон України “Про Державний бюджет України на 1994 рік” від 1.02.1994р. // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 20. - С. 551-562.
109. Закон України “Про Державний бюджет України на 1995 рік” від 6.04.1995р. // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 16. - С. 353-365.
110. Закон України “Про Державний бюджет України на 1996 рік” від 22.03 1996р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 16. - С. 151-163.
111. Закон України “Про Державний бюджет України на 1997 рік” від 27.06.1997р. // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 33. - С. 591-602.
112. Закон України “Про Державний бюджет України на 1998 рік” від 30.12.1997р. // Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 21. - С. 330-348.
113. Закон України “Про Державний бюджет України на 1999 рік” від 31.12.1998р. // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 8. - С. 132-147.
114. Закон України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” від 17.02.2000р. // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 14-15-16. - С. 178-248.
115. Закон України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” від 7.12.1998р. // Урядовий кур’єр. - 2000. - № 243. - С. 5-9.
116. Закон України “Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області” // Урядовий кур’єр. Орієнтир. - 2001. - № 25. - С. 1-6.
117. Закон України “Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої

- освіти” від 17.09.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 45. - С. 945-946.
118. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997р. // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - С. 379-429.
119. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 20-21. - С. 426-443.
120. Закон України “Про місцеві податки і збори” (Проект) // Місцеве самоврядування. - 1997. - № 3-4(5). - С. 138-146.
121. Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 28. - С. 907-939.
122. Закон України “Про оренду майна державних підприємств та організацій” від 10.04.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 30. - С. 1003-1010.
123. Закон України “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності” від 3.03.1998 р.// Відомості Верховної Ради України. - 1998. - № 34. - С. 686-690.
124. Закон України “Про представника Президента України” від 5.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 23. - С. 691-694.
125. Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” від 15.01.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 11. - С. 215-224.
126. Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” від 3.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 22. - С. 638-639.
127. Закон України “Про цінні папери і фондову біржу” (за станом на 11 травня 2000 р.). - К.: Парламентське видавництво, 2000. - 27 с.
128. Закон Української РСР “Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих”. (Прийнятий на третій сесії Верховної Ради Української РСР п’ятого скликання). - К, 1960. - 36 с.

129. Закон Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” від 7.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1991. - № 2. - С. 24-63.
130. Звернення Президента України Леоніда Кучми до Верховної Ради України 4 квітня 1995 року // Діло. - 1995. - № 28. - С. 3-7.
131. Зюнькін А.Г. Фінансове право: Опорний конспект лекцій. - К.: МАУП, 1999. - 112 с. - Бібліогр.: с. 108-109.
132. Иванов А.Г. Методика разрешения противоречий внутри бюджетной системы / НАН Украины, Института экономики промышленности. - Донецк, 1997. - 40 с.
133. Игудин А.Г. Нормативно-долевой метод межбюджетных отношений: первые итоги и перспективы // Финансы. - 1996. - № 8. - С. 9-14.
134. Игудин А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. - 1998. - № 8. - С. 6-9.
135. Игудин А.Г. Почему не снижается острота противоречий в межбюджетных отношениях // Финансы. - 1998. - № 2. - С. 9-12.
136. Исаев И.А., Золотухина Н.М. История политических и правовых учений России XI-XX вв. - М.: Юристъ, 1995. - 378 с.
137. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г.Графский, Н.Н.Ефремова, В.Н.Карпец и др. - М.: Наука, 1995. - 301 с.
138. Інформація про хід приватизації державного майна в Україні за I квартал 2000 р. // Державний інформаційний бюлетень про приватизацію. - 2000. - №6(94). - С. 6-10.
139. Калитенко А.П., Поповкін В.А. З досвіду економічного районування / Національний інститут стратегічних досліджень. Наукові доповіді. - К., 1993. - Вип. 12 - 51 с.
140. Каун О.Б. Концептуальні засади формування міжбюджетних відносин в Україні // Фінанси України. - 2001. - № 6. - С. 31-38.
141. Кемпбелл Р. Макконнелл, Стенлі Л. Брю. Аналітична економія. Принципи, проблеми і політика. Частина 1. Макроекономіка. Тринадцяте видання. - Львів.:

Просвіта, 1997. - 671 с.

142. Кириленко О.П. Аналіз діючої практики місцевих бюджетів // Наукові записки (Тернопільська академія народного господарства). - 2001. - Випуск 9. - С. 284-287.
143. Кириленко О.П. Бюджетні слухання як елемент бюджетного процесу // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія "Економіка". Випуск 45. - К., 2000. - С. 28-29.
144. Кириленко О.П. Відкриті громадські слухання у бюджетному процесі // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. - 2000. - № 6. - С. 48-52.
145. Кириленко О.П. Європейська хартія місцевого самоврядування і місцеві бюджети України // Вісник Тернопільської академії народного господарства. - Вип. № 6. - Тернопіль, 1999. - С. 91-93.
146. Кириленко О.П. Зміцнення доходної бази місцевих бюджетів // Фінанси України. - 1996. - № 9. - С. 35-39.
147. Кириленко О.П. Історичні витоки місцевого оподаткування // Вісник Державної податкової служби України. - 2000. - листопад-грудень. - С. 36-41.
148. Кириленко О.П. Класичні засади оподаткування у вітчизняній системі // Фінанси України. - 1999. - № 11. - С. 114-122.
149. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини в Україні і світовий досвід // Вісник Тернопільської академії народного господарства. Спеціальний випуск № 6. - Тернопіль, 1998. - С. 44-47.
150. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення // Фінанси України. - 2000. - № 6. - С. 64-69.
151. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини та бюджетне регулювання // Вісник Тернопільської академії народного господарства. - 2000. - № 9. - Тернопіль, Економічна думка, 2000. - С. 167-170.
152. Кириленко О.П. Місцеві бюджети в економічній системі держави // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені

- Володимира Гнатюка. Серія “Економіка” - 2001. - № 7. - С. 83-87.
153. Кириленко О.П. Місцеві бюджети і фінансова безпека держави // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць. - Вип. 26. - К.:ВПЦ “Київський університет”, інститут міжнародних відносин, 2001. - С. 106-113.
154. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України: етапи становлення та розвитку // Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. - 2001. - № 3. - С. 285-290.
155. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). - К.: НІОС, 2000. - 384 с.: табл. 47, рис. 16, додатків 10.
156. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України у 2001 році: нові підходи // Підприємництво, господарство і право. - 2001. - № 6. - С. 7-10.
157. Кириленко О.П. Місцеві бюджети як фактор фінансової стабілізації / Особливості економічної політики постсоціалістичних країн в умовах глобалізації світової економіки (Приклад України): Матеріали VII міжнародної науково-теоретичної конференції (25-26 листопада 1999 р.). Модуль II. - К., 1999. - С. 81-86.
158. Кириленко О.П. Проблеми вдосконалення бюджетного законодавства України // Роль фінансово-кредитної системи у стимулюванні економічного зростання в Україні: Зб. наук. праць. - Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 1999. - С. 37-43.
159. Кириленко О.П. Проблеми оподаткування власності // Вісник Тернопільської академії народного господарства. - Вип. № 12. - Тернопіль, 2001. - С. 69-73.
160. Кириленко О.П. Проблеми реформування бюджетної системи України / Україна на порозі XXI століття: економіка, державність. Збірник наукових праць по матеріалам міжнародної науково-практичної конференції, м. Вінниця, 30-31 березня 2000 р., Том I. - С. 164-169.
161. Кириленко О.П. Фінансова криза в Україні: загроза чи реальність // Фінанси України. - 1998. - № 12. - С. 102-109.
162. Кириленко О.П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування //

- Фінанси України. - 2001. - № 1. - С. 34-39.
163. Кириленко О.П. Формування інституту місцевих фінансів і місцеві бюджети України // Наукові записки Тернопільського державного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія “Економіка” - 2001. - № 8. - С. 76-81.
164. Кириленко О.П. Шляхи зміцнення доходної бази місцевих бюджетів // Економічний часопис. - 1998. - № 10. - С. 43-44.
165. Кобанько П.Л. Содержание и сущность бюджетного права. - К., 1910. - 18 с.
166. Коваленко А., Мельник В. Местные бюджеты в Украине: штрихи к портрету // Зеркало недели. - 1997. - № 45. - С. 7.
167. Ковальчук Т.Т. Детінізація економіки – фактор фінансової безпеки України // Банківська справа. - 2001. - № 2. - С. 3-11.
168. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Конституції України від 8.06.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 18. - С. 397-413.
169. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Преса України, 1997. - 80 с.
170. Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/ 2001.
171. Концепція “Реформування міжбюджетних відносин в Україні”: Проект. - К.: НДФІ, 1999. - 84 с.
172. Копитов С.М. Функції казначейства з виконання державного та місцевих бюджетів // Фінанси України. - 2001. - № 5. - С. 45-50.
173. Корнієнко М. Місцеве самоврядування / Демократичні зошити. Вип.7. [1997]. - Аналітично-інформаційна служба Центр демократичних реформ (ДЕМОС Центр) за сприяння Фонду “Євразія” (USAID). - 36 с.
174. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та “урядова вертикаль” // Місцеве



- самоврядування. - 1997. - № 3-4 (5). - С. 37-41.
175. Котляревский С. Бюджет и местные финансы. - М.: “Эконом. Жизнь”, 1926. - 146 с.
176. Кравченко В.І. Концептуальні засади реформи міжбюджетних взаємовідносин в Україні // Наукові праці НДФІ. - 1999. - № 7. - С. 3-10.
177. 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.
178. Кравченко В.І. Місцеві фінанси все ще співають романси // Українське місто. - 1999. - №1. - С. 16-17.
179. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. - К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. - 487 с.
180. Кравченко В. Розмежування повноважень – за чіткими критеріями // Місцеве самоврядування. - 1997. - № 3-4 (5). - С. 42-44.
181. Кравченко В.І. Територіальний устрій та місцеві органи влади України / Національний інститут стратегічних досліджень. Вип. 43. - К., 1995. - 89 с.
182. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики. - К.: НДФІ, 1997. - 191 с.
183. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989-2001). - К.: Видавничий дім “КМ Academia”, 2001. - 460 с.
184. Кравчук Р.С. У пошуках рівноваги: регіональне самоврядування і субнаціональна фінансово-бюджетна політика в Україні / Програма сприяння парламентам України. За фінансової підтримки Агенства США з міжнародного розвитку. - 40 с.
185. Криниця С.О. Зміцнення фінансової бази місцевого та регіонального самоврядування // Фінанси України. - 1998. - № 2. - С. 38-47.
186. Криниця С.О. Формування бюджетів розвитку в регіонах України // Фінанси України. - 2000. - № 11. - С. 8-17.
187. Крип'якевич І.П. Історія України / Відп. редактори Ф.П.Шевченко,

- Б.З.Якимович - Львів: Світ, 1990. - 520 с.
188. Крисаченко В.С. Українознавство: Хрестоматія-посібник: У 2 кн. Кн.2. К.: Либідь, 1997. - 464 с.
189. Крынская Б. Проблема регулирования местных бюджетов в районированных областях. На опыте Урала и Северного Кавказа. Предисловие Д.Боголепова. - М., 1929. - 147 с.
190. Крючков С.М. та ін. Исторично-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування: світовий і український досвід / Ін-т системного аналізу та впровадження соціальних проєктів. - К., 1998. - 194 с.
191. Кудряшов Р.А. Распределение доходов между бюджетами. - М.: Госфиниздат, 1962. - 68 с.
192. Кузьменко Н.А. Удосконалення міжбюджетних відносин // Фінанси України. - 1998. - № 1. - С. 26-27.
193. Кузьменко Н.А. Удосконалення міжбюджетних відносин в Україні // Фінанси України. - 1996. - № 9. - С. 40-44.
194. Кульчицький М.І. Роль міжбюджетних відносин у стимулюванні розвитку регіонів України // Фінанси України. - 2000. - № 3. - С. 87-91.
195. Курс по финансовому программированию и макроэкономической политике в странах с переходной экономикой Институт МВФ. Международный Валютный Фонд. - Том III. - Киев, Украина. - 5-16 июня, 2000.
196. Курс реформ – виважена і послідовна економічна політика. Виступ Президента України Л.Д. Кучми на VII з'їзді УСПП 25 травня 1999 року // Урядовий кур'єр. - 1999. - № 97-98. - С. 2-4.
197. Курс экономической теории. Общие основы экономической теории, микроэкономика, макроэкономика, переходная экономика: Учебное пособие / Руководитель авторского коллектива и научный редактор профессор А.В.Сидорович. - М.: МГУ им. М.В.Ломоносова, Издательство "ДИС", 1997. - 736 с.
198. Курчинский М.А. Городские финансы. Эволюция налоговой системы в

- городах Пруссии в конце XXI и начале XX века (1870-1910). - СПб, 1911. - 483с.
199. Кучеренко О.Ю. Записки губернатора. - К.: НДФІ. - 304 с.
200. Лави бюджетників буде скорочено // Урядовий кур'єр. - 2001. - № 63. - С. 2.
201. Лагутін В., Каун О. Міжбюджетні відносини: основні принципи і напрями реформування // Збірник наукових праць Українського фінансово-економічного інституту. - 1999. - № 3(6). - С. 96-99.
202. Лайкам К. Оптимизация распределения налогов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы // Вопросы экономики. - 1998. - № 10. - С. 139-142.
203. Лайкам К.Э., Шаромова В.В. Место и роль налоговой политики в совершенствовании межбюджетных отношений // Финансы. - 1998. - № 6. - С. 12-14.
204. Лановик Б.Д. та ін. Історія господарства: Україна і світ: Підручник / Б.Д.Лановик, З.М.Матисякевич, Р.М.Матейко; За ред. Б.Д.Лановика. - К.: Вища шк., 1995. - 480 с.
205. Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. - 1998. - № 3. - С. 18-37.
206. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. 2-е издание (стереотипное). - М.: УРСС, 1999. - 368 с.
207. Лепский С.М. Местный бюджет Союза Советских Социалистических Республик. - М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1928. - 44 с.
208. Либерман Я.Г. Государственный бюджет СССР в новых условиях хозяйствования. - М.: Наука, 1970. - 366 с.
209. Лісовська Л.П., Ганевич Д.М. Формування місцевих бюджетів // Фінанси України. - 1996. - № 7. - С. 11-14.
210. Луніна І. Бюджетний кодекс України і реалії міжбюджетних відносин // Економіст. - 2000. - № 10. - С. 32-36.
211. Луніна І. Державні фінанси України у перехідний період. - Харків: Форт,

2000. - 296 с.

212. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. - 1998. - № 3. - С. 31-41.
213. Луніна І. Шляхи реформування міжбюджетних відносин в Україні // Збірник наукових праць Українського фінансово-економічного інституту. - 1999. - №3(6). - С. 100-103.
214. Лушин С.И. Государственные финансы в новых условиях // Финансы. - 1998. - № 5. - С. 7-11.
215. Ляшенко Ю.І. Місцеве оподаткування в системі фінансової діяльності держави // Фінанси України. - 1998. - № 6. - С. 104-107.
216. Львов Н.В., Трунов С.А. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований // Финансы. - 1997. - № 11. - С. 14-15.
217. Майбурд Е.М. Введение в историю экономической мысли. От пророков до профессоров. - М.: Дело, Вита-Пресс, 1996. - 544 с.
218. Максимова Н.С. О реформировании межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. - 1998. - № 6. - С. 5-11.
219. Марков А.П. Местные финансы (Очерки по вопросам финансового законодательства). Вып 1. - Харьков: Изд-во "Союз", 1918. - 162 с.
220. Матеюк В.И. Основы самостоятельности и сбалансированности местных бюджетов // Финансы. - 2000. - № 3. - С. 7-9.
221. Мельник П.В. Проблема формування місцевих бюджетів і податкова політика держави // Фінанси України. - 1998. - № 6. - С. 101-103.
222. Мельник С., Криниця С. Про формування місцевих бюджетів // Економіка України. - 2000. - № 1. - С. 17-23.
223. Мельничук С. Економіка і бюджетна політика України: ситуативне і фундаментальне // Економіст. - 1999. - № 8. - С. 22- 31.
224. Меньшиков Н.И. Бюджетный эксперимент // Финансы СССР. - 1986. - № 8. - С. 45-46.
225. Местное финансирование в Европе. Документ, подготовленный под

- авторитетом Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) Советы Европы. - Издание Совета Европы, 1997. - 158с.
226. Местные налоги и сборы. - М.: Госфиниздат, 1949. - 16 с.
227. Местные налоги и сборы. Общие положения. - М.: Фингиз НКФ СССР, 1925. - 63 с.
228. Местные бюджеты Союза ССР за 1936 год. Статистический сборник. - М.: Госфиниздат, 1938. - 379 с.
229. Местные бюджеты СССР (Статистический сборник). - М.: Госфиниздат, 1960. - 327 с.
230. Местные бюджеты СССР (Статистический сборник). - М.: Издательство «Финансы», 1970. - 503 с.
231. Местные бюджеты СССР в 1929/30 году. - М.: Госфиниздат, 1931. - 203 с.
232. Местные бюджеты СССР за 1926-27 гг. - М.: Госфиниздат, 1929. - 69 с.
233. Местные бюджеты СССР за 1934 год. - М.: Госфиниздат, 1935. - 187 с.
234. Местные финансы СССР. Бригада под рук. проф. Н.Н.Ровинского. - М., Госфиниздат, 1936. - 484 с.
235. Местный бюджет. Бригада авторов под руководством И.Н.Смирнова. - М.: Госфиниздат, 1936. - 164 с.
236. Местный бюджет Союза ССР в 1924-25 году. Исполнение бюджетов. - М.: Финансовое издательство Н.К.Ф. С.С.С.Р., 1927. - 240 с.
237. Міжбюджетні відносини: Міністерство фінансів України. - К., 2001. - 17 с.
238. Місцеве та регіональне самоврядування України. Видання фонду сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України. - К, 1992. - 74 с.
239. Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції / Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України. - К., 1994. - 160 с.
240. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. Саєнко Ю.І., Ткачук А.Ф., Привалов Ю.О. - К.: Інститут соціології НАНУ, 1997. - 148 с.

241. Мітіліно М.І. Основи фінансової науки. - Державне видавництво України, 1929. - 395 с.
242. Моїсеєнков В.В. Формування місцевих бюджетів в умовах ринкових відносин // Фінанси України. - 1996. - № 11. - С. 16-18.
243. Моніторинг запровадження нового підходу до розподілу міжбюджетних трансфертів. Травень 2001 р. / Матеріал підготовлений Групою фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради з питань бюджету в рамках проекту "Реформування міжбюджетних відносин", який здійснюється Асоціацією міст України спільно з дослідницьким інститутом RTI. - К., 2001. - 57 с.
244. Моніторинг соціально-економічного становища України та її регіонів за січень-грудень 1999 р. / Міністерство економіки України. - К., 2000. - 129 с.
245. Муніципальний рух України: досвід та перспективи розвитку: Зб. Матеріалів та док. V Всеукраїнських муніципальних слухань (Судак - Новий Світ, 20-22 липня 1999 р.) та Всеукраїнської муніципальної наради з питань освітнього та інформаційного забезпечення українського муніципального руху (Ялта - Гаспра, 26-28 жовтня 1998 року). - К.: Логос, 2000. - 204 с.
246. На шляху до Європи. Український досвід єврорегіонів: [Проект Київського центру Ін-ту Схід - Захід] / Є.Кіш, О.Вишняков, Л.Лендшел та інші; за ред. С.Максименка, І.Студеннікова. - К.: Логос, 2000. - 244 с.
247. Налоговые системы зарубежных стран: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.Г.Князева, проф. Д.Г.Черника. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. - 191 с.
248. Народне господарство України у 1992 році: Стат. щорічник / Міністерство статистики України; Відповідальний за випуск В.В.Самченко. - К.: Техніка, 1993. - 464 с.
249. Народне господарство Української РСР у 1989 році: Стат. щорічник / Держкомстат УРСР; Від. за випуск В.В.Самченко. - К.: Техніка, 1990. - 463 с.
250. Національні рахунки України за 1998 рік: Статистичний збірник / Державний комітет статистики України. - К., 2000. - 97 с.

251. Невідкладні завдання бюджетної політики. Вступне слово Президента України Л.Д.Кучми на міжнародній науково-практичній конференції 25 травня 2001 р. // Урядовий кур'єр. - 2001 р. - № 93. - С. 4-5.
252. Никитин С., Глазова Е., Степанова М. Изменения в системе налогообложения // Мировая экономика и международные отношения. - 1999. - № 8. - С. 35-42.
253. Новые подходы к формированию местных бюджетов / Н.Г.Чумаченко, Б.М. Биренберг, Л.М.Кузьменко, Л.Г.Червова; НАН Украины, Ин-т экономики промышленности. - Донецк, 1994. - 70 с.
254. Обозна Н.В. Муніципальна позика: проблеми її використання і шляхи їх розв'язання // Фінанси України. - 1996. - № 12. - С. 14-21.
255. Общая теория финансов: Учебник / Л.А.Дробозина, Ю.Н.Константинова, Л.П.Окунева и др.; Под ред. Л.А.Дробозиной. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. - 256 с.
256. Огонь Ц.Г. Фінансова політика і доходи бюджету України // Фінанси України. - 1996. - № 8. - С. 5-23.
257. Озеров И.Х Основы финансовой науки. - Вып. II. - 3-е изд., доп. - М., 1910. - 352 с.
258. Озеров И.Х. Основы финансовой науки: Курс лекций. - М.: Тип. Товарищества Сытина, 1914. - Вып II. - Изд. 4-е, доп. - 364 с.
259. Опарін В.М. Передумови та чинники розбудови ефективної бюджетної системи в Україні // Фінанси України. - 2000. - № 9. - С. 126-133.
260. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія): Навч. посібник. - К.: КНЕУ, 1999. - 164 с.
261. Оперативний моніторинг виконання Бюджету. Січень-квітень 2001 року / Міністерство фінансів України. Департамент по бюджету. - К., 2001. - 33 с.
262. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-учасниць Європейського Союзу та вибір України / Програма Tacis Європейського Союзу. Українсько-Європейський консультативний центр з питань законодавства - К., 2000. - 119 с.

263. Основи економічної теорії: Підручник / За ред. проф. С.В.Мочерного; Худож. оформ. В.М.Штогриня. - Тернопіль: АТ "Тарнекс" за участю АТ "НОЙ" та вид-ва "Світ", 1993. - 688 с.
264. Основи економічної теорії: політекономічний аспект: Підручник / Г.Н.Климко, В.П.Нестеренко, Л.О.Каніщенко та ін.; За ред. Г.Н.Климка, В.П.Нестеренка. - 2-е вид., перероб. і допов. - К.: Вища шк. - Знання, 1997. - 743с.
265. Основні показники виконання зведеного, державного та місцевих бюджетів України за 2000 рік / Міністерство фінансів України. - К., 2001. - 51 с.
266. Пабат М.Г. Про окремі аспекти формування доходної частини бюджетів регіональних та місцевих органів управління // Фінанси України. - 1996. - № 10. - С. 11-17.
267. Павлова Л.Н. Бюджетные потоки и проблемы бюджетного регулирования // Финансы. - 1996. - № 4. - С. 45-48.
268. Павлова Л.П. Местные бюджеты капиталистических государств. - М.: Финансы, 1972. - 152 с.
269. Павлова Л.П. Финансы местных органов управления капиталистических стран. - М.: Финансы, 1977. - 127 с.
270. Павлова Л.П., Черник Д.Г. Местные финансы капиталистических государств // Финансы. - 1990. - № 7 - С. 67-73.
271. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. - 1997. - № 7. - С. 36-44.
272. Павлюк К.В. Проблеми формування бюджету розвитку // Фінанси України. - 2000 - № 1. - С. 59-65.
273. Павлюк К.В. Фінансові ресурси держави. - К.: НІОС, 1998. - 198 с.
274. Падалка В.М., Михайлик Ю.О., Крапивка В.І. Економетричні моделі як засіб прогнозування доходів регіональних бюджетів // Фінанси України. - 1999. - №6. - С. 8-18.
275. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. - Укр. вільна академія наук



в Німеччині. - Мюнхен, 1963. - 194 с.

276. Пансков В.Г. О формировании бюджетов на нормативной основе // Финансы СССР. - 1988. - № 4. - С. 29-35.
277. Пансков В.Г., Величко Л.С. Задачи укрепления доходной базы местных бюджетов // Финансы СССР. - 1986. - № 3. - С. 18-25.
278. Парижак Н.В. Формування ефективної бюджетної системи України // Фінанси України. - 1998. - № 1. - С. 19-21.
279. Пахомов Ю.М. та ін. Національні економіки в глобальному конкурентному середовищі / Ю.М.Пахомов, Д.Г.Лук'яненко, Б.Г.Губський. - К.: Україна, 1997. - 237 с.
280. Петров В.А. Основы бюджетного кодекса Российской Федерации // Финансы. - 1998. - № 7. - С. 3-7.
281. Петров В.А. Совершенствование механизма межбюджетных отношений // Финансы. - 1995. - № 9. - С. 3-6.
282. Пігенко В. Нотатки щодо оподаткування на місцевому рівні / Програма сприяння парламентам України. За фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. - 5 с.
283. Підсумки соціально-економічного розвитку України у 2000 році та завдання на 2001 рік. Виступ Президента України Л.Д.Кучми на засіданні Національної Ради з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування // Урядовий кур'єр. Орієнтир. - 2001 р. - № 11. - С. 5-9.
284. Плотников К.Н. Бюджет советского социалистического государства. - М.: Правда, 1950. - 32 с.
285. Погребинский А.П. Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX -XX вв.). - М.: Госфиниздат, 1954. - 268 с.
286. Позашкільне виховання дітей в Україні у 1998 році: Статистичний бюлетень / Державний комітет статистики України - К., 1999. - 24 с.
287. Позднякова Т.А. Теоретические аспекты взаимоотношений бюджетов в

області формування доходів // *Фінанси*. - 1998. - № 8. - С. 10-12.

288. Покась В.І. Формування основ фінансової автономії місцевого самоврядування // *Фінанси України*. - 2000. - № 8. - С. 74-80.
289. Политическая экономия: Учебник для вузов / Медведев В.А., Абалкин Л.И., Ожерельев О.И. и др. - М.: Политиздат, 1990. - 735 с.
290. Политическая экономия: Учебник для экон. вузов и фак. Т.2. Социализм - первая фаза капиталистического способа производства / Румянцев Н.М., Богомолов О.Т., Хачатуров Т.С. и др. - 5-е изд., доп. - М.: Политиздат, 1982. - 560 с.
291. Політика субсидування органів місцевого самоврядування. Доповідь Експертної комісії з проблем місцевих та регіональних фінансів // Рада Європи. Експертний комітет з проблем місцевих та регіональних фінансів Керівного комітету з регіональних та муніципальних питань. Упоряд. К Лотцом. - м. Страсбург, 1986 р. - 31 с.
292. Політологія: Кінець XIX - перша половина XX ст.: Хрестоматія / За ред. О.І.Семківа. - Львів: Світ, 1996. - 800 с.
293. Полозенко Д.В., Глущенко Ю.А. Міжбюджетні взаємовідносини і регіональні інтереси // *Фінанси України*. - 2000. - № 11. - С. 3-7.
294. Поляк Г.Б. Бюджет города: (Проблемы и перспективы развития). - М.: Финансы, 1978 С. - 127 с.
295. Поляк Г.Б. Финансовое обеспечение социальной сферы. - М.: Финансы и статистика, 1988. - 191 с.
296. Поляк Г.Б. Финансы местных Советов. - М.: Финансы и статистика, 1991. - 152 с.
297. Поповкін В.А., Калитенко А.П., Розинка В.О. Рівні соціально-економічного розвитку регіонів України / Національний інститут стратегічних досліджень. Наукові доповіді. - К., 1994. - Вип. 24. - 77 с.
298. Постанова Верховної Ради України “Основні напрями бюджетної політики на 1999 рік (Бюджетна резолюція)” від 24.07.1998 р. // *Відомості Верховної Ради*

України. - 1998. - № 43-44. - С. 868-872.

299. Постанова Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики на 1997 рік (Бюджетна резолюція)” від 3.07.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 38. - С. 513-515.
300. Постанова Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики на 1998 рік (бюджетна резолюція)” від 3.07.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 37. - С. 661-663.
301. Постанова Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція)” 1.07.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 35. - С. 701-721.
302. Постанова Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики на 2001 рік (бюджетна резолюція)” від 22.06.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 38. - С. 748-750.
303. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку перерахування субвенцій на фінансування пільг і субсидій населенню на оплату електроенергії, природного та скрапленого газу і житлово-комунальних послуг” від 24.01.2001 р. // Офіційний вісник України: Щотижневий збірник актів законодавства. - 2001. - № 4. - С. 117-121.
304. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік” від 29.12.2000 р. // Офіційний вісник України: Щотижневий збірник актів законодавства. - 2001. - № 1-2. - Частина 1. - С. 137-186.
305. Постанова Кабінету Міністрів України “Про підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів у 2000 році” від 12.01.2000 р. // Офіційний вісник України: Щотижневий збірник актів законодавства. - 2000. - № 2. - С. 66.
306. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги щодо виконання кошторисів доходів і видатків

бюджетних установ та організацій” від 9.01.2000 р. // Урядовий кур’єр. - 2000. - № 9. - С. 10-14.

307. Постанова Кабінету Міністрів України “Про реалізацію абзацу третього статті 63 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” від 2.06.2000 р. // Офіційний вісник України: Щотижневий збірник актів законодавства. - 2000. - № 23. - С. 50-51.
308. Постанова Кабінету Міністрів України “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю” від 5.11.1991 р. // Зібрання постанов уряду. - 1991. - № 12. - С. 10-22.
309. Постанова Кабінету Міністрів України “Про тимчасові коефіцієнти розподілу асигнувань на охорону здоров’я в розрахунку на одного жителя” від 5.09.1996 р.
310. Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік. Послання Президента України Л.Д.Кучми до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України // Урядовий кур’єр. - 2001. - № 102. - С. 5-6.
311. Проблемы местного бюджета. Сборник статей / Под ред. М. Л. Леонтьева и проф. Б. Б. Веселовского. - М.: Госфиниздат, 1929. - 199 с.
312. Проблеми структурної перебудови економіки України / Національна академія наук України. Рада по вивченню продуктивних сил України. - К., 1999. - 332 с.
313. Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Реформи заради добробуту”: Проект // Урядовий кур’єр. - 2000. - № 47. - С. 3-6.
314. Програма “Україна-2010”. Розроблена на виконання розпорядження Президента України від 26 лютого 1998 р. № 43. - К., 1999. - 92 с.
315. Пронина Л.И. О местных финансах в Налоговом кодексе и антикризисных налоговых законах и законопроектах // Финансы. - 1998. - № 9. - С. 22-26.
316. Птицын В.И. Бюджетный федерализм и совершенствование межбюджетных отношений // Финансы. - 1996. - № 6. - С. 7-11.
317. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Как соединить в формуле для расчета трансфертов принципы выравнивания и стимулирования? // Финансы. - 1998. -

№ 7. - С. 21-22.

318. П'ятаченко Г.О. Удосконалення механізму наповнення дохідної частини бюджету // Фінанси України. - 2001. - № 5. - С. 75-77.
319. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України: [Проект Київського центру Ін-ту Схід - Захід]. С.Максименко, Є.Кіш, М.Лендбел, І.Студенніков; за ред. С.Максименка. - К.: Логос, 2000. - 72 с.
320. Реформа местных финансов в Центральной и Восточной Европе. - 2-е изд. доп. - М.: ИПЦ "Финпол", 1995. - 96 с.
321. Реформа міжбюджетних відносин і проблеми розвитку податкової системи України: Матеріали науково-практичної конференції (м. Ірпінь, жовтень 1999 р.). Академія державної податкової служби України. - Ірпінь, 1999. - 412 с.
322. Рибак В. Проблеми формування доходних джерел місцевих бюджетів // Економіка України. - 1996. - № 10. - С. 29-38.
323. Рикардо Д. Сочинения. Том 1. - М.: Госполитиздат, 1941. - 288 с.
324. Ровинский Н.Н. Государственный бюджет СССР: Учеб пособие для фин.-экон. вузов. - М.: Госфиниздат, 1944. - 385 с.
325. Родионова В.М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики. М.: Финансы и статистика, 1985. - 143с.
326. Родионова В.М. Проблемы совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации // Финансы. - 1997. - № 4. - С. 3-7.
327. Родионова В.М. Современные требования к бюджетному законодательству // Финансы. - 1998. - № 7. - С. 8-11.
328. Розвиток громад і регіонів України: [Проект Київського центру Інституту Схід - Захід.] / В.Гудак, Г.Линевич, О.Бойко - Бойчук та інші; за ред. С.Максименка. - К.: Логос, 1999. - 164 с.
329. Розпутенко І.В. Державні видатки в перехідних економіках / Українська академія державного управління при Президентіві України. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 242 с.

330. Розпутенко І. Управління державними видатками в перехідних економіках. - К.: Основи, 1993. - 223 с.
331. Розпутенко І.В., Федів І.О. Державні фінанси: формування і використання на місцевому рівні: Матеріали до лекційного курсу “Бюджетний процес і управління фінансами” / Українська академія державного управління при Президентові України. Кафедра економіки і фінансів. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 104 с.
332. Розробка стратегії економічного розвитку: Навч. посібник для місцевих рад в Україні / Програма сприяння парламентові України. Проект, фінансований АМР США. Інститу штату Індіана та Фундація Україна - США. За фінансової підтримки Агентства з Міжнародного Розвитку США - 71 с.
333. Савлук М. Грошово-кредитна політика Національного банку України та оцінка її ефективності // Вісник Національного банку України. - 1999. - №1(35). - С. 3-7.
334. Савлук М. Загострення проблеми фінансування бюджетного дефіциту в 1999 році // Вісник Національного банку України. - 1999. - № 5 (39). - С. 9-10.
335. Садков В.Г., Гринкевич Л.С. Межбюджетные отношения и методические основы определения размеров региональных бюджетов // Финансы. - 1997. - №6. - С. 16-18.
336. Самообложение населения для удовлетворения его общественных нужд. - Харьков: Агитсекретариат НКФ УССР, 1928. - 39 с.
337. Самоуправление и самофинансирование регионов: теория и практика / Отв. ред. Н.Г.Чумаченко. - К.: Наукова думка, 1994. - 210 с.
338. Селигман Э. Очерки по теории обложения (финансовые проблемы военного и послевоенного периода). - Петроград, Изд-во Сев.-Зап. Промбюро ВСНХ, 1924. - 127 с.
339. Семеко Г.В. Государственное субсидирование и выравнивание местных бюджетов во Франции // Финансы. - 1996. - № 4. - С. 52-57.
340. Середні навчальні заклади України на початок 1999/2000 року:

Статистичний бюлетень / Державний комітет статистики України - К., 2000. - 55 с.

341. Симоненко В.К. Регіони України: Проблеми розвитку. - К.: Наукова думка, 1997. - 263 с.
342. Сиринов М.А. Местные финансы. - М-Л, ГИЗ, 1926. - 216 с.
343. Сисмонд де-Сисмонди. Новые начала политической экономии [Перевод Б.О.Эфруси] - М., 1897. - 292 с.
344. Склад населення України за статтю та віком на 1 січня 2000 року / Державний комітет статистики України; Відповідальний за випуск Стельмах Л.М., Задюєнко Л.В. - К., 2000. - 416 с.
345. Сліпушко О.М. Тлумачний словник чужомовних слів в українській мові. Правопис. Граматика. - К.: Видавництво "Криниця", 1999. - 507 с.
346. Слухай С.В. Дотації, субсидії та субвенції як інструменти бюджетного регулювання в зарубіжних країнах // Наукові праці НДФІ. - 1998. - № 6. - С. 14-24.
347. Слухай С.В. Прямі бюджетні трансферти в системі міжбюджетних відносин // Фінанси України. - 1996. - № 12. - С. 22-32.
348. Слухай С.В. Фінансове вирівнювання на рівні територіальних громад – досвід ФРН // Фінанси України. - 1998. - № 5. - С. 42-53.
349. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов (Вступ. статья и коммент. канд. экон. наук В.С.Афанасьева) - М.: Соцэкгиз, 1962. - 684с.
350. Соколев М.Н. Очерки финансовой науки. - Второе пересмотренное и дополненное издание. - Харьков, Изд-во "Пролетарий", 1926. - 215 с.
351. Советское финансовое право: Учебник / Под общ. ред. доц. Е.А.Ровинского. - М.: Гос. издательство юридической литературы, 1961. - 351 с.
352. Соколовська А.М. Податковий кодекс як фактор фінансової стабілізації // Фінанси України. - 1999. - № 1. - С. 53-64.
353. Соколовська А. Розвиток системи оподаткування в контексті реформи міжбюджетних відносин // Збірник наукових праць Українського

фінансово-економічного інституту. - 1999. - № 3(6). - С. 5-7.

354. Соляникова С.П. Бюджеты территорий. - М.: Финансы и статистика, 1993. - 96 с.
355. Соціальний захист населення у 1999 році: Статистичний бюлетень / Державний комітет статистики України. - К., 2000. - 46 с.
356. Статистичний бюлетень за січень 2000 року № 1 / Державний комітет статистики України. - К., 2000. - 125 с.
357. Статистичний збірник “Роздрібна торгівля України у 1999 році” / Державний комітет статистики України. - К.2000. - 155 стор.
358. Статистичний щорічник України за 1998 рік / Держкомстат України; За ред. О.Г.Осауленка; Відп. за вип. В.А.Головко. - К.: Техніка, 1999. - 576 с.
359. Стігліц, Джозеф Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А.Олійник, Р.Скільський. - К.: Основи, 1998. - 854 с.
360. Субтельний О. Україна: історія / Пер. з англ. Ю.І.Шевчука; Вст. ст. С.В.Кульчицького. - К.: Либідь, 1991. - 512 с.
361. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. - М.: Финансы и статистика, 1996. - 224 с.
362. Сутормина В.Н. Финансы капиталистических государств. – 2-е изд., перераб. и доп. – К.: Вища школа. Головное изд-во, 1983. – 312 с.
363. Сутормина В.М., Федосов В.М., Андрущенко В.Л. Держава – податки – бізнес: (Із світового досвіду регулювання ринкової економіки). - К.: Либідь, 1992. - 328 с.
364. Сутормина В.М. та ін. Фінанси зарубіжних корпорацій: Навч. посібник / В.М. Сутормина, В.М.Федосов, Н.С.Рязанова; за ред. В.М.Федосова. - К.: Либідь, 1993. - 247 с.
365. Сыромолотов Ф. Что такое государственный бюджет? - М.: Красная новь, 1923. - 153 с.
366. Тарангул Л.Л. Регіональна податкова політика і особливості її реалізації // Фінанси України. - 2000. - № 10. - С. 9-13.



367. Твердохлебов В. Местные финансы. - Одесса, 1919. - 304 с.
368. Твердохлебов В.Н. Новейшие финансовые проблемы ( 1914 - 1923 г.г.). - Петроград, 1923. - 156 с.
369. Территориальные бюджеты и межбюджетные отношения // Финансы. - 1997. - № 7. - С. 10-12.
370. Тиктин Г.И. Основные организационные принципы и системы публичного хозяйства. Проблема общетерриториальных (государственных) и местных публичных финансов. - Одесса, 1928. - 108 с.
371. Тихонов В. Централізація і самостійність: в пошуку консенсусу // Урядовий кур'єр. - 2000. - № 201. - С. 4.
372. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід / Посібник. Програма сприяння парламентам України. - К.: Заповіт, 1997. - 186 с.
373. Ткачук І.Г. Економічна самостійність регіону. - К.: Наукова думка, 1994. - 227 с.
374. Ткачук І.Г. Економічні передумови фінансової незалежності регіону // Фінанси України. - 1999. - № 11. - С. 3-11.
375. Токарева Т.А. Бюджетное регулирование – основа бюджетного планирования. Учебн. пособие для студ. спец. “Финансы и кредит” / Донецкий ун-т. - К., 1988. - 80 с.
376. Толкушкин А.В., Суворов Д.В. Политика децентрализации и местные налоги во Франции // Финансы СССР. - 1991. - № 8. - С. 59-66.
377. Точильников Г. Государственный бюджет СССР. - М-Л: Московский рабочий, 1928. - 62 с.
378. Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. - 3-е изд. - М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1937. - 176 с.
379. У истоков финансового права. М: Статут (в серии “Золотые страницы российского финансового права”), 1998, - Том I. - 432 с.
380. Указ Президента України “Про впорядкування механізму сплати ринкового

збору” від 28.06.1999 р. // Урядовий кур’єр. - 1999. - № 124. - С.10.

381. Указ Президента України “Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітетам сільських, селищних і міських Рад” від 30.12.1995 р. // Урядовий кур’єр. - 1996. - № 3-4. - С. 11.
382. Указ Президента України “Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях” від 6.08.1994 р. // Урядовий кур’єр. - 1994. - № 124-125. - С. 2.
383. Указ Президента України “Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію” від 21.08.1995р. // Урядовий кур’єр. - 1995. - № 127-128. - С. 9-12.
384. Україна на порозі ХХІ століття: уроки реформ та стратегія розвитку. Матеріали наукової конференції. - Київ: НТУУ КПІ, 2001. - 340 с.
385. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України. 2000 рік // Урядовий кур’єр. - 2000. - № 34. - С. 5-12.
386. Україна у цифрах у 1999 році: Корот. стат. довід. Державний комітет статистики України: За ред. О.Г.Осауленка. - К., 2000. - 261 с.
387. Улюкаев А. Государственные финансы и региональное развитие // Вопросы экономики. - 1998. - № 3. - С. 4-17.
388. Улюкаев А.В. Система межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. - 1998. - № 2. - С. 13-16.
389. Уроки і перспективи місцевого самоврядування. З виступу Президента України Л.Д.Кучми на урочистих зборах Асоціації міст України 7 грудня 2000 року // Урядовий кур’єр. - 2000. - № 231. - С. 4.
390. Федосов В.М., Львовчкін С.В. Проблеми розбудови податкової системи України // Фінанси України. - 1999. - № 6. - С. 40-48.
391. Филимонов Б.И. Совершенствование составления местных бюджетов. - М.:

Финансы, 1976. - 128 с.

392. Филимонов Б.И. и др. Составление и исполнение местных бюджетов в условиях АСФР / Б.И.Филимонов, А.П.Колесник, Г.Г.Лалаев. - М.: Финансы и статистика, 1982. - 160 с.
393. Финансовая политика за период с декабря 1920 г. по декабрь 1921 г. (Отчет к IX Всероссийскому Съезду Советов). - М.: Редакция изданий Наркомфина, 1921. - 169 с.
394. Финансовая энциклопедия / Под ред. И.А.Блинова и А.И.Буковецкого. - М.: Государственное издательство. 1924. - 923 с.
395. Финансово-бюджетная политика в 1995 г. (с заседания коллегии Минфина РФ) // Финансы. - 1994. - № 12. - С. 7-10.
396. Финансово-кредитный словарь. Т.1. А-Й / Гл. редактор В.Ф.Гарбузов. - М.: Финансы и статистика, 1984. - 511 с.
397. Финансово-кредитный словарь. Т.2. К-П / Гл. редактор В.Ф.Гарбузов. - М.: Финансы и статистика, 1986. - 511 с.
398. Финансово-кредитный словарь. Т.3. Р - Я / Гл. редактор Н.В.Гаретовский. - М.: Финансы и статистика, 1988. - 511 с.
399. Финансы в новых условиях хозяйствования / Под ред. С.И.Лушина. - М.: Финансы и статистика, 1989. - 158 с.
400. Финансы и кредит СССР: Учебник. - изд. 2-е, перераб. и доп. / Под ред. проф., д.э.н. Н.Т.Беркова. - Львов: Изд-во при Львовском Государственном университете издательского объединения "Вища школа", 1987. - 373 с.
401. Финансы СССР: Учебник / Под ред. Н.Г.Сычева, Б.Г.Болдырева. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Финансы и статистика, 1984. - 303 с.
402. Финансы СССР за XXX лет. 1917-1947 / Отв. ред. проф. Н.Н.Ровинский. - М.: Госфиниздат, 1947. - 342 с.
403. Финансы СССР между VI и VII съездами Советов (1931-1934). - М.: Госфиниздат, 1935. - 65 с.
404. Хаузер Ханс-Георг. Система финансового выравнивания между федерацией

и землями в Германии // Финансы. - 1995. - № 5. - С. 53-56.

405. Хегрот С., Кронваль К., Рибердаль К., Рудебек К. Місьцеве управління у Швеції. Традиції і реформи / Програма сприяння парламентаві України. За фінансової підтримки Агенства США з міжнародного розвитку. - № 48 - 15 с.
406. Хесин Я.Б. Пути повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов. - М.: Финансы, 1976. - 96 с.
407. Хиви Джерри. Финансы местных органов власти США // Финансы. - 1995. - № 10. - С. 43-47.
408. Ховард К. и др. Экономическая теория: Учебник для вузов / К.Ховард, Г.Журавлева, Н.Эриашвили. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. - 278 с.
409. Ходорович М.И. Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. - 1995. - № 10. - С. 15-20.
410. Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. - 4-ое изд., перераб. и доп. - СПб, 1913. - 580 с.
411. Христенко В.Б., Лавров А.М. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы. - 1999. - № 2. - С. 3-9.
412. Хурсевич С.Н. Бюджетный федерализм и бюджетный дефицит // Финансы. - 1996. - № 4. - С. 8-11.
413. Хурсевич С.Н. Использование нормативного подхода при организации бюджетного выравнивания // Финансы. - 1996. - № 11. - С. 10-13.
414. Хурсевич С. О некоторых условиях результативности реформы межбюджетных отношений // Вопросы экономики. - 1998. - № 10. - С.127-138.
415. Цалкин Г.М. Самообложение сельского населения (В помощь работникам сельских Советов). - М.: Госфиниздат, 1941. - 24 с.
416. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. - М.: Издательская группа "ФОРУМ-ИНФРА-М", 1998. - 160 с.
417. Черник Д.Г. Налоги в рыночной экономике. - М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. - 383 с.
418. Чугунов І.Я., Самошкіна О.А. Основні підсумки виконання бюджету у 2000

році // Фінанси України. - 2001. - № 6. - С. 39-67.

419. Чумаченко Н.Г. Региональная политика в Украине / Академия наук Украины. Институт экономики промышленности. - Донецк, 1993. - 55 с.
420. Чуприна О.В. Місцеві податки – справа державна // Фінанси України. – №10. - С. 94-98.
421. Шаврин В.А. Местные бюджеты СССР / Учебн. пособие для финансовых техникумов / 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Госфиниздат, 1946. - 224 с.
422. Шамсутдинов Р.Г. Перспективы совершенствования доходной базы местных бюджетов // Финансы СССР. - 1986. - № 3. - С. 26-28.
423. Шах А. Реформування міжурядових бюджетно-фінансових стосунків у країнах, де зароджується й розвивається ринкова економіка / Програма сприяння парламентам України. За фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. - К., 2000. - 7 с.
424. Шерстнева Л.А. Роль финансов в повышении экономической заинтересованности местных Советов // Финансы СССР. - 1985. - № 4. - С. 49-52.
425. Шилов В. Три подхода к понятию “регион” // Регион: проблемы и перспективы. - 1997. - № 4. - С. 50-51.
426. Ширкевич Н.А. Местные бюджеты СССР. - М.: Финансы, 1965. - 168 с.
427. Ширкевич Н.А. Местные бюджеты. - М.: Финансы и статистика, 1991. - 126с. - (ИСФ: Из истории советских финансов).
428. Шишкин А.Г., Захаров М.А. Бюджетные проблемы в федеративном государстве: поиски решения // Финансы. - 1997. - № 4. - С. 8-10.
429. Шишов А.Л. Макроэкономика. - М.: Ассоциация авторов и издателей “ТАНДЕМ”, Издательство ЭКМОС, 1997 г. - 320 с.
430. Шпак І. Податок на коштовне майно: фіскальний дух у кожній оселі? // Діло. - 1995. - № 74. - С. 2.
431. Штурм Р. Бюджет [Перевод А.С.Изгоева] . - СПб, 1907. - 600 с.
432. Шумская Т.Б. Некоторые вопросы совершенствования доходной базы

местных бюджетов // Финансы СССР. - 1987. - № 6. - С. 37-41.

433. Що таке загальні субсидії на розвиток громад? / Програма сприяння парламентів України. За фінансової підтримки Агенства США з міжнародного розвитку. - № 98 - 2 с.
434. Экономическая теория: Учебник / Н.И.Базылев, А.В.Бондарь, С.П.Гурко и др.; Под ред. Н.И.Базылева, С.П.Гурко. - Мн.: ИП "Экоперспектива", 1997. - 368 с.
435. Экономическая теория (политэкономия): Учебник / Под общей ред. заслуженных деятелей науки Российской Федерации, профессоров В.И.Видяпина, Г.П.Журавлевой. - М.: Изд-во Рос. экон. акад., 2000. - 592 с.
436. Энциклопедический словарь. Гранат. - 7-е перераб. изд. / Под ред.: (до 33 тома) проф. В.Я.Железнякова, М.М.Ковалевского, С.А.Муромцева, К.А.Тимирязева - Том седьмой. Брюгге - Вар. - М.: Сов. Энциклопедия, 1940. - 639 с.
437. Юрій С.І., Бескид Й.М. Бюджетна система України: Навчальний посібник. - К.; НІОС, 2000. - 400 с.
438. Юрій С.І., Кириленко О.П. Імперативи місцевого оподаткування // Економіст. - 2000. - № 7-8. - С. 24-27.
439. Юрій С.І., Кириленко О.П. Місцеві бюджети: регіональні відмінності // Регіональна економіка. - 2000. - № 4. - С. 104-112.
440. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: Учебник для вузов - М.: Аспект Пресс, 1996. - 319с.
441. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. - СПб., 1890. - 532 с.
442. Януль І.Є. Бюджетна політика України: проблеми та перспективи // Фінанси України. - 1998. - № 2. - С. 48-51.
443. Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. - 2-е изд., доп. - М.: Изд-во "Ось-89", 1997. - 176 с.
444. Bird, Richard M., Robert D. Ebel and Christine I. Wallich. 1995. Decentralization

of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies. Washington D.C.: The World Bank.

445. Harloff, Eileen Martin. 1987. The Structure of Local Government in Europe. The Hague: International Union of Local Authorities.
446. International Financial Statistics Yearbook. 1999 / International Monetary Fund / Vol. LII, 1999 / Prepared by the IMF Statistics Department. - 988 p.
447. Government Finance Statistics Yearbook. Vol. XXIII, Prepared by the Government Finance Division, IMF Statistics Department. - 477 p.
448. Local Finance in Europe, 1996, Local and regional authorities in Europe, № 61. Council of Europe Publishing.
449. Petersen, J.E. and D.R. Strachota, 1993, Local Government Finance, Washington, D.C.: Government Finance Officers Association.
450. The state in a changing world. World development report. 1997. Published for the World Bank. Oxford University Press.

## ДОДАТКИ



Додаток А.1  
Структура видатків органів місцевого  
самоврядування США у 1990-1997 рр.\*

(%)

Видатки	Роки:				
	1990	1992	1994	1996	1997
Загальні громадські послуги	5,4	5,3	5,3	5,9	5,4
Громадський порядок та безпека	9,5	9,5	9,7	10,4	10,1
Освіта	43,6	43,6	43,1	43,5	44,1
Охорона здоров'я	8,4	8,7	9,1	8,8	9,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	7,4	8,2	8,5	8,3	7,8
Житлове будівництво та комунальні зручності	2,8	2,5	2,0	1,9	1,9
Розважальна, культурна та релігійна діяльність	3,2	3,1	3,2	3,2	3,1
Паливо та енергія	0,3	0,1	0,03	-	-
Сільське і лісове господарство, рибальство, мисливство	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Транспорт і зв'язок	6,2	6,3	6,2	5,8	5,8
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4
Інші видатки	12,0	11,6	11,9	11,2	11,6
Разом	100	100	100	100	100

Додаток А.2

Структура видатків органів місцевого самоврядування

Великобританії у 1990-1998 рр.\*

(%)

Видатки	Роки:				
	1990	1992	1994	1996	1998
Загальні громадські послуги	2,3	1,8	3,2	4,2	4,0
Оборона	0,05	0,05	0,03	0,04	0,02
Громадський порядок та безпека	10,0	10,6	12,6	11,5	12,3
Освіта	32,8	32,9	28,0	28,4	28,7
Соціальний захист та соціальне забезпечення	19,7	25,1	30,2	32,5	32,5
Житлове будівництво та комунальні зручності	10,6	7,8	7,8	5,5	5,4
Розважальна, культурна та релігійна діяльність	4,8	4,5	3,8	3,6	3,1
Сільське і лісове господарство, рибальство, мисливство	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
Видобувні галузі, промисловість, будівництво	-	-	0,004	0,03	0,02
Транспорт і зв'язок	6,6	6,0	5,1	5,2	4,9
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	1,2	0,9	0,7	0,7	1,0
Інші видатки	11,8	10,3	8,4	8,3	8,0
Разом	100	100	100	100	100

Додаток А.3

Структура видатків органів місцевого самоврядування

Данії у 1986-1994 рр.\*

(%)

Видатки	Роки:				
	1986	1988	1990	1992	1994
Загальні громадські послуги	4,0	4,2	4,0	3,9	3,3
Оборона	0,1	0,1	0,1	0,1	0,003
Громадський порядок та безпека	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Освіта	12,9	12,1	11,6	11,2	10,9
Охорона здоров'я	16,0	15,8	15,4	15,7	14,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	52,2	52,8	54,8	54,6	58,0
Житлове будівництво та комунальні зручності	2,6	3,1	2,8	2,9	2,3
Розважальна, культурна та релігійна діяльність	2,9	3,0	2,9	2,9	3,0
Паливо та енергія	0,4	0,6	0,3	0,5	0,2
Сільське і лісове господарство, рибацьтво, мисливство	0,001	0,001	0,0004	0,0004	0,001
Видобувні галузі, промисловість, будівництво	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
Транспорт і зв'язок	3,5	3,5	3,0	2,9	3,1
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	3,2	3,1	3,4	3,6	2,9
Інші видатки	1,7	1,2	1,1	1,1	1,0
Разом	100	100	100	100	100

Додаток А.4

Структура видатків органів місцевого самоврядування

Іспанії у 1995-1996 рр.\*

(%)

Видатки	Роки:	
	1995	1996
Загальні громадські послуги	12,7	13,0
Оборона	6,9	7,3
Громадський порядок та безпека	4,2	4,3
Освіта	2,7	2,6
Охорона здоров'я	4,6	4,7
Соціальний захист та соціальне забезпечення	22,8	21,7
Житлове будівництво та комунальні зручності	9,4	9,3
Розважальна, культурна та релігійна діяльність	0,02	0,02
Сільське і лісове господарство, рибальство, мисливство	1,0	1,1
Видобувні галузі, промисловість, будівництво	0,3	0,3
Транспорт і зв'язок	11,8	11,0
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	2,7	2,7
Інші видатки	20,9	22,0
Разом	100	100

Додаток А.5

Структура видатків органів місцевого самоврядування

Німеччини у 1990-1996 рр.\*

(%)

Видатки	Роки:			
	1990	1992	1994	1996
Загальні громадські послуги	7,2	7,7	7,2	7,4
Громадський порядок та безпека	3,3	3,2	3,3	3,4
Освіта	9,5	12,2	12,8	13,0
Охорона здоров'я	13,1	13,4	13,7	14,5
Соціальний захист та соціальне забезпечення	24,8	22,2	24,5	24,6
Житлове будівництво та комунальні зручності	17,1	17,4	16,0	15,3
Розважальна, культурна та релігійна діяльність	6,7	6,4	5,8	5,7
Паливо та енергія	0,1	0,2	0,2	0,1
Сільське і лісове господарство, рибальство, мисливство	1,2	1,1	0,7	0,6
Транспорт і зв'язок	6,8	6,7	6,3	6,0
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	4,7	4,8	4,4	4,1
Інші видатки	5,5	4,7	5,1	5,3
Разом	100	100	100	100

## Додаток А.6

Структура видатків органів місцевого самоврядування

Норвегії у 1990-1997 рр.\*

(%)

Видатки	Роки:				
	1990	1992	1994	1996	1997
Загальні громадські послуги	5,0	5,3	5,2	5,3	5,4
Оборона	0,04	-	-	-	-
Громадський порядок та безпека	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Освіта	20,9	20,8	21,3	22,0	24,1
Охорона здоров'я	27,7	28,6	28,5	29,9	30,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	14,9	16,6	17,6	18,0	17,3
Житлове будівництво та комунальні зручності	7,5	7,5	7,7	7,6	6,7
Розважальна, культурна та релігійна діяльність	4,2	4,6	4,5	4,4	4,5
Сільське і лісове господарство, рибальство, мисливство	0,2	-	-	-	-
Транспорт і зв'язок	5,2	5,6	5,5	4,9	4,7
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	0,7	1,5	1,6	1,0	0,7
Інші видатки	12,8	8,6	7,2	6,0	5,4
Разом	100	100	100	100	100

Додаток А.7

Структура видатків органів місцевого самоврядування

Франції у 1988-1993 рр.\*

(%)

Видатки	Роки:			
	1988	1990	1992	1993
Загальні громадські послуги	11,2	11,3	10,7	10,6
Громадський порядок та безпека	2,2	2,2	2,2	2,3
Освіта	19,5	19,1	20,2	19,6
Охорона здоров'я	2,3	2,2	2,3	2,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	17,8	17,6	17,3	17,7
Житлове будівництво та комунальні зручності	21,5	21,4	22,2	24,1
Розважальна, культурна та релігійна діяльність	7,1	7,9	8,0	7,7
Паливо та енергія	4,6	4,7	4,4	4,2
Транспорт і зв'язок	5,3	5,6	4,2	3,6
Інші видатки	8,5	8,0	8,5	7,9
Разом	100	100	100	100

Додаток Б.1

Склад і структура видатків місцевих бюджетів УРСР  
у 1923-1925 рр.\*

	1923-1924	1924-1925	Темп
--	-----------	-----------	------

Групи видатків	бюджетний рік		бюджетний рік		росту, %
	тис. крб.	%	тис. крб.	%	
Адміністративно-судові	22217,8	17,1	36235,6	18,4	163,1
Культурно-соціальні	37555,5	28,9	58842,7	29,9	156,6
Господарсько-виробничі	50515,4	38,9	72480,8	36,9	143,5
Інші	19722,2	15,1	29094,8	14,8	147,5
Всього	130010,9	100	196653,9	100	151,2

-----  
\* Розраховано за даними: 236, с. LI.

### Додаток Б.2

Структура доходів місцевих бюджетів УРСР за 1940-1958 рр.\*

(в %)

Доходи	1940 р.	1950 р.	1958 р.
Доходи від підприємств та майна,			



підвідомчого місцевим радам	15,0	8,2	19,7
Місцеві податки і збори, податковий податок з кооперації, інші	22,4	14,9	16,8
Відрахування від державних податків та неподаткових доходів	52,1	71,5	54,8
В тому числі від податку з обороту	19,5	29,5	17,1
Інші	6,6	3,1	4,3
Кошти, одержані з республіканського бюджету	3,9	2,3	4,4
Всього	100	100	100

-----  
\* Розраховано за даними: 229, с. 10.

Додаток Б.3  
Склад і структура доходів місцевих бюджетів УРСР  
за 1950-1968 рр.\*

(%)

Доходи	1950 р.	1960 р.	1965 р.	1968 р.
Податок з обороту	29,3	30,8	30,2	20,1
Платежі з прибутку підприємств і організацій	8,2	17,7	24,5	33,8
Подходний податок з підприємств і організацій (колгоспи, споживча кооперація, суспільні організації)	5,7	10,0	8,5	2,8
Державні податки з населення	24,2	15,7	14,3	14,7
Місцеві податки і збори	11,0	4,8	4,0	3,6
Державні позики	12,7	0,1	0,2	0,2
Поступлення коштів по грошових лотереях	-	0,7	0,8	0,8
Лісовий дохід	1,2	0,7	0,5	0,5
Інші доходи	5,4	4,9	5,0	4,7
Кошти, одержані з республіканського бюджету	2,3	14,6	12,0	18,8
Всього	100	100	100	100

-----  
\* Розраховано за даними: 230, с. 16-17.

#### Додаток Б.4

Структура видатків місцевих бюджетів УРСР у 1950-1968 рр.\*

(%)

Видатки	1950 р.	1960 р.	1965 р.	1968 р.
---------	---------	---------	---------	---------

1. Народне господарство	12,9	32,0	26,4	26,0
В тому числі: промисловість	1,7	2,2	-	0,2
будівництво	-	0,5	0,2	0,6
сільське господарство	2,5	1,6	1,2	1,4
житлово-комунальне господарство	5,3	23,6	20,0	19,6
торгівля	1,8	2,1	2,1	1,3
2. Соціально-культурні заходи	77,9	64,0	71,1	70,5
В тому числі: освіта	48,4	33,7	40,0	38,5
наука	0,1	0,2	-	-
охорона здоров'я і фізична культура	28,1	28,1	29,4	30,2
соціальне забезпечення	1,3	2,0	1,7	1,8
3. Управління	8,4	3,1	2,1	2,2
4. Оборона	0,8	0,9	0,4	1,3
Всього	100	100	100	100

-----  
\* Розраховано за даними: 230, с. 247.

#### Додаток Б.5

Доходи і видатки місцевих бюджетів УРСР за 1980-1989 рр.\*

	1980 р.		1985 р.		1989 р.	
	млн.	%	млн.	%	млн.	%

	крб.		крб.		крб.	
Доходи, всього	8581,5	100	10585,9	100	16192,1	100
В тому числі: податок з обороту	2467,2	28,8	2817,7	26,6	5584,6	34,5
платежі державних підприємств з прибутку та ін.	2574,1	30,0	3355,0	31,7	3712,9	22,9
прибутковий податок з кооперативних і громадських підприємств і організацій	301,8	3,5	445,1	4,2	712,8	4,4
державні податки з населення	1119,3	13,0	1347,2	12,7	2381,7	14,7
місцеві податки та збори	235,1	2,7	271,8	2,6	354,8	2,2
надходження від Державних внутрішніх позик	51,4	0,6	83,7	0,8	133,1	0,8
надходження по грошово-речових лотереях	54,1	0,6	56,0	0,5	57,9	0,4
інші надходження	1778,5	20,8	2209,4	20,9	3254,3	20,1
Видатки, всього	8409,6	100	11094,4	100	15314,2	100
В тому числі: на народне господарство	2323,1	27,6	3855,4	34,8	4006,3	26,1
на соціально-культурні заходи	5273,5	62,7	6271,8	56,5	9160,2	59,8
на управління	202,1	2,4	260,7	2,3	285,2	1,9
інші потреби	610,9	7,3	706,5	6,4	1862,5	12,2

-----  
\* Розраховано за даними: 249, с. 444.

Додаток В  
Кількість місцевих бюджетів України у 1998 р.

Адміністративно-	Обласні АРК,	Міст респ.		Міст райо-	Рай- онні			
------------------	-----------------	---------------	--	---------------	--------------	--	--	--

територіальні одиниці	міст Києва, Севас-то- поля	обл. зна- чен- ня	Рай- онні	ного зна-че- ння	в міс-т ах	Сели щні	Сіль-с ькі	Разом
Авт. Респ. Крим	1	11	14	5	3	37	243	314
Вінницька	1	4	27	13	-	29	662	736
Волинська	1	4	16	7	-	21	377	426
Дніпропетровська	1	13	22	7	18	45	276	382
Донецька	1	28	17	23	17	82	253	421
Житомирська	1	4	23	5	2	42	579	656
Закарпатська	1	2	13	8	-	20	295	339
Запорізька	1	5	20	8	7	18	220	279
Івано-Франківська	1	5	14	10	-	24	472	526
Київська	1	10	25	13	-	29	608	686
Кіровоградська	1	4	21	8	2	26	375	437
Луганська	1	14	17	23	4	89	202	350
Львівська	1	7	20	36	5	33	601	703
Миколаївська	1	5	19	4	-	17	261	307
Одеська	1	7	26	12	8	32	421	507
Полтавська	1	5	25	10	5	21	463	530
Рівненська	1	4	16	6	-	17	337	381
Сумська	1	7	18	8	2	20	384	440
Тернопільська	1	1	17	15	-	19	575	628
Харківська	1	7	27	10	9	60	382	496
Херсонська	1	3	18	6	-	29	256	313
Хмельницька	1	5	20	8	-	24	557	615
Черкаська	1	6	20	10	2	14	525	578
Чернівецька	1	1	11	10	-	8	250	281
Чернігівська	1	3	22	12	2	29	524	593
м. Київ	1	-	-	-	14	1	-	16
м. Севастополь	1	-	-	-	4	1	3	9
Всього	27	165	488	277	104	787	10101	11949

Додаток Ґ.1

Нормативи відрахувань від податку на додану  
вартість в доходи місцевих бюджетів

України у 1992-1996 рр.

(%)

Адміністративно територіальні одиниці	Роки:				
	1992	1993	1994	1995	1996
Автономна Республіка Крим	58,6	100	20	-	100
Вінницька	82,0	89,7	20	97,6	100
Волинська	82,7	100	20	100	100
Дніпропетровська	15,8	24,3	20	46,4	24,2
Донецька	15,5	22,1	20	30,7	23,4
Житомирська	84,3	100	20	100	100
Закарпатська	95,5	100	20	100	100
Запорізька	14,5	60,3	20	22,9	20
Івано-Франківська	81,5	68,9	20	100	89
Київська	43,8	100	20	100	91,6
Кіровоградська	100	95,7	20	100	100
Луганська	15,5	35,7	20	78,1	72,8
Львівська	44,0	38,6	20	93,9	59,6
Миколаївська	72,6	62,1	20	100	100
Одеська	54,3	41,1	20	56,5	45,3
Полтавська	38,7	35,6	20	24,7	20
Рівненська	92,9	100	20	100	100
Сумська	66,0	100	20	53,8	53,1
Тернопільська	93,7	90,7	20	100	100
Харківська	57,0	27,1	20	76,7	44,7
Херсонська	97,2	74,2	20	100	100
Хмельницька	79,4	63,6	20	100	100
Черкаська	65,7	76,5	20	100	78,8
Чернівецька	93,6	100	20	100	100
Чернігівська	56,3	23,1	20	86,6	86,3
м. Київ	41,9	36,1	20	20	20
м. Севастополь	73,0	100	20	100	100

Додаток Г.2

Нормативи відрахувань від акцизного збору в доходи  
місцевих бюджетів України у 1992-2001 рр.

(%)

Адміністративно територіальні одиниці	Роки:									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000,	2001
						*		**		

									**
Автономна Республіка Крим	50	100	20	-	100	50	-	100	100
Вінницька	50	50	20	20	20	50	-	50	-
Волинська	50	100	20	20	20	50	-	50	-
Дніпропетровська	50	10	20	20	20	50	-	50	-
Донецька	50	10	20	20	20	50	-	20	-
Житомирська	50	100	20	20	20	50	-	50	-
Закарпатська	100	100	20	20	20	50	-	50	-
Запорізька	50	50	20	20	20	50	-	20	-
Івано-Франківська	50	50	20	20	20	50	-	50	-
Київська	50	100	20	20	20	50	-	50	-
Кіровоградська	100	50	20	20	20	50	-	50	-
Луганська	50	50	20	20	20	50	-	50	-
Львівська	50	50	20	20	20	50	-	50	-
Миколаївська	50	50	20	20	20	50	-	50	-
Одеська	50	50	20	20	20	50	-	50	-
Полтавська	50	10	20	20	20	50	-	10	-
Рівненська	50	100	20	20	20	50	-	50	-
Сумська	50	100	20	20	20	50	-	50	-
Тернопільська	50	50	20	20	20	50	-	50	-
Харківська	50	50	20	20	20	50	-	20	-
Херсонська	100	100	20	20	20	50	-	50	-
Хмельницька	50	100	20	20	20	50	-	50	-
Черкаська	50	50	20	20	20	50	-	50	-
Чернівецька	100	100	20	20	20	50	-	50	-
Чернігівська	50	50	20	20	20	50	-	50	-
м. Київ	50	50	20	20	20	50	-	10	-
м. Севастополь	100	100	20	100	100	50	-	50	-

-----  
\* Крім акцизного збору з ввезених на територію України підакцизних товарів.

\*\* Акцизний збір з вітчизняних товарів.

### Додаток Г.3

Нормативи відрахувань від податку на прибуток  
підприємств в доходи місцевих бюджетів  
України у 1992-2001 рр.

(%)

Адміністративно територіальні	Роки:									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000,	

одиниці									2001
Автономна Республіка Крим	50	100	50	-	70	100	100	100	100
Вінницька	50	100	50	70	70	100	100	100	-
Волинська	50	100	50	70	70	100	100	100	-
Дніпропетровська	40	25	50	70	70	100	100	30	-
Донецька	20	25	50	70	70	100	100	70	-
Житомирська	70	100	50	70	70	100	100	100	-
Закарпатська	100	100	50	70	70	100	100	100	-
Запорізька	20	50	50	70	70	100	100	50	-
Івано-Франківська	50	50	50	70	70	100	100	100	-
Київська	70	100	50	70	70	100	100	100	-
Кіровоградська	100	100	50	70	70	100	100	100	-
Луганська	35	50	50	70	70	100	100	100	-
Львівська	50	50	50	70	70	100	100	100	-
Миколаївська	50	100	50	70	70	100	100	70	-
Одеська	50	50	50	70	70	100	100	80	-
Полтавська	50	25	50	70	70	100	100	50	-
Рівненська	70	100	50	70	70	100	100	100	-
Сумська	50	100	50	70	70	100	100	100	-
Тернопільська	70	100	50	70	70	100	100	100	-
Харківська	50	25	50	70	70	100	100	50	-
Херсонська	100	100	50	70	70	100	100	100	-
Хмельницька	50	50	50	70	70	100	100	100	-
Черкаська	50	50	50	70	70	100	100	100	-
Чернівецька	100	100	50	70	70	100	100	100	-
Чернігівська	70	50	50	70	70	100	100	100	-
м. Київ	50	50	50	70	70	100	100	70	100
м. Севастополь	100	100	50	100	70	100	100	50	-

#### Додаток Г.4

Нормативи відрахувань від прибуткового податку

з громадян в доходи місцевих бюджетів

України у 1992-2001 рр.

(%)

Адміністративно територіальні	Роки:									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000,	



одиниці	*	*							2001
Автономна Республіка Крим	100	100	50	-	100	100	100	100	100
Вінницька	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Волинська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Дніпропетровська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Донецька	100	100	50	50	50	100	100	50	100
Житомирська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Закарпатська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Запорізька	100	100	50	50	50	100	100	50	100
Івано-Франківська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Київська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Кіровоградська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Луганська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Львівська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Миколаївська	100	100	50	50	50	100	100	60	100
Одеська	100	100	50	50	50	100	100	50	100
Полтавська	100	100	50	50	50	100	100	50	100
Рівненська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Сумська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Тернопільська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Харківська	100	100	50	50	50	100	100	50	100
Херсонська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Хмельницька	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Черкаська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Чернівецька	100	100	50	50	50	100	100	100	100
Чернігівська	100	100	50	50	50	100	100	100	100
м. Київ	100	100	50	50	50	100	100	25	100
м. Севастополь	100	100	50	100	100	100	100	100	100

-----  
\* Прибутковий податок з громадян використовувався як регулюючий між усіма рівнями місцевих бюджетів.



Додаток Е.1

Результативні і факторні ознаки кореляційного аналізу показників за 1998 р.

Адміністративно-територіальні одиниці	Середньо-душові видатки, грн.	Частка регіону у випуску, %	Валова додана вартість, грн./чол.	Частка у доходах без офіц. трансф., %	Офіційні трансферти у % до доходів
Авт. Респ. Крим	258	2,8	1205	3,1	51
Вінницька	221	2,9	1326	1,8	127
Волинська	242	1,3	1117	1,0	177
Дніпропетровська	298	10,8	2036	8,5	16
Донецька	323	13,4	1952	12,0	15
Житомирська	299	2,1	1304	1,5	223
Закарпатська	232	1,2	884	1,1	184
Запорізька	323	6,1	2305	5,0	20
Івано-Франківська	247	2,1	1216	2,2	82
Київська	337	4,2	1899	4,2	30
Кіровоградська	234	1,6	1190	1,1	152
Луганська	229	5,2	1437	4,0	88
Львівська	233	3,6	1229	4,3	35
Миколаївська	329	2,5	1484	2,8	51
Одеська	256	4,4	1651	4,8	19
Полтавська	469	4,7	2149	6,0	20
Рівненська	269	1,9	1338	1,6	113
Сумська	260	2,5	1600	2,3	44
Тернопільська	224	1,4	1066	0,9	189
Харківська	389	6,3	1763	8,7	30
Херсонська	239	1,9	1271	1,4	116
Хмельницька	259	2,3	1371	1,8	109
Черкаська	301	2,7	1526	2,4	105
Чернівецька	222	1	978	1,0	146
Чернігівська	220	2,2	1475	1,6	85
м. Київ	547	8,5	3146	14,3	7
м. Севастополь	328	0,4	951	0,8	0,4
Всього	х	100	х	100	х
Коефіцієнт кореляції	х	0,485	0,807	0,730	0,542

Додаток Е.2

Результативні і факторні ознаки кореляційного аналізу показників за 1999 р.

Адміністративно-територіальні одиниці	Середньо-душові видатки, грн.	Частка регіону у випуску, %	Валова додана вартість, грн./чол.	Частка у доходах без офіц. трансф., %	Офіційні трансферти у % до доходів
Авт. Респ. Крим	323	2,9	1576	4,7	33
Вінницька	224	2,7	1551	2,1	101
Волинська	270	1,3	1417	1,1	185
Дніпропетровська	275	10,8	2568	7,4	25
Донецька	281	14	2552	9,6	37
Житомирська	315	1,9	1567	1,9	176
Закарпатська	342	1,2	1216	1,7	195
Запорізька	376	6,3	2955	4,5	52
Івано-Франківська	326	2,1	1583	2,8	84
Київська	504	3,9	2301	6,0	48
Кіровоградська	273	1,5	1424	1,5	160
Луганська	268	5,4	1885	4,9	48
Львівська	293	3,7	1560	5,5	38
Миколаївська	307	2,4	1849	2,5	42
Одеська	295	4,6	2136	5,3	23
Полтавська	439	4,7	2696	4,2	35
Рівненська	397	1,9	1671	3,0	67
Сумська	255	2,4	1876	2,4	41
Тернопільська	244	1,3	1269	1,1	180
Харківська	335	6,1	2180	5,7	89
Херсонська	245	1,7	1507	1,5	106
Хмельницька	269	2,1	1624	2,1	82
Черкаська	335	2,5	1747	3,1	68
Чернівецька	201	0,9	1142	1,1	69
Чернігівська	248	2,2	1845	2,2	57
м. Київ	523	9,1	4227	11,4	12
м. Севастополь	255	0,4	1157	0,7	8
Всього	х	100	х	100	х
Коефіцієнт кореляції	х	0,286	0,680	0,554	0,246

Додаток Ж.1

Видатки місцевих бюджетів України в розрахунку  
на душу населення у 1998 р.

Адміністративно-територіальні одиниці	Групи видатків:					
	освіта	охорона здоров'я	соц. зах. і соц. забезпечення	житлово-комунальне господарство	культура, мис-тецтво, ЗМІ	фізична культура і спорт
Авт. Респ. Крим	70	66	39	19	7,9	1,3
Вінницька	56	53	45	10	4,8	2,1
Волинська	69	54	41	20	5,2	2,1
Дніпропетровська	65	66	39	35	5,1	1,6
Донецька	69	75	54	39	6,5	1,5
Житомирська	83	69	66	16	6,5	1,7
Закарпатська	65	47	57	14	6,6	1,2
Запорізька	73	77	41	28	6,4	1,8
Івано-Франківська	66	59	61	12	8,2	2,6
Київська	72	59	35	15	7,2	3,4
Кіровоградська	64	57	49	20	5,5	2,8
Луганська	51	59	43	27	4,8	1,4
Львівська	55	52	53	22	6,1	0,8
Миколаївська	62	50	48	22	4,9	2,4
Одеська	56	56	28	36	7,3	2,4
Полтавська	82	77	94	37	8,4	2,4
Рівненська	72	72	51	22	6,1	1,1
Сумська	55	59	69	14	4,4	1,1
Тернопільська	63	57	44	10	7,6	1,7
Харківська	63	67	81	32	6,4	3,3
Херсонська	67	60	30	15	6,4	1,3
Хмельницька	71	65	54	14	6,5	1
Черкаська	71	70	71	32	7,8	1,6
Чернівецька	75	59	40	8	7,8	1,7
Чернігівська	59	63	42	9	6,9	2
м. Київ	119	104	65	83	18,2	2,5
м. Севастополь	81	73	20	72	10,1	2,8
В середньому	69	64	50	25	7	1,9
Середнє квадратичне відхилення	12,8	11,3	16,2	17,4	2,5	0,7
Розмах варіації	68	57	74	75	13,8	2,6

Коеф. варіації, %	18,7	17,7	32,1	68,7	36,2	36,0
-------------------	------	------	------	------	------	------

Додаток Ж.2

Видатки місцевих бюджетів України в розрахунку  
на душу населення у 1999 р.

Адміністративно-територіальні одиниці	Групи видатків:					
	освіта	охорона здоров'я	соц. зах, і соц. забезпечення	житлово-комунальне господарство	культура, мис-тецтво, ЗМІ	фізична культура і спорт
Авт. Респ. Крим	76	75	38	18	9,6	1,7
Вінницька	60	59	35	6	6	2,7
Волинська	71	63	27	11	6,7	2,7
Дніпропетровська	66	68	33	12	5,6	1,7
Донецька	69	73	49	23	6,9	1,6
Житомирська	87	62	69	12	7,2	1,4
Закарпатська	80	59	47	20	8,2	2,7
Запорізька	72	73	29	35	6,2	2
Івано-Франківська	70	63	63	16	9,8	3,2
Київська	87	77	57	35	10,6	6
Кіровоградська	67	56	42	12	7,6	3,6
Луганська	58	69	32	22	6,9	2,2
Львівська	66	65	54	21	7,7	7,2
Миколаївська	65	53	31	9	6,1	2,8
Одеська	62	64	28	36	9,6	2,1
Полтавська	80	76	64	38	7,4	2,8
Рівненська	64	141	31	30	5,7	1,8
Сумська	60	61	48	8	5,2	1,6
Тернопільська	59	49	36	11	8	2,6
Харківська	59	63	71	34	6,8	3,5
Херсонська	62	63	27	7	6,4	1,1
Хмельницька	69	62	45	24	8	1,1
Черкаська	81	71	52	26	9,2	2,2
Чернівецька	62	43	20	11	6,6	1,8
Чернігівська	57	57	23	9	7,2	2
м. Київ	98	102	47	65	20,9	3,5
м. Севастополь	77	71	45	18	11,4	2,9
В середньому	70	68	42	21	8,1	2,6
Середнє квадратичне відхилення	10,2	17,9	14,0	13,0	3,0	1,3

Розмах варіації	41	98	51	59	15,7	6,1
Коеф. варіації, %	14,7	26,3	33,1	61,9	36,7	51,1

Додаток Ж.3

Видатки місцевих бюджетів України в розрахунку  
на душу населення у 2000 р.

Адміністративно територіальні одиниці	Групи видатків:					
	освіта	охорона здоров'я	соц. зах, і соц. забезпечення	житлово-комунальне господарство	культура, мистецтво, ЗМІ	фізична культура і спорт
Авт. Респ. Крим	101	100	68	25	12,4	1,9
Вінницька	81	74	92	28	7,2	2,1
Волинська	89	70	121	37	9,1	3,4
Дніпропетровська	77	78	95	73	6,9	2,1
Донецька	69	86	75	147	9,3	2
Житомирська	89	77	72	28	7,6	1,5
Закарпатська	88	62	60	23	9,7	1,8
Запорізька	104	101	79	69	8,3	2,4
Івано-Франківська	78	70	86	45	13,8	3,1
Київська	94	79	119	58	11,5	6,4
Кіровоградська	83	70	79	84	9	3,7
Луганська	68	78	97	114	7,4	2,6
Львівська	77	71	130	30	9,7	3,5
Миколаївська	91	72	72	37	7,8	2,9
Одеська	76	70	71	72	11,2	2,1
Полтавська	89	80	112	16	8,3	2,5
Рівненська	77	67	98	14	7,2	2,1
Сумська	85	86	125	33	7,3	2,4
Тернопільська	78	64	108	31	10,1	2,9
Харківська	72	79	117	120	8,1	3,9
Херсонська	78	72	68	69	7,5	1,5
Хмельницька	88	74	101	38	8,9	1,3
Черкаська	90	77	83	37	9,6	2,1
Чернівецька	78	58	64	11	8,4	2,1
Чернігівська	96	89	143	11	10,9	2,2
м. Київ	158	132	215	232	23	6,4
м. Севастополь	123	108	75	16	15,9	4,1
В середньому	88	79	97	56	9,9	2,8
Середнє квадратичне	17,9	15,4	32,1	48,8	3,3	1,3

відхилення						
Розмах варіації	90	74	155	221	16,1	5,1
Коеф. варіації, %	20,4	19,4	33,0	88,0	33,8	45,1









Додаток И  
Видатки місцевих бюджетів у зведеному  
бюджеті України за 1992-2000 роки

( % )

Групи видатків	Роки:				
	1992	1995	1998	1999	2000
Державне управління	43,6	54,9	30,5	33,2	22,4
Судова влада	-	1,0	3,4	4,5	0,6
Міжнародна діяльність	-	-	0,2	-	-
Фундаментальні дослідження та сприяння науково-технічному прогресу	0,5	0,1	1,5	2,2	1,4
Національна оборона	0,8	0,9	0,7	0,5	0,3
Правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави	16,2	12,8	9,8	10,4	9,2
Освіта	66,2	75,1	75,2	73,5	61,6
Охорона здоров'я	89,9	92,1	90,3	90,6	85,4
Соціальний захист та соціальне забезпечення	63,1	83,1	61,2	52,2	38,5
Житлово-комунальне господарство	x	x	99,3	99,1	99,8
Культура, мистецтво, засоби масової інформації	61,1	60,9	66,5	70,2	78,9
Фізична культура і спорт	34,4	64,3	67,2	64,9	56,3
Промисловість та енергетика	x	x	3,6	6,6	0,1
Будівництво	x	x	39,3	46,5	66,8
Сільське господарство, лісове гос-подарство, рибальство та мисливство	x	x	41,0	40,5	39,9
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок та інформатика	x	x	87,1	85,7	65,4
Народне господарство, разом	15,6	38,3	x	x	x

## Додаток К.1

Валова додана вартість в розрахунку

на душу населення по регіонах\*

(у фактичних цінах, грн.)

Адміністративно територіальні одиниці	Роки:				У відсотках до середньогорівня по країні
	1996	1997	1998	1999	
Автономна Респуб-ліка Крим	986	1124	1205	1576	76
Вінницька	1145	1239	1326	1551	75
Волинська	972	1024	1117	1417	68
Дніпропетровська	1706	1858	2036	2568	123
Донецька	1646	1799	1952	2552	123
Житомирська	1199	1249	1304	1567	75
Закарпатська	723	796	884	1216	58
Запорізька	1821	2071	2305	2955	142
Івано-Франківська	1012	1092	1216	1583	76
Київська	1597	1751	1899	2301	111
Кіровоградська	1069	1124	1190	1424	68
Луганська	1253	1389	1437	1885	91
Львівська	1095	1141	1229	1560	75
Миколаївська	1299	1425	1484	1849	89
Одеська	1371	1563	1651	2136	103
Полтавська	1718	1936	2149	2696	130
Рівненська	1171	1259	1338	1671	80
Сумська	1364	1524	1600	1876	90
Тернопільська	930	980	1066	1269	61
Харківська	1410	1610	1763	2180	105
Херсонська	1048	1288	1271	1507	72
Хмельницька	1233	1347	1371	1624	78
Черкаська	1357	1485	1526	1747	84
Чернівецька	893	976	978	1142	55
Чернігівська	1296	1385	1475	1845	89
м. Київ	1937	2868	3146	4227	203

м. Севастополь	843	968	951	1157	56
Середнє по Україні	1356	1532	1647	2081	100
Розмах варіації	1214	2072	2262	3085	х
Мах / min (рази)	2,7	3,6	3,6	3,7	х

-----  
\* Розраховано за даними: 41, с. 11; 42, с. 7.

## Додаток К.2

Середньомісячна заробітна плата працівників  
по регіонах за 1995-1999 роки [386, с. 205]

(грн)

Адміністративно територіальні одиниці	Роки:				У відсотках до середньогорівня по країні
	1995	1997	1998	1999	
Автономна Респуб-ліка Крим	70	134	143	168	94,5
Вінницька	58	112	115	129	72,5
Волинська	53	103	105	118	66,4
Дніпропетровська	91	179	189	209	117,6
Донецька	97	180	195	220	123,8
Житомирська	61	114	118	134	75,6
Закарпатська	50	100	108	130	73,3
Запорізька	84	163	183	215	121,1
Івано-Франківська	65	116	120	140	79,0
Київська	78	155	161	191	107,4
Кіровоградська	58	114	119	137	77,0
Луганська	82	151	163	184	103,5
Львівська	62	122	132	152	85,8
Миколаївська	68	131	145	169	94,9
Одеська	66	134	146	183	102,8
Полтавська	76	142	150	173	97,3
Рівненська	61	117	120	135	76,0
Сумська	66	127	130	150	84,2
Тернопільська	53	102	104	112	63,1
Харківська	72	149	159	184	103,9
Херсонська	59	120	125	143	80,4
Хмельницька	55	109	114	127	71,6
Черкаська	63	122	127	146	82,5
Чернівецька	55	108	106	123	69,6
Чернігівська	57	116	122	141	79,3
м. Київ	100	215	247	303	170,5

м. Севастополь	83	153	159	187	105,6
Середнє	73	143	153	178	100,0
Розмах варіації	50	115	142	191	x
Мах / min (рази)	2,0	2,2	2,4	2,7	x

Додаток К.3

Грошові доходи населення в розрахунку на одного жителя  
по регіонах у 1998-1999 рр.\*

Адміністративно територіальні одиниці	1998 р.		1999 р.	
	сума, в грн.	у % до сере-днього рівня	сума, в грн.	у % до сере-днього рівня
Автономна Республіка Крим	945	87,3	1015	81,8
Вінницька	636	58,8	802	64,6
Волинська	754	69,7	833	67,1
Дніпропетровська	1595	147,4	1724	138,9
Донецька	1339	123,8	1573	126,8
Житомирська	815	75,3	858	69,1
Закарпатська	600	55,5	729	58,7
Запорізька	1230	113,7	1309	105,5
Івано-Франківська	599	55,4	738	59,5
Київська	977	90,3	1103	88,9
Кіровоградська	741	68,5	863	69,5
Луганська	925	85,5	1085	87,4
Львівська	811	75,0	1006	81,1
Миколаївська	918	84,8	1087	87,6
Одеська	930	86,0	1085	87,4
Полтавська	1047	96,8	1151	92,7
Рівненська	694	64,1	710	57,2
Сумська	793	73,3	897	72,3
Тернопільська	514	47,5	610	49,2
Харківська	1048	96,9	1334	107,5
Херсонська	718	66,4	803	64,7
Хмельницька	664	61,4	756	60,9
Черкаська	827	76,4	943	76,0
Чернівецька	527	48,7	567	45,7
Чернігівська	808	74,7	963	77,6
м. Київ	3358	310,4	3807	306,8
м. Севастополь	1372	126,4	1578	127,2

Середнє	1082	х	1241	х
Розмах варіації	2844	х	3240	х
Мах / min (рази)	6,5	х	6,7	х

-----

\* Розраховано за даними: 32. с. 144.

### Додаток Л

Територіальний розподіл продукції, роздрібного товарообороту,  
платних послуг та вантажоперевезень у 1999 р.\*

(%)

Адміністративно територіальні одиниці	Частка регіонів у загальному обсязі:				
	реалізованої продукції	вироблених товарів народного споживання	роздрібного товарообороту	платних послуг	вантажоперевезень автотранспортом
Автономна Республіка Крим	1,6	3,2	3,4	6,7	1,9
Вінницька	2,1	4,0	2,8	2,7	3,4
Волинська	0,6	1,6	1,5	1,6	1,2
Дніпропетровська	16,8	7,8	8,6	8,7	20,7
Донецька	20,5	8,3	9,3	9,9	11,1
Житомирська	1,2	2,8	2,2	2,0	3,4
Закарпатська	0,4	1,4	2,3	1,9	1,2
Запорізька	9,2	3,5	4,8	4,0	6,0
Івано-Франківська	1,6	1,5	2,0	2,0	1,5
Київська	3,4	5,8	3,7	3,7	4,9
Кіровоградська	0,8	1,6	1,6	1,7	2,2
Луганська	6,9	3,0	3,8	3,6	3,1
Львівська	2,8	5,0	5,9	5,5	3,1
Миколаївська	2,0	1,5	2,0	2,0	1,7
Одеська	2,3	4,5	3,9	5,8	3,8
Полтавська	5,2	4,0	3,6	3,2	6,8
Рівненська	1,7	1,1	1,4	1,6	2,0
Сумська	2,5	3,3	2,5	2,2	2,2
Тернопільська	0,6	1,7	1,3	1,7	1,8
Харківська	6,7	8,2	7,0	6,4	3,8
Херсонська	0,7	2,3	1,9	1,9	1,7
Хмельницька	1,7	3,3	1,9	2,1	3,3
Черкаська	1,9	4,6	2,3	2,3	3,7
Чернівецька	0,4	1,2	1,7	1,4	0,6
Чернігівська	1,4	3,9	2,6	1,9	1,8
м. Київ	4,8	10,5	15,3	12,5	2,2



м. Севастополь	0,2	0,4	0,7	1,0	0,9
Усього	100	100	100	100	100

---

\* Розраховано на основі даних: 386, с. 84, 127, 139; 356, с. 14; 357, с. 8.

















Додаток П

Стан приміщень об'єктів соціального призначення [94, с. 4,6; 286, с. 19]

(у % до загальної кількості,  
на кінець 1999 року)

Адміністративно територіальні одиниці	Школи естетичного виховання		Бібліотеки		Заклади культури клубного типу	
	потребу- ють ре-монт у	в ава- рійному стані	потребу- ють ре-монт у	в ава- рійному стані	потребу- ють ре-монт у	в ава- рійному стані
Автономна Республіка Крим	67,1	3,9	10,3	-	41,8	6,4
Вінницька	62,3	3,8	14,7	0,4	46,3	1,5
Волинська	50,0	-	2,5	-	38,6	3,3
Дніпропетровська	67,8	4,4	18,5	2,5	32,7	3,2
Донецька	66,7	1,9	32,3	1,2	59,4	4,2
Житомирська	82,9	2,4	7,7	1,3	32,2	1,3
Закарпатська	66,7	3,0	20,1	2,2	28,0	4,4
Запорізька	55,4	-	18,3	1,6	41,3	4,4
Івано-Франківська	45,5	-	18,9	1,0	46,1	1,9
Київська	54,5	3,6	14,7	2,4	46,1	5,3
Кіровоградська	71,7	2,2	29,0	0,3	49,4	0,7
Луганська	46,3	2,4	0,3	-	43,5	3,1
Львівська	30,7	2,7	15,6	0,1	39,5	0,3
Миколаївська	72,9	4,2	14,7	3,2	38,7	6,5
Одеська	73,6	2,8	15,0	2,5	56,3	3,8
Полтавська	56,5	8,7	30,5	1,2	54,5	2,0
Рівненська	60,0	8,6	13,4	1,4	38,6	2,8
Сумська	45,7	8,6	23,8	0,9	34,8	1,7
Тернопільська	61,4	1,8	9,0	1,2	42,4	3,3
Харківська	62,8	-	12,6	1,0	57,2	1,0
Херсонська	40,9	22,7	15,5	0,2	44,9	7,6
Хмельницька	44,4	7,4	6,6	1,9	10,3	1,5
Черкаська	68,3	7,3	34,7	4,7	57,2	4,1
Чернівецька	66,7	2,2	14,1	0,9	38,1	1,7
Чернігівська	63,9	-	17,1	1,8	47,9	1,8
м. Київ	48,3	1,7	30,7	5,0	21,2	3,0
м. Севастополь	88,9	11,1	27,1	1,4	55,6	13,9
В середньому	59,2	3,7	16,6	1,4	42,1	2,8

## Додаток Р

Рух і стан комунального житлового фонду на початок 1999 р.\*

(%)

Адміністративно територіальні одиниці	Питома вага у загальній площі житлових приміщень:				Новебу дівництво доусього фондущо поступив
	вибуття за 1998 р.	надход-ження за 1998 р.	ветхого та аварійного	відремонтованого у 1998 р.	
Автономна Республіка Крим	13,1	26,5	1,0	2,4	1,8
Вінницька	17,3	2,9	3,2	2,1	15,9
Волинська	11,7	1,2	2,9	3,7	30,5
Дніпропетровська	17,6	5,4	2,7	1,7	5,7
Донецька	12,2	4,5	1,9	1,9	9,1
Житомирська	11,6	3,1	3,9	0,3	27,0
Закарпатська	11,0	2,9	1,7	0,7	-
Запорізька	18,2	9,1	1,1	3,0	4,7
Івано-Франківська	16,1	3,3	0,2	0,3	8,9
Київська	18,6	8,6	0,7	1,5	5,9
Кіровоградська	13,7	3,7	1,3	0,1	14,1
Луганська	8,9	11,7	0,4	3,6	3,9
Львівська	11,7	2,2	1,9	0,3	27,7
Миколаївська	12,1	20,6	1,5	-	1,7
Одеська	13,0	1,5	5,8	0,2	22,1
Полтавська	18,5	7,6	1,9	2,3	14,5
Рівненська	16,3	2,2	2,9	0,2	41,4
Сумська	13,7	2,9	1,0	0,9	12,4
Тернопільська	14,6	5,6	2,3	0,3	58,4
Харківська	22,3	4,2	4,0	0,1	3,8
Херсонська	4,5	10,5	1,2	0,2	1,8
Хмельницька	17,5	2,1	1,8	0,9	30,8
Черкаська	18,3	2,2	1,4	2,0	30,3
Чернівецька	14,0	3,3	2,5	0,4	28,6
Чернігівська	11,9	4,6	1,1	0,8	2,0
м. Київ	20,5	2,5	0,4	0,7	45,3
м. Севастополь	10,4	12,7	1,0	2,9	4,5
В середньому	15,5	6,0	1,9	1,4	9,0

\* Розраховано на основі даних: 91, с. 170, 192, 213, 228, 246.