

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

О.П.КИРИЛЕНКО

# МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ УКРАЇНИ

(ІСТОРІЯ, ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА)

НІОС  
КИЇВ—2000

ББК 65.261.8  
К 43

*Рецензенти:*

**Н.І.Костіна**, доктор економічних наук, професор (Київський національний університет ім. Т. Шевченка);

**В.В.Шокун**, доктор економічних наук, професор (Науково-дослідний фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України);

**С.І.Юрій**, доктор економічних наук, професор (Тернопільська академія народного господарства).

Рекомендовано до видання вченою радою економічного факультету Київського національного університету ім. Тараса Шевченка, протокол №6 від 22 березня 2000р.

**Кириленко О.П.**

**К 43** Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). — К.: НІОС, 2000. — с. 384: табл. 47, рис. 16, додатків 10.

ISBN 966-95321-7-5

*Ця монографія — перше комплексне дослідження проблем функціонування місцевих бюджетів в умовах незалежної України. Розглянуто еволюцію місцевих бюджетів у контексті становлення інституту місцевого самоврядування, їхнє місце у бюджетній системі України, значення у соціально-економічному житті суспільства. Узагальнено практику формування дохідної частини місцевих бюджетів, використання бюджетних коштів, справляння місцевих податків та зборів, організації міжбюджетних відносин. Обґрунтовано низку пропозицій, спрямованих на піднесення ролі місцевих бюджетів як фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування.*

*Розраховано на студентів, аспірантів, слухачів магістратури, викладачів вищих навчальних закладів, працівників фінансової системи, органів місцевого самоврядування.*

УДК 336.1/5



## ПЕРЕДМОВА

Серед усіх проблем нинішнього суспільного життя чи не найбільшу увагу привертають до себе фінансові питання, зокрема доходи і видатки держави, бюджетний дефіцит, побудова системи оподаткування, ефективність витрачання державних коштів тощо. Проведення демократичних перетворень в нашій країні, орієнтація на побудову правової держави підняло завісу таємничості з цих питань, перетворило інтерес до них у цілком природний і закономірний, адже йдеться про кошти, які надходять від усіх платників податків, тобто вони є складовою національного багатства.

Значна частина державних фінансових ресурсів зосереджується у місцевих бюджетах, які є фундаментом бюджетної системи кожної унітарної країни. Окрім того, що місцеві бюджети — найчисельніша ланка бюджетної системи, вони відіграють важливу роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, фінансуванні державних видатків передусім соціальної спрямованості.

Місцеві бюджети здійснюють безпосередній вплив на задоволення різних потреб населення, стан та якість надання державних послуг. Видатки місцевих бюджетів найяскравіше віддзеркалюють їхнє значення у функціонуванні місцевого господарства, утриманні об'єктів соціально-культурного призначення, проведенні інвестиційної політики, здійсненні соціального захисту населення, охороні навколишнього природного середовища.

У 1996 році Україна приєдналась до Європейської хартії місцевого самоврядування, що зобов'язує державу дотримуватись певних вимог і сприяти всебічному розвитку місцевого самоврядування, забезпеченню широкої автономії місцевих властей, надання їм необхідних фінансових ресурсів. Враховуючи те, що нині фінансові ресурси органів місцевого самоврядування обмежуються здебільшого доходами, які надходять до місцевих бюджетів, особливого значення набувають проблеми зміцнення їхньої дохідної бази, розвитку місцевого оподаткування, здійснення ефективного бюджетного регулювання.

Проте нинішній стан місцевих бюджетів України — мізерність власних дохідних джерел, майже повна залежність від державного бюджету, непрозорість і фаворитизм у наданні фінансової допомоги з центру, відсутність стимулів у додатковому одержанні доходів і економному витрачанні бюджетних коштів — протирічить винятковій ролі місцевих бюджетів в економічній системі держави, унеможливує виконання покладених на них складних завдань.

Необхідність детальнішого вивчення зазначених проблем та обґрунтування імовірних шляхів їхнього вирішення за відсутності у сучасній вітчизняній економічній літературі аналогічних комплексних досліджень спонукали автора звернутись до теми місцевих бюджетів.

У першому розділі монографії досліджуються теоретичні підвалини та історичні корені місцевого самоврядування, його розвиток від поземельних общин і громад до сучасних муніципалітетів у зарубіжних країнах і рад народних депутатів в Україні. У хронологічній послідовності прийняття відповідних законодавчих актів простежено становлення інституту місцевого самоврядування в умовах незалежної України.

У другому розділі йдеться про виникнення бюджету, його економічну природу і призначення, формування та розвиток основних принципів побудови державних бюджетів.

У третьому розділі в ретроспективному дослідженні розглянута еволюція місцевих бюджетів від бюджетів земств часів Російської імперії до місцевих бюджетів радянської держави протягом усього періоду її існування. Необхідність такого історичного екскурсу зумовлена тим, що найважливіші засади функціонування сучасних місцевих бюджетів України оформилися саме в радянські часи.

У четвертому розділі досліджується роль місцевих бюджетів у складі бюджетної системи України, склад і характеристика основних дохідних джерел, напрямки та особливості витрачання акумульованих у місцевих бюджетах коштів.

П'ятий розділ присвячений з'ясуванню економічної природи, порядку справляння місцевих податків і зборів. Проаналізована практика місцевого оподаткування в Україні протягом 1994-1999 років, на підставі чого обґрунтовано основні напрямки піднесення ролі місцевих податків і зборів у вітчизняній системі оподаткування та в складі доходів місцевих бюджетів.

У сьомому розділі розглянуто деякі аспекти багатогранної ролі місцевих бюджетів в економічному й соціальному розвитку країни. З огляду на вирішальне значення місцевих бюджетів як фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування, виокремлено цей напрямок дослідження щодо їх місця та значення для нинішніх процесів державотворення.

При написанні монографії автор зверталась до багатьох історичних джерел, праць вітчизняних і зарубіжних економістів XVIII-XX століть, які досліджували проблеми розвитку місцевого самоврядування, державних і місцевих фінансів, бюджету, а також до робіт сучасних вчених і практиків з аналогічної проблематики.

Діючий порядок функціонування місцевих бюджетів, організації міжбюджетних відносин, місцевого оподаткування висвітлений на основі вивчення чинного законодавства, аналізу процесів формування та використання місцевих бюджетів за роки існування незалежної України.

## І. ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Ідейно-теоретичні підвалини

Формування інституту самоврядування нерозривно пов'язане з так званим “магдебурьським правом”, яке було запроваджене у XIII ст. у німецькому місті Магдебург. Джерелами цього права були привілеї, надані міським властям, різноманітні постанови суду. Магдебурьське право мало універсальний характер і стосувалося діяльності міської влади, суду, питань земельної власності в межах міст, торгівлі, ремесел, оподаткування тощо. Магдебурьське право юридично закріпило успіх, одержаний завдяки тривалій боротьбі міст за самостійність, проти феодалів. В результаті містам було надано право на самоуправління, вони звільнялися від значної частини феодалних повинностей.

Упродовж XIV-XVI ст. магдебурьське право сприйняли інші німецькі міста, а також деякі міста Чехії, Угорщини, Польщі, Литви, Галиції та Білорусії. У літературних джерелах магдебурьське право відоме також за назвою “німецьке право”.

Для судів, що застосовували це право, вищою апеляційною інстанцією був суд м. Магдебург. Аналогічну роль пізніше виконували в Пруссії суди міст Хемяно (від 1215 р.) й Торуні (від 1466 р.); у Польщі — суд м. Кракова (від 1365 р.).

У містах, яким монархи дарували магдебурьське право, скасовувалися усі інші види права. Місто звільнялося від суду і влади воєводів, панів, старост, намісників тощо; городяни не повинні були відповідати перед ними; замість цього формувалася свій власний суд; мешканці міст звільнялися від військових обов'язків (крім поставок обозу для війська); міста одержували право володіти земельною власністю.

На території Русі першим серед міст магдебурьське право у повному обсязі отримав Кам'янець-Подільський (1374 р.), пізніше в 1432 р. магдебурьське право отримав Луцьк, а в 1497 р. — Київ<sup>1</sup>. На Лівобережній Україні міський самоустрій та суд були побудовані відповідно до магдебурьського права у таких містах як Київ, Чернігів, Переяслав, Полтава, Старо-

<sup>1</sup> Субтельний О. Україна: історія / Пер. з англ. Ю.І.Шевчука; Вст. ст. С.В.Кульчицького. — К.: Либідь, 1991. — С. 81.

дуб, Козелець, Остер, Почеп, Мглин, Новгород-Сіверськ. Деякі міста мали магдебурське право у неповному обсязі, (наприклад, м. Кременець), оскільки в них не було представницьких органів, що захищали інтереси самоуправління.

Проіснувало магдебурське право до XVIII-XIX ст., поступово втрачаючи своє значення.

У Литовській державі, до складу якої деякий час належала частина українських земель, у XVI ст. був виданий кодекс громадянських законів, який дістав назву “Статут великого князівства Литовського” або “Статут земський”. Поява цього документа була спричинена необхідністю узагальнення чинних законів, їхньої кодифікації з огляду на те, що до цього часу використовувалися різноманітні правові норми, джерелом яких були старі звичаї, а також нові привілеї, надані великим князям. Крім того, Литовський Статут з’явився внаслідок неухильного прагнення шляхти, могутність якої значно зросла, звільнитися від тягара великокняжої влади.

Литовський Статут витримав три редакції — 1529, 1566 та 1588 років, після всіх змін зберіг характер збірника місцевих законів; вміщував норми, які регламентували державне, земельне, кримінальне, процесуальне та спадкове право; закріплював привілеї феодалів; посилював закріпачення селян, дещо обмежував свавілля магнатів.

Теоретичні витоки Литовського статуту треба відшукувати у першому кодексі законів древньо-руського феодального права — “Руській Правді”, складений за часів правління Ярослава Мудрого (близько 978-1054 рр.). Відомий український історик І.П. Крип’якевич наголошував про безпосередній зв’язок “Руської Правди” з побутом українських земель, писав, що головним джерелом “Правди” було місцеве звичаєве право, яке своїми початками сягало родо-племінних часів<sup>2</sup>.

М.С. Грушевський у своїй фундаментальній праці “Ілюстрована історія України” визнав вражаючу схожість між Руською Правдою і пізнішим Литовським Статутом, що ґрунтувався на праві найвідокремленішої частини Київської держави — земель Полоцьких<sup>3</sup>.

Становлення місцевого самоврядування у XVIII-XIX ст. треба розглядати в контексті розвитку буржуазної держави,

<sup>2</sup> Крип’якевич І.П. Історія України / Відп. редактори Ф.П.Шевченко, Б.З.Якимович — Львів: Світ, 1990. — С. 94.

<sup>3</sup> Грушевський М. Ілюстрована історія України / Репринтне відтворення видання 1913 року. — К., 1913. — С. 103.

який проходив в умовах жорсткої боротьби абсолютизму з народною демократією. Централізована державна влада виявилася неспроможною ефективно здійснювати всі свої завдання (особливо соціального спрямування). Частину з них доцільно було б передати у компетенцію самостійних і незалежних місцевих властей, звичайно, в межах, визначених самою державою. Не випадково, що питання організаційного оформлення місцевого самоврядування досліджувалися багатьма політичними та правовими теоріями й концепціями, до них зверталися відомі політики, вчені й літератори — представники найпрогресивніших кіл суспільства.

Ще у середині XVII ст. видатний політичний діяч і дипломат А.Л. Ордин-Нащокін (1605-1680 рр.), визнаючи необхідність посилення монархії(!), водночас усвідомлював, що розвиток економіки можливий лише при наданні певної свободи місцевим торгово-промисловим центрам. Він пропонував надати містам право самоуправління, яке не завдасть шкоди центральній владі<sup>4</sup>.

Поняття “самоврядування”, “самоуправління” почали використовуватися у Європі з другої половини XVIII ст. саме щодо місцевого самоврядування<sup>5</sup>. Того часу інститут місцевого самоврядування сформувався у багатьох країнах і передбачав управління усіма 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.

Політична доктрина великого реформатора М.М. Сперанського (1772-1839 рр.) торкалася зокрема й організації місцевої влади та запровадження колегіального управління зверху донизу за допомогою представницьких інститутів: губернських, повітових і волосних дум, які повинні були обиратися на багатоступеневій основі<sup>6</sup>. Прогресивні проекти М.М. Сперанського щодо реформування російської держави, які зачіпали не

<sup>4</sup> Исаев И.А., Золотухина Н.М. История политических и правовых учений России XI-XX вв. — М.: Юрист, 1995. — С.164.

<sup>5</sup> Энциклопедический словарь / Под ред. И.Е.Андреевского. — Санкт-Петербург: Изд. Ф.А. Брокгауз, И.А.Ефрон, 1900. — Т.56. — С. 239.

<sup>6</sup> Исаев И.А., Золотухина Н.М. История политических и правовых учений России XI-XX вв. — М.: Юрист, 1995. — С. 203.

лише перебудову державної влади, а й скасування кріпосного права, втілення політичних і громадянських свобод, упорядкування фінансового господарства, наштовхнулися на різкий опір з боку консервативних сил суспільства.

Прихильником ідеї створення представницьких органів місцевої влади у всіх адміністративно-територіальних одиницях (губерніях, повітах, волостях) був також декабрист П.І. Пестель (1793-1826 рр.). Він вважав, що такі місцеві органи (народні зібрання) повинні обирати свої постійно діючі виконавчі органи<sup>7</sup>.

Теоретичні вчення про розвиток місцевого самоврядування слід розглядати як спроби вчених того часу дати відповідь на складні питання, що ставило суспільне життя, пояснити причини колізій між центральним урядом і громадянами, обґрунтувати необхідність зміцнення самоврядування.

Наприкінці XVIII ст. позиції буржуазії у європейських країнах значно зміцнилися в результаті жорсткої боротьби із залишками феодальної держави, з притаманними їй надзвичайним централізмом влади, бюрократичною регламентацією, дріб'язковою та прискіпливою опікою. В таких умовах буржуазія — новий і могутній клас — впевнено прагнула зайняти місце у суспільстві, яке б відповідало її економічній могутності. Найяскравіше протистояння буржуазії та феодальної держави проявилось під час французької революції 1789 р., коли на зміну поліцейській державі прийшла конституційна. Велика Французька революція стала вирішальною віхою у становленні інституту самоврядування в Європі.

Напередодні революції у Франції виникає децентралізаційна теорія як реакція на наполеонівську адміністративну реформу, що встановила міцний централізований бюрократичний механізм влади, який працював лише за вказівкою центральних органів. Тим самим народ був остаточно усунутий від участі у державному житті, а влада зосереджувалася в руках чиновників, підконтрольних центральній владі. В країні створили посилений поліцейський апарат.

Головним положенням децентралізаційної теорії було обґрунтування поділу адміністративних справ на такі, які є наслідком самоврядування, і на справи державні, делеговані общинам<sup>8</sup>. Ця теорія поширилася у Європі й безпосередньо впливала

<sup>7</sup> Исаев И.А., Золотухина Н.М. История политических и правовых учений России XI-XX вв. — М.: Юристъ, 1995. — С. 221.

<sup>8</sup> Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Укр. вільна академія наук у Німеччині. — Мюнхен, 1963. — С. 82.



на формування науки про вільність общин у Німеччині, теоретичні витоки якої слід шукати у теорії “природного права”.

*Природне право* — це поняття дуже поширене у сфері політики та права. Воно означає сукупність принципів, правил, норм, цінностей, які диктуються природою людини і тим самим є незалежними від конкретних соціальних умов і держави. Природне право використовувалося як оціночна категорія щодо наявних порядків у суспільстві: чи відповідні вони природньому праву та природній справедливості.

Ідея природного права зародилась у древні часи, розвивалася в античному світі, зокрема у Греції, у середні віки набула теологічної форми як складова релігійних вчень. Найвищого розвитку ця теорія досягла у XVII-XVIII ст., коли використовувалась як ідеологічна зброя у боротьбі прогресивних сил суспільства з феодалізмом. Ідеї природного права були покладені в основу таких важливих документів, як американська Декларація незалежності (1776 р.) і французька Декларація прав людини і громадянина (1789 р.).

Вихідні постулати теорії вольності общин, проникнуті ідеєю природного права, полягали у тому, що:

— община старша від держави, тобто історично виникла першою;

— общини не створені державою, а визнані нею;

— община є інституцією, рівною державі;

— держава існує для общин, а не общини для держави<sup>9</sup>.

Теорія вольності общин створила належне підґрунтя для виникнення громадської теорії місцевого самоврядування, згідно з якою місцеві самоврядні органи мають самостійне право на існування, займаються справами, які їм притаманні та невід’ємні. Це право тлумачилося як наслідок із вихідного положення теорії про те, що общини не створені державою, а лише визнані нею і тому володіють колом справ, які їм належали до появи держави; такі справи держава не делегувала общинам, а їх визнавала.

Прихильники теорії вольності общини вважали, що природніми правами володіють насамперед сільські та міські общини як такі, що історично виникли раніше, ніж сформувалася держава, і поза державним впливом. Проте відстоювалася

<sup>9</sup> Сиринів М.А. Местные финансы. — М-Л, ГИЗ, 1926. — С. 6; Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Укр. вільна академія наук в Німеччині. — Мюнхен, 1963. — С. 82.

також і незалежність таких територіальних місцевих формувань, як округи, провінції тощо, а вони були створені державою, отже і ніяких природних прав у них не було. Це стало важким аргументом для критиків даної теорії.

Отже, теорія вольності общин зазнала поразки. На зміну їй приходили нові вчення, більшість яких захищали інститут місцевого самоврядування<sup>10</sup>. З'являється громадсько-господарська теорія, згідно з якою місцеве самоврядування розглядалося як частина держави, йому були притаманні свої функції, перелік яких теорія намагалася встановити. Закономірно поставало запитання: які справи державні, а які стосуються компетенції общин? За основу розмежування був взятий принцип доцільності. Він ґрунтувався на тому, що деякі завдання община може виконати краще 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 ст. був зроблений великий крок уперед 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 громадскості. Одночасно виникла нагальна необхідність передачі (децентралізації) частини державних функцій місцевим формуванням (общинам, союзам тощо). Відповідно спостерігалася активізація діяльності місцевих формувань.

Ідеї державницької теорії місцевого самоврядування мали багато в чому протилежний характер у порівнянні із громадсько-господарською теорією. Згідно з цією теорією, яка до речі має дуже багато прихильників як серед вітчизняних, так і зарубіжних вчених, частина державної влади підлягає децентралізації до рівня 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,

<sup>10</sup> Местные финансы СССР. Бригада под рук. Проф. Н.Н.Ровинского. — М., Госфиниздат, 1936. — С. 6-9; Місцеве та регіональне самоврядування України. Видання фонду сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України. — К., 1992. — С. 17; Кравченко В.І. Територіальний устрій та місцеві органи влади України. / Національний інститут стратегічних досліджень. Вип. 43. — К., 1995. — С. 85.



які жодних самостійних справ не можуть мати. Незважаючи на таку залежність від держави, органи місцевого самоврядування можуть мати певну правову, організаційну та фінансову самостійність. Проте, загалом їхня діяльність підпорядкована загальнодержавним інтересам, усьому народові<sup>11</sup>.

Загострення протиріч буржуазного суспільства, поширення соціалістичних ідей спричинили появу нової теорії, яка відвертала увагу громадскості від глобальних проблем розвитку країн і зосереджувала її на місцевому рівні, вважаючи, що саме там можна досягти соціального миру і гармонії завдяки поступовим змінам (націоналізації земель, розширенню комунальної власності, соціалізації виробництва).

Положення теорії муніципального (общинного) соціалізму були сформульовані в останній чверті XIX ст. представниками Фабіанського товариства — англійської реформістської організації, заснованої у 1884 р. Назва товариства походила від імені римського полководця III ст. до н.е. Фабія Максима, який в народі був прозваний Повільним за свою вичікувальну тактику, ухиляння від рішучих дій під час війни. Члени товариства (Бернард Шоу, Герберт Уелс та інші) заперечували класову боротьбу пролетаріату і вважали можливим побудову прогресивнішого суспільства за допомогою дрібних реформ, поступових перетворень суспільства, тобто за допомогою “муніципального соціалізму”. У Росії прихильниками цієї теорії були П. Маслов, Н. Костров, Г. Плеханов, Ю. Ларін та інші.

Вчені багатьох поколінь з часів виникнення перших союзів знову й знову порушували питання щодо розмежування завдань держави та місцевих властей. Пропонувався поділ усіх потреб місцевих союзів на обов’язкові й необов’язкові (факультативні); завдань — на спільні й особливі.

Обов’язковими вважалися потреби, які мали значення для суспільства в цілому і були закріплені за державою. Необов’язковими — потреби громад, які мали локальне значення<sup>12</sup>. Вперше такий поділ був запроваджений у бельгійському законодавстві у 1831 р. і пізніше поширився в інших країнах. Дер-

---

<sup>11</sup> Корнієнко М. Місцеве самоврядування / Демократичні зошити. Вип. 7. [1997]. — Аналітично-інформаційна служба Центр демократичних реформ (ДЕМОС Центр) за сприяння Фонду “Євразія” (USAID). — С. 5.

<sup>12</sup> Холський Л.В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. — 4-ое изд., перераб. и доп. — Санкт-Петербург, 1913. — С. 537.

жава змушувала до обов'язкових витрат і потреб відносити ті, які з точки зору громади не є конче потрібними, але з точки зору держави — доцільними та необхідними (утримання урядових установ, поліції, окремі військові видатки). До обов'язкових завдань належали досить важливі, які торкалися широких верств населення (утримання освітніх, лікувальних і соціальних закладів, благоустрій міст тощо). А свобода, яка надавалася для їх здійснення, пояснювалася впевненістю, що місцеві громади самі зацікавлені в успішному виконанні цих завдань і зроблять це без втручання держави<sup>13</sup>.

Наприкінці XIX ст. у Росії видатки земств поділялися саме на основі принципу обов'язковості. До обов'язкових земських повинностей належали:

- 1) дорожня;
- 2) утримання місцевого громадського управління (суми для посилення коштів казначейства, видатки за роз'їздами окремих посадових осіб);
- 3) повинності в частині військового управління (найм земель під табори для місцевих військ, провіз військових до місця служби);
- 4) видатки з управління справами органів опіки;
- 5) утримання арештних домів, етапних в'язниць, перевезення ув'язнених;
- 6) заходи проти чуми худоби;
- 7) видатки з пересилання сум земських зборів.

До необов'язкових належали видатки земських бюджетів: з утримання земських управ, фінансування народної освіти, медичної частини, видатки з покращення економічного добробуту населення тощо<sup>14</sup>.

Іншим варіантом поділу завдань місцевих союзів був поділ їх на:

- 1) завдання спільні, притаманні всім союзам;
- 2) особливі завдання для окремих категорій союзів<sup>15</sup>.

До спільних завдань Е. Райценштейн (автор цього поділу) відносив військову, санітарну та пожежну справи, народну освіту, шляхи та засоби сполучення, утримання поліції, в'язниць, турботи про церковні та релігійні інтереси жителів.

<sup>13</sup> Твердохлебов В. Местные финансы. — Одесса, 1919. — С. 12.

<sup>14</sup> Финансовая энциклопедия / Под ред. И.А.Блинова и А.И.Буковецкого. — М.: Государственное издательство. 1924. — С. 374.

<sup>15</sup> Твердохлебов В. Местные финансы. — Одесса, 1919. — С. 5.

Особливі завдання мають змінний характер. У містах це санітарія та благоустрій, організація сполучення, додаткові завдання в галузі народної освіти з огляду на особливі умови міського життя (велика щільність населення, підвищений рівень культури); у селах це завдання, які є наслідком спільного землекористування (лісовими угіддями, пасовищами), турботи з покращення земель (меліорація).

Але й така спроба поділити функції і завдання між державою та місцевими органами виявилася неспроможною. Слід зазначити, що серед особливих завдань (за Е. Райценштейном) є такі, що можна з упевненістю віднести до загальнодержавних, наприклад, землевпорядкування. Держава бере участь у їх вирішенні не лише за допомогою адміністрування, а й завдяки спрямуванню належних коштів.

Дискусії, які точилися довкола цих питань, засвідчили, що неможливо в реальному житті виокремити сфери діяльності держави і місцевих властей, встановити абсолютний поділ потреб на загальнодержавні і місцеві. Згідно з цим висновком В. Твердохлебов слушно зауважив: "...нельзя установить какие задачи (непосредственного) управления являются исключительно государственными, а какие исключительно местными: интересы местных органов во многих задачах тесно сплетаются"<sup>16</sup>.

Вивчаючи це питання та спираючись на аналіз історичного досвіду, проф. Л.В. Ходській зазначав, що в кожній країні практичний поділ потреб визначається певною мірою за принципом відносної доцільності, а також згідно з традиціями, які склалися історично<sup>17</sup>.

Сучасний вчений, який досліджує природу самоврядування, — професор Української вільної академії в Німеччині Ю. Панейко висловлюється категоричніше з цього приводу: "*Жодна теорія, жодне законодавство не змогли досі подати істотної матеріальної риси, яка вирізняла б власне й доручене коло діяльності. Увесь цей поділ має риси довільності і є неправильним*"<sup>18</sup> (курсив та правопис збережений — О.К.). Далі Ю. Панейко зазначає, що цей поділ завжди здійснювався за суб'єктивними ознаками.

<sup>16</sup> Твердохлебов В. Местные финансы. — Одесса, 1919. — С. 4.

<sup>17</sup> Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. — 4-ое изд., перераб. и доп. — Санкт-Петербург, 1913. — С. 537.

<sup>18</sup> Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Укр. вільна академія наук в Німеччині. — Мюнхен, 1963. — С. 87.

Незважаючи на невдачі у спробах теоретично обґрунтувати коло обов'язків і завдань місцевих союзів і держави, ще з кінця XIX ст. досить чітко визначається перелік справ, які в законодавстві багатьох країн належали до місцевих: освіта, медична та ветеринарна допомоги, 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 було (на відміну від попередньо перелічених завдань)<sup>19</sup>.

У 50-х роках XX ст. у багатьох країнах світу і зокрема у Європі почалися складні й багатопланові процеси реформування місцевого самоврядування, основними напрямками яких стало коригування кількості самоврядних одиниць, удосконалення організаційної структури органів самоврядування, фінансові та функціональні реформи<sup>20</sup>.

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 ефективнішого та результативнішого 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.

Зміцнення демократичних основ потребувало проведення організаційних реформ органів місцевого самоврядування, завдяки чому уся їхня діяльність стала більш публічною та демократичною, до прийняття рішень почали залучатися широкі верстви громадськості, посилилася роль мерів і місцевих виборних органів, відбувалися зміни в 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, надання їм права залучати альтернативні джерела доходів, а також здійснювати субсидування території з боку держави.

<sup>19</sup> Сиринов М.А. Местные финансы. — М-Л, ГИЗ, 1926. — С. 13.

<sup>20</sup> Агранофф Р. Огляд Європейських традицій місцевого самоврядування // Програма сприяння парламентам України. За фінансової підтримки Агентства з міжнародного розвитку США. Фонд Україна — США. — С. 4.

Ускладнення суспільного життя, розширення кола завдань, які покладалися як на державу, так і на місцеве самоврядування, потребували проведення функціональних і процедурних змін, в результаті яких, з одного боку, відбулася децентралізація багатьох державних функцій (особливо пов'язаних із наданням соціальних послуг), з іншого — централізація окремих функцій (як правило регулюючих). Цей процес супроводжувався посиленням контролю з боку державних структур за діяльністю органів місцевого самоврядування.

У жовтні 1985 р. країни-учасниці Ради Європи підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, яка узагальнила надбання тривалого етапу становлення та зміцнення місцевого самоврядування в Європі, стала першим багатостороннім правовим актом у цій сфері. Невеликий за обсягом документ (усього 18 статей) вміщує концепцію місцевого самоврядування, засади його функціонування, правове та фінансове підґрунтя. Розглянемо детальніше безпосередньо фінансові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, які відображено у хартії.

Зміст цього документа, його провідну ідею багато в чому визначає вихідне положення, вміщене у преамбулі про те, що місцеві власті є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, найважливішим принципом якого повинно бути право громадян на участь в управлінні державними справами, а це право найбезпосередніше може здійснюватися саме на місцевому рівні.

Існування місцевих властей може забезпечити ефективне й близьке до громадянина управління за умови, що місцеві власті повинні бути наділені реальними та автономними функціями, мати створені на демократичних засадах директивні органи, володіти відповідними ресурсами, необхідними для виконання покладених на них завдань.

Важливою вимогою хартії є визнання і закріплення принципу місцевого самоврядування в національному законодавстві і, по можливості, в основному законі країни — конституції.

У ст. 3 хартії надано концептуальне визначення місцевого самоврядування як права і спроможності місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування (переклад з англійської мови Є.М.Вишневецького). — Видавництво Ради Європи, — С. 3.

Право місцевого самоврядування здійснюється відповідними органами (радами, зборами тощо), члени яких вільно обираються на основі прямого, рівного, загального виборчого права. Головні повноваження місцевих властей визначаються національним законодавством і в кожній країні мають свої специфічні межі, які сформувалися упродовж тривалого часу становлення інституту місцевого самоврядування, особливостей історичного розвитку країни. У межах своєї компетенції місцеві власті мають право вирішувати будь-які питання.

Адміністративний нагляд за діяльністю місцевих властей, як правило, здійснюється загальнодержавними органами з метою забезпечення дотримання конституції та законодавства. Крім того, адміністративні органи здійснюють нагляд за своєчасністю виконання завдань, які держава доручила місцевим властям.

Центральне місце в хартії посідають питання фінансового забезпечення функціонування місцевого самоврядування. І це не випадково, адже зрозуміло, що ніякі широкі права та автономія місцевих органів не можуть бути втілені ефективно і повною мірою, якщо вони не будуть підкріплені реальними, чітко визначеними і по можливості стабільними джерелами фінансових ресурсів. З огляду на це набувають особливого значення положення вищенаведеного визначення поняття місцевого самоврядування не лише як права, а й як спроможності місцевих властей регулювати й управляти державними справами в межах їхньої компетенції в інтересах місцевого населення. Така спроможність гарантується відповідними фінансовими ресурсами, без яких вона не може бути втілена в життя.

У 9 ст. хартії зазначено, що місцеві власті мають право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а їхній обсяг повинен відповідати функціям, наданим їм конституцією або законодавством.

Частина фінансових ресурсів місцевих властей формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають право встановлювати в межах закону. Становлення системи оподаткування в контексті розвитку національних держав, виокремлення державних і місцевих завдань і, відповідно, центральних та місцевих властей закономірно визначило доцільність існування загальнодержавних і місцевих податків. Місцеві податки і збори виникли як плата за певні послуги, що надаються органами влади населенню. Кошти, залучені за допомогою цих податків, використовуються для



задоволення різних місцевих потреб. І тому надходження від місцевих податків та зборів повинні поповнювати сукупні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Окрім місцевих податків та зборів у розпорядження місцевих властей можуть надходити також кошти від справляння загальнодержавних податків; бюджетні трансферти; доходи від власності, яка їм належить; кошти, одержані від випуску муніципальних позик; кредити; добровільні пожертвування тощо.

Фінансові системи, що є основою ресурсів місцевих властей, зазначається у хартії, повинні бути пристосовані до ймовірного зростання вартості виконуваних ними послуг, тобто мати диверсифікований і підвищувальний характер. Це положення набуває особливого значення в умовах зміни дії економічних факторів, таких, як інфляція, падіння темпів виробництва тощо. Якщо фінансові важелі, що забезпечують надходження коштів у розпорядження органів місцевого самоврядування, не будуть достатньо гнучкими та різноманітними, то це певною мірою загрожуватиме реальному здійсненню повноважень місцевих властей.

Об'єктивне існування значних розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій у кожній країні зумовило проголошення хартією необхідності захисту фінансово слабших місцевих властей, тобто 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 надання їм перерозподілених ресурсів.

Фінансова допомога держави органам місцевого самоврядування може надаватися у різноманітних формах (дотації, субсидії, субвенції), по можливості вона не повинна призначатись для фінансування конкретних проектів, тому що вимога цільового використання одержаних від держави коштів обмежує свободу місцевих властей у проведенні своєї політики в межах власної компетенції.

Звичайно, від початку становлення місцевого самоврядування в Україні, за відсутності чітко визначеної системи органів загальнодержавного фінансового контролю, застосування повною мірою цієї вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування викликає справедливе заперечення. Тому надання фінансової допомоги місцевим бюджетам в Україні, як правило, провадиться за умови цільового використання залучених коштів.

Заключне положення ст. 9 “Фінансові ресурси місцевих властей” торкається інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування, які, як зазначено у хартії, повинні мати доступ до національного ринку капіталу, а держава повинна створити для цього необхідні умови.

Отже, визначальними положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, які мають безпосереднє відношення до функціонування місцевих бюджетів, є положення про те, що:

- місцеві власті мають право на свої власні фінансові ресурси;

- обсяг фінансових ресурсів повинен відповідати функціям, які виконують місцеві власті;

- місцеві власті мають право вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами;

- частина фінансових ресурсів повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів;

- розміри місцевих податків і зборів місцеві власті уповноважені встановлювати в межах закону;

- порядок формування фінансових ресурсів повинен бути гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів зростанню вартості виконання завдань місцевих властей;

- захист слабких у фінансовому розумінні місцевих властей проводиться за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій (фінансового вирівнювання);

- перевага у виборі форм фінансової допомоги надається дотаціям, які не призначаються для фінансування конкретних проектів і не обмежують свободу місцевих властей.

Нині до Європейської хартії місцевого самоврядування приєдналося понад 30 країн, у 1996 р. — Україна. Законірно, що формування правової бази місцевого самоврядування в Україні проходило і проходить під впливом цього важливого документа, основних положень якого наша держава повинна дотримуватись.

## 1.2. Історичні корені

Первинною формою соціальної організації людей була община, яка сформувалася на основі спільних родинних зв'язків, спільного ведення господарства, землекористування. На початкових етапах суспільного розвитку община набула всебічного поширення і стала універсальним інститутом, носієм усієї сукупності суспільних функцій, яка визначала різні від-

носини (виробничі, самоврядні, охоронні, сімейно-побутові, культурні). Серед усіх різновидів спільнот найбільше поширилася поземельна община. В Україні вона називалася громадою, а в поселеннях козаків ще й товариством.

До складу громади входили домохазяї, які спільно володіли всіма або лише деякими угіддями. Найважливіші життєві питання громади вирішувалися на загальному зібранні, яке називалося велика громада, копа, купа, круг, віче. Із членів громади щорічно обирався голова — старець, головним завданням якого було збирання податків; він же представляв інтереси волості перед центральним урядом. Громада мала право самообкладання для задоволення своїх власних потреб.

Поземельній общині на території Русі як основній формі спільного селянського землекористування були притаманні такі риси, як примусова сівозміна, володіння неподільними лісами і пасовищами, кругова порука, систематичний переділ землі, відсутність права відмовитися від землі, неможливість купівлі-продажу землі. Дуже важкою і несправедливою була кругова порука, яка виражалася у примусовій колективній відповідальності селян за повне і своєчасне внесення податків і зборів, виконання різних повинностей як на користь держави, так і на користь поміщиків. Общинний устрій був вигідним для царського уряду тому, що сприяв посиленню кріпосницького гноблення та стягнення з селян податків і викупних платежів (при їх виході з кріпосницької залежності).

Возвеличування російської общини було притаманне суспільному руху Росії 40-50-х років XIX ст. — слов'янофільству, яке стало проявом устремлінь російської суспільної та літературної думки до оригінальності, народності, самобутності. Поштовхом до розвитку таких настроїв стала Вітчизняна війна 1812 р., яка загострила почуття патріотизму і національної гордості росіян. Прихильники ідеї слов'янофільства були противниками революційних перетворень, “західних” новшеств і закликали до повернення до стародавньої російської общини. Вони вважали, що з позиції соціального устрою нічого кращого за неї немає. Як аргумент на користь патріархально-общинного устрою висувалося те, що всі рішення в общині приймаються колективно.

Інтерес до російської общини в науці і літературі був спричинений публікацією у 1847 р. праць барона Гакстгаузена, який звернув увагу на патріархальний характер російської общини, її походження з сім'ї, що збільшувалася і розроста-

лася; вважав її дуже зручною для внутрішнього суспільного устрою Росії. Гакстгаузен писав: "В русской общине есть органическая связь, в ней лежит столь крепкая общественная сила, что в этой стране нет и не может образоваться пролетариата, пока существует община. Последнюю поэтому следует хранить от разрушения, устраняя лишь те неудобства, которые вызываются ею в технике земледелия"<sup>22</sup>.

Ідеї Гакстгаузена мали значний вплив на слов'янофілів як прихильників усього народного і самотнього, були покладені в основу їхнього суспільно-філософського світогляду. Як гімн общині звучать слова Ю. Самаріна: "...общинное начало есть основа, грунт всей русской истории, прошедшей, настоящей и будущей. Семена и корни всего великого, возносящегося на поверхности, глубоко зарыты в его плодотворной глубине и никакое дело, никакая теория, отвергающая эту основу, не достигнет цели, не будет жить"<sup>23</sup>.

Прихильники слов'янофільства висували проекти буржуазного реформування, в основу яких покладалася думка про те, що Росія піде іншим, ніж західні держави, шляхом. Але вже у перші роки після реформи 1861 р., яка ознаменувала початок капіталістичного етапу розвитку Росії, слов'янофільські ілюзії були нещадно розвінчані.

Розвиток ремесел, поява міст, зміцнення державності спричинили виникнення інших, розвинутіших форм соціальної організації людей ніж общини — місцевих союзів. На відміну від поземельної общини як форми лише спільного землекористування місцеві союзи були територіальними самоврядними формуваннями, які об'єднували населення певних територій, що склалися в результаті тривалого історичного розвитку. У кожній країні вони мали свою національну специфіку: в Англії це приходи, округи, міста, графства; у Франції — общини, департаменти; у Росії — земства, волості, міста; у Німеччині — провінційні округи; у США — міста, міські округи, графства тощо.

Місцеві союзи мали у своєму розпорядженні певне господарство, складали кошториси з його утримання. Місцеві союзи були підпорядковані державі, тому складання кошторисів (бюджетів) та порядок їх затвердження значною мірою зале-

---

<sup>22</sup> Энциклопедический словарь / Под ред. И.Е. Андреевского. — Санкт-Петербург: Изд. Ф.А. Брокгауз, И.А.Ефрон, 1898. — Т.47. — С. 213.

<sup>23</sup> Там же.

жали від державної влади. Ускладнення економічного життя, розвиток суспільних потреб, посилення державно-правового значення місцевих союзів сприяли неухильному розширенню сфери діяльності місцевих властей, що потребувало відповідного фінансового забезпечення.

У 30-х роках XIX ст. у Європі виникають перші цільові союзи, метою яких було задоволення певних визначених потреб населення або виконання спільних проектів. Вперше цільові союзи з'явилися в Англії (1834 р.) для догляду за бідними. У другій половині XIX ст. цільові союзи створювалися у Франції для налагодження газового освітлення у містах, впорядкування течії рік; в Бельгії — для проведення каналів; в Голандії — для будівництва доріг, шкіл, використання місцевих залізничних доріг, для потреб взаємного кредитування; в Італії — для спільної експлуатації трамваїв, підприємств; у Прусії — для впорядкування лікарень, газових та електричних підприємств, спільних доріг.

Становлення інституту місцевого самоврядування в Російській імперії було пов'язане з розвитком земського господарства та земських повинностей. Земством називалося місцеве самоврядування під керівництвом дворянства, яке остаточно організаційно сформувалося в процесі проведення кріпосної реформи. У 1864 році земства були створені у 34 губерніях Росії. Вперше ідея запровадження особливих органів місцевого господарського управління була проголошена у Височайшому повелінні 25 березня 1859 р., яким визнавалося за необхідне проведення реформи губернського управління, надання більшої довіри і самостійності повітам, визначення ступеня участі кожного громадянського стану в господарському управлінні.

Земська реформа проводилася під тиском революційного руху в країні. До відання земств того часу належали справляння земських повинностей та управління майном, яке було власністю земства. З часом земства, а також міста якнайкраще уособили місцеве господарство в Росії.

1 січня 1864 р. виходить Положення про земські заклади, яке набуло статусу закону. У пояснювальній записці до Положення зазначалося, що основною метою реформи, яка починалася в Росії, є по можливості повний та послідовний розвиток засад місцевого самоуправління.

У Положенні про земства була зроблена спроба виокремити з місцевого управління ті господарські справи, які пере-

давалися у повне відання земств. Такі справи земства мали право вирішувати на свій розсуд, тобто мали повну самостійність. Одночасно їм заборонялося втручатися у державні справи. Але з огляду на те, що на практиці дуже важко було розмежувати справи державні та місцеві на цьому підґрунті часто виникали численні суперечки й непорозуміння, які з часом перетворилися у протистояння земств і царського уряду.

Земства стали відвертою опозицією уряду, державою в державі. Урядовими колами було визнано, що земська реформа пішла дещо іншим шляхом, ніж передбачалося. Починаючи з 90-х років XIX ст. у Росії ухвалюється низка законодавчих актів, спрямованих на обмеження самостійності земств та їхнє підпорядкування державі.

У 1890 р. виходить нове Положення про земські заклади, яке внесло низку змін до процесу формування земств: скорочувалася кількість представників, які обиралися повітовими, волосними та губернськими зборами; збільшувалося представництво від станів, зокрема дворянського; було значно звужене виборче право — його мали лише особи, які упродовж понад одного року володіли на правах власності або довічного користування землею, або іншим нерухомим майном. Виборчого права були позбавлені купці, власники торгових та промислових закладів, священники, церковнослужителі, незможні громадяни, євреї та інші верстви населення.

Положення 1890 р. передбачало контроль уряду за роботою земств, який здійснювався не лише на етапі їхнього формування (контроль за правильністю виборів), а охоплював усі сфери їхньої діяльності. До земських справ було віднесено: справляння земських повинностей; розпорядження капіталом і майном земства, справами із забезпечення народним продовольством, земськими шляхами сполучення; взаємним земським страхуванням майна, земськими лікувальними та благодійними закладами, розвитком лікарської допомоги, народної освіти, закладів опіки; сприяння землеробству, торгівлі; охорона природних багатств; боротьба зі шкідливими тваринами та комахами; попередження пожеж тощо.

Якщо Положенням 1864 р. визнавалася повна самостійність земств у межах довірених їм справ, а урядова влада здійснювала нагляд за їхньою діяльністю з точки зору дотримання законності, то Положенням 1890 р. встановлювався контроль державної влади і зокрема губернаторів над ухваленням рішень земствами з багатьох питань, припускалося їхнє



опротестування та призупинення. На рівні губерній були створені спеціальні органи з нагляду за діяльністю земств.

Обмеженість російського місцевого самоврядування в умовах існування земств піддавалася критиці багатьма державними діячами, вченими, письменниками. Так, відомий український історик М.Грушевський у роботі “Якої ми хочемо автономії і федерації” писав: “Прикладом недемократичного (цензового) самопорядкування, вузького щодо своєї діяльності, і в ній ще дуже обмеженого контролем і впливами адміністрації, може слугувати старе земство і міська самоуправа в Росії. Мало що належить до них, і всі ухвали їх у тих справах підлягали контролю адміністрації, що могла скасувати всякі ухвали земські чи міські, усувати і не затверджувати обраних виконавців, їхні ухвали тощо.”<sup>24</sup>.

Прогресивні сили українського суспільства добивалися надання національно-територіальної автономії Україні, яка входила до складу Російської імперії. М.Грушевський у вищезазначеній праці наголошував, що широке самоврядування наближається до автономії, а українська територія повинна бути організована на основах широкого демократичного громадського самопорядкування від дрібної земської общини до сейму; Україна “... має вершити у себе вдома всякі свої справи — економічні, культурні, політичні, утримувати своє військо, розпоряджатися своїми дорогами, своїми доходами, землями і всякими натуральними багатствами, мати свої законодавство, адміністрацію і суд” (виділено автором цитати — О.К.)<sup>25</sup>.

За часів виникнення земств (кінець XVIII ст.) не було чіткого поділу всіх повинностей на державні та земські, уряд не визначав механізму справляння податків і не переймався тим, де та скільки справляється повинностей і зборів, яким є податкове навантаження. Контролювалося лише надходження визначеної суми доходів до скарбниці.

У XVIII ст. до повинностей, які задовольнялися за рахунків місцевих джерел, належали: військова, утримання пошти, шляхів сполучення, місцевого управління, утримання заарештованих тощо. На початку XIX ст. (1805 р.) перелік земських повинностей був упорядкований, було визначено, що вони відбуваються населенням губернії окремо від усіх інших (тобто державних).

<sup>24</sup> Політологія: Кінець XIX — перша половина XX ст.: Хрестоматія / За ред. О.І. Семківа. — Львів: Світ, 1996. — С. 218.

<sup>25</sup> Там же, С. 222.

Основу земських доходів становило майнове оподаткування, насамперед землі. За даними проф. Л.В. Ходського майнові податки становили 2/3 від усіх доходів земських бюджетів. Решта майже порівну розподілялася між дотаціями, які надавала держава земствам, та за допомогою інших надходжень (доходів від належного майна, податків із промисловості й торгівлі, судового мита, збору з документів за громадянськими справами, які розглядалися у земських чиновників та в судах тощо.)<sup>26</sup>.

Містам Росії XIX — початку XX ст. була притаманна надзвичайна різноманітність переліку і ставок місцевих податків. Крім загальнопоширених майнових, промислового й торгового податків справлялися податки з коней, екіпажів, собак, трактирного й перевізного промислу; була також велика кількість дріб'язкових податків — збір за карбування мір і ваг, за використання ваги на торгових місцях, з аукціонних продажів тощо. Подекуди запроваджувалися податки з товарів, що ввозилися і вивозилися з міста (наприклад, в Одесі). Надходження від таких податків мали цільове спрямування: кошти використовувалися на будівництво та утримання необхідних портових будівель і споруд, під'їзних шляхів.

Видатки земств поділялися на обов'язкові і 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 "плечі" земських бюджетів загальнодержавні (підвищення окладів чиновників суду, поліції, перебудова 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 та народну освіту. Такий поділ видатків місцевих самоврядувань був характерним для організації місцевих фінансів XVIII-XIX ст. у Європі. Якщо розглядати перелік зазначених податків і поняття, якими вони визначалися, то можна помітити певну суперечність, колізію інтересів держави й населення місцевих союзів. Зрозуміло, що з позиції громадян "обов'язковими" є потреби в охороні здоров'я,

<sup>26</sup> Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. — 4-ое издание, переработанное и дополненное. — Санкт-Петербург, 1913. — С. 569.

освіті тому, що вони життєво необхідні, спрямовані на забезпечення існування людей. “Необов’язковими”, скорше “не такими необхідними”, є потреби, а отже і видатки з утримання війська, суду, в’язниць. Свідомому громадянинуві зрозуміло, що такі видатки повинні нести всі члени суспільства. Але для цього існують загальнодержавні податки, і недоцільно фінансувати такі потреби за рахунок місцевих надходжень.

Запроваджуючи такий поділ видатків земських бюджетів, уряд керувався тим, що необов’язкові видатки (без яких не можна обійтися) земства здійснюватимуть самостійно без втручання держави, а обов’язкові видатки земства треба змусити фінансувати.

Цільове спрямування та пріоритети у витрачанні коштів земських бюджетів Росії на початку ХХ ст. характеризуються даними, наведеними у таблиці 1.2.1.

Напередодні Жовтневої революції у Росії виникають перші цільові союзи. Так, 1917 р. згідно з рішеннями Тимчасового уряду земствам і містам було дозволено об’єднуватися для вирішення спільних завдань і здійснення певних програм. А 7.06.1917 р. були створені Всеросійський Земський союз та Всеросійський союз міст, головними напрямками діяльності

Таблиця 1.2.1. Структура видатків земських бюджетів у 34 губерніях Росії у 1910 р.<sup>27</sup>

| Видатки                             | Питома вага, в % |
|-------------------------------------|------------------|
| Медична частина                     | 28,0             |
| Народна освіта                      | 25,0             |
| Дорожня повинність                  | 9,0              |
| Утримання земського управління      | 7,7              |
| Сплата боргів                       | 7,7              |
| Участь у видатках урядових установ  | 4,9              |
| Сприяння економічному добробуту     | 3,9              |
| Відрахування на утворення капіталів | 3,5              |
| Ветеринарна частина                 | 2,7              |
| Інші видатки                        | 7,6              |
| Усього                              | 100,0            |

<sup>27</sup> Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. — 4-ое издание, переработанное и дополненное. — Санкт-Петербург, 1913. — С. 569.

яких були: допомога пораненим військовим (у тилу), санітарно-технічні та військово-технічні роботи. Прикладом цільового союзу в Росії того часу був Земський страховий союз, створений у травні 1917 р.

Отже, незважаючи на невизначеність багатьох положень земської реформи 1864 р., а також завдяки наступним послідовним обмеженням прав земств у Росії було започатковано процес децентралізації державної влади і становлення місцевого самоврядування. Як підтвердила практика, діяльність земств наприкінці XIX — початку XX ст. позитивно вплинула на розвиток сільського господарства й промисловості, сприяла поширенню народної освіти, охорони здоров'я особливо на територіях, віддалених від промислово розвинутого центру.

Незважаючи на загалом позитивну роль земств у суспільно-політичному житті країни, вони все ж таки були значно обмежені у своїх повноваженнях, мали бюрократичний характер, який став на перешкоді їхнього подальшого вдосконалення та розвитку. Непереборне прагнення народу до самоуправління деякою мірою втілювалося завдяки революційним здобуткам 1905 і 1917 рр. коли було сформовано ради депутатів із представників різних, головнo, найбільш вразливих верств населення. Поява цих органів стала новим кроком на шляху розвитку місцевого самоврядування у Росії та Україні.

Упродовж усього часу існування соціалістичної держави поняття “місцеве самоврядування” майже не використовувалося, але певний досвід самоуправління та народовладдя був нагромаджений. Нині, на межі тисячоліть, звертаючи свої погляди у наше відносно недалеке минуле, ми вже можемо критично оцінити дійсні засади, на яких ґрунтувалася діяльність рад, задекларовані чинними свого часу законодавчими документами, зокрема конституціями.

Основний закон проголошував СРСР як соціалістичну загальнонародну державу, яка виражала волю й інтереси робітничого класу, селянства та інтелігенції, усіх націй і народностей країни. Усіма конституціями, які приймалися, наголошувалося, що вся влада належить народові і здійснюється за допомогою рад народних депутатів, які становлять політичну основу СРСР. Насправді всі питання суспільного життя вирішувалися однією партією — комуністичною, яка не припускала існування інших партій та більш-менш впливових політичних сил, здатних створити опозицію.

Місцеві ради народних депутатів не визнавалися органами

місцевого самоврядування, а діяли як місцеві органи державної влади й управління. Конституційно визначалося, що місцеві ради повинні:

вирішувати всі питання місцевого значення з огляду на загальнодержавні інтереси та інтереси громадян;

втілювати в життя рішення вищестоящих державних органів;

керувати на своїй території державним, господарським та соціально-культурним будівництвом;

затверджувати плани господарського й соціально-культурного розвитку та місцеві бюджети;

здійснювати керівництво діяльністю підпорядкованих їм державних органів і підприємств, установ та організацій;

забезпечувати дотримання законів, охорону державного та громадського порядку, прав громадян;

сприяти зміцненню обороноздатності країни.

Перелік завдань, які були поставлені перед місцевими радами в період існування соціалістичної держави, формально відображав основні функції, які виконують органи місцевого самоврядування, проте конкретний механізм реалізації цих завдань і ті прийоми та методи, що практично використовувалися, мали ознаки 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 80-х роках, і привели до краху соціалістичної імперії, створили необхідне підґрунтя для відновлення та розвитку інституту місцевого самоврядування на теренах незалежної української держави.

### **1.3. Місцеве самоврядування в незалежній Україні**

Становлення місцевого самоврядування в Україні неможливо розглядати відокремлено від загальносвітових, у тому числі загальноєвропейських тенденцій суспільного розвитку, в процесі яких відбувався розподіл влади між державними органами та місцевими властями, здійснювалися заходи з реформування останніх, створення відповідної законодавчої бази, запровадження механізмів фінансової автономності органів місцевого самоврядування.

Передумови для відродження й розвитку місцевого самоврядування в незалежній Україні були створені ще Законом СРСР "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР" від 9.04.1990 р. Прийняття цьо-

го закону проходило в умовах послаблення комуністичного впливу, скасування всеохоплюючого державно-партійного керівництва життям країни, зміцнення місцевих рад народних депутатів, обраних на принципово нових, майже демократичних засадах.

В Україні 7 грудня 1990 р. уперше серед республік колишнього СРСР ухвалюється Закон “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”. Цей закон був покликаний створити правове підґрунтя для впровадження й розвитку системи місцевого самоврядування. Власне, саме цей документ ознаменував відродження інституту місцевого самоврядування в Україні, спотвореного за радянських часів.

У преамбулі до закону зазначалося, що місцеве самоврядування — це територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні та громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя з огляду на інтереси населення на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази.

Територіальною основою місцевого самоврядування визнавалися сільрада, селище, район, місто, район у місті, область. Поряд із цим вводилося поняття “базовий рівень місцевого самоврядування”, до нього належали — сільрада, селище міського типу, місто.

Особливого значення набували в період відновлення інституту місцевого самоврядування проголошені у законі принципи місцевого самоврядування:

- народовладдя;

- законності;

- самостійності та незалежності рад народних депутатів у межах своїх повноважень щодо вирішення питань місцевого значення;

- захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, соціальної справедливості;

- виборності рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування, їхньої підконтрольності, підзвітності та відповідальності перед населенням;

- гласності та врахування громадської думки;

- поєднання місцевих і державних інтересів, інтересів особи і всього населення відповідної території;

- економічної і фінансової самостійності території;

- взаємодії органів місцевого самоврядування з трудовими



колективами, громадськими організаціями та рухами;  
самофінансування та самозабезпечення;  
оптимальної децентралізації;  
реальної керованості територіїю.

Відомо, що справжнє здійснення місцевого самоврядування залежить від його матеріального та грошового забезпечення. І тому законом була визначена фінансово-економічна база місцевого самоврядування, до якої увійшли:

— природні ресурси, розпорядження якими здійснюється радами народних депутатів базового рівня;

— місцеве господарство, комунальна та інша власність, яка слугує джерелом одержання доходів місцевого самоврядування й задоволення соціально-економічних потреб населення;

— фінансові ресурси (місцеві бюджети, позабюджетні кошти, валютні фонди місцевих рад, кошти територіального громадського самоврядування).

Законом від 7.12.1990 р. значна увага приділялася питанням функціонування місцевих бюджетів. Була закріплена самостійність місцевих рад народних депутатів у розробці, затвердженні й виконанні місцевих бюджетів; неприпустимість при цьому втручання вищестоящих органів; зазначалося, що місцеві бюджети одних адміністративно-територіальних утворень не включаються до бюджетів інших; визначено перелік доходних джерел та напрямків витрачання коштів місцевих бюджетів, а також основні засади бюджетного регулювання. Ці питання зумовлювалися контекстом майже одночасно ухваленого Закону Української РСР “Про бюджетну систему Української РСР” від 5.12.1990 р., де вперше була зроблена спроба чіткого розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи.

Набуття Україною незалежності дало новий поштовх до розвитку інституту місцевого самоврядування. Починаючи з 1992 р. було ухвалено низку законодавчих документів і прийнято Конституцію України. Це сприяло становленню місцевого самоврядування, визначило розподіл влади в країні, встановило взаємодію органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади. Головні етапи цього процесу відображені у таблиці 1.3.1, де зазначені найважливіші нормативні акти з питань місцевого самоврядування та основні їхні положення.

Розглянемо детальніше основні положення чинного законодавства з питань місцевого самоврядування, а саме: Конституції України та Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Таблиця 1.3.1. Розвиток місцевого самоврядування за хронологією нормативних документів.

| Дата          | Документ                                                                                                                                     | Основні положення та зміни                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1             | 2                                                                                                                                            | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 7.12.1990 р.  | Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»                                        | Початок відродження місцевого самоврядування. Відновлено використання власне терміна «місцеве самоврядування». Визначено склад системи місцевого самоврядування, органи якого визначено державними органами місцевого самоврядування. Скасовано подвійне підпорядкування виконавчих комітетів місцевих рад (вищестоящій раді та уряду). Закріплена самостійність місцевих бюджетів. Запроваджено Інститут комунальної власності.                                              |
| 5.03.1992 р.  | Закон України «Про представника Президента України»                                                                                          | Створено Інститут представників Президента України та місцеві державні адміністрації з метою зміцнення державної виконавчої влади, яка повинна контролювати органи місцевого самоврядування з приводу дотримання ними Конституції, законів України та указів Президента України.                                                                                                                                                                                              |
| 26.03.1992 р. | Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»                                                  | Відбулося роздержавлення місцевих рад, вони були виведені із системи органів державної виконавчої влади. Обласні та районні ради набули характеру представницьких органів. Введено поняття «місцеве самоврядування» та «регіональне самоврядування».                                                                                                                                                                                                                          |
| 16.03.1993 р. | Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве та регіональне самоврядування» | Вперше встановлено, що делегування державою повноважень виконавчим комітетам відповідних рад супроводжується передачею їм фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 3.02.1994 р.  | Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»                                                                       | Скасовувалися місцеві державні адміністрації, отже був ліквідований інститут місцевих органів державної виконавчої влади. Обласні, районні, Київська та Севастопольська міські ради одночасно стали виконувати функції органів державної влади. У районних та обласних радах відновлювалися виконавчі комітети.                                                                                                                                                               |
| 6.08.1994 р.  | Указ Президента України «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях»                                      | Посилення керівництва системою органів державної виконавчої влади. Встановлювалася підзвітність і підконтрольність Президенту України голів рад та очолюваних ними виконавчих комітетів щодо питань здійснення ними делегованих повноважень державної виконавчої влади.                                                                                                                                                                                                       |
| 28.06.1994 р. | Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади і місцевого самоврядування»            | Нова редакція закону виключала подвійний статус обласних, районних, Київської та Севастопольської міських рад, які були органами місцевого самоврядування і одночасно виконували функції органів державної влади. Встановлено, що голови місцевих рад та очолювані ними виконавчі комітети здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади. У цьому вони підпорядковані Кабінету Міністрів України, а також голові і виконавчому комітету ради вищого рівня. |

| 1             | 2                                                                                                                                                                                                           | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 8.06.1995 р.  | Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття Конституції. | Формування системи органів місцевої державної виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій. Послаблення впливу парламенту на діяльність державної виконавчої влади. Це дало змогу відновити вертикаль державної виконавчої влади та посилити керуваність територіями. Встановлювалася підпорядкованість голів рад та очолюваних ними виконавчих комітетів щодо питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади Президенту України, Кабінету Міністрів, а також головам державних адміністрацій вищого рівня. |
| 21.08.1995 р. | Указ Президента України «Про Положення про обласні, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію»         | Визначено повноваження державних адміністрацій, а також їхні відносини з радами й органами місцевого самоврядування. Встановлено, що державна адміністрація не втручається у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Районні та районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації контролюють здійснення головами та їхніми виконавчими комітетами сільських, селищних і міських рад делегованих їм повноважень державної виконавчої влади.                                                            |
| 30.12.1995 р. | Указ Президента України «Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконавчим комітатам сільських, селищних і міських Рад»                                          | Визначено перелік повноважень державної виконавчої влади, які делегуються головам та очолюваним ними виконавчим комітатам сільських, селищних і міських рад. Встановлено, що здійснення делегованих повноважень є обов'язковим і за їх невиконання або неналежне виконання вони несуть відповідальність перед Президентом України, Кабінетом Міністрів, а також головами відповідних державних адміністрацій.                                                                                                                               |
| 28.06.1996 р. | Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України                                                                                                                                        | Конституційне закріплення існування місцевого самоврядування в Україні. Визначення найважливіших повноважень органів місцевого самоврядування, матеріальної та фінансової основи самоврядування, основних засад функціонування місцевих бюджетів. Гарантування фінансування державою здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.                                                                                                                                                                                  |
| 21.05.1997 р. | Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»                                                                                                                                                        | Розвиток та конкретизація положень Конституції про місцеве самоврядування, його принципів, повноваження органів місцевого самоврядування, забезпечення матеріальної та фінансової бази, у тому числі місцевих бюджетів.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 9.04.1999 р.  | Закон України «Про місцеві державні адміністрації»                                                                                                                                                          | Відповідно до Конституції України визначено організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих органів виконавчої влади, їхню взаємодію з органами місцевого самоврядування. Встановлено неприпустимість втручання місцевих державних адміністрацій у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень. Встановлено, що місцеві державні адміністрації можуть здійснювати повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами.                                                                   |

Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України закріпила існування місцевого самоврядування, яке визнається й гарантується державою (ст.7). Принципово новим у Конституції є підхід щодо визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, яким визнана територіальна громада, а не адміністративні утворення (як це було встановлено Законом Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування").

Вилучення поняття "регіональне самоврядування" з вітчизняної практики пояснюється тим, що воно має право на існування у федеративних, а не в унітарних державах, до складу яких належить Україна. Регіони — це проміжний рівень влади між місцевим самоврядуванням і центральною владою.

Місцеве самоврядування, як записано у Конституції, є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Районні й обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад.

В основному законі України знайшли відображення основні фінансові аспекти забезпечення функціонування місцевого самоврядування. Так, у ст.142 зазначено, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме й 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 їхньої 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.

Надзвичайно важливим є положення основного закону про те, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів відповідних бюджетів. Крім того зазначено, що витрати органів місцевого самоврядування, які виникають унаслідок рішень державної влади, компенсуються державою.

У Конституції знайшли відображення основні права органів місцевого самоврядування, повноваження, пов'язані з матеріальною та фінансовою основою їхнього існування, серед них:

управління органами місцевого самоврядування майном, що є у комунальній власності;

затвердження місцевих бюджетів;

контроль за виконанням місцевих бюджетів;

запровадження місцевих податків і зборів;

утворення, реорганізація й ліквідація комунальних підприємств, установ та організацій, контроль за їхньою діяльністю.

Світова практика державотворення підтвердила доцільність надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування, що сприяє успішному вирішенню загальнодержавних завдань. Реалізація даних завдань здійснюється з великою економією фінансових та людських ресурсів. Поділ завдань місцевих властей на власні й доручені їм державою вперше був юридично закріплений французьким законодавством у 1837 р.<sup>28</sup> Зокрема було визначено, що при здійсненні доручених завдань мери французьких міст діють під керівництвом адміністрації (органу державної влади), а при виконанні власних завдань — лише під контролем останньої.

У Конституції України зазначено, 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 за допомогою віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Звичайно, держава залишає за собою право контролювати здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади.

Отже, всі повноваження органів місцевого самоврядування поділяються на: власні повноваження та повноваження надані. Надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування може відбуватися у двох формах:

1) передачі — коли певне повноваження органу державної влади виключається з його компетенції та включається до компетенції місцевого самоврядування;

---

<sup>28</sup> Твердохлебов В. Местные финансы. — Одесса, 1919. — С. 12.

Таблиця 1.3.2. Визначення поняття у концептуальних документах, які регламентують місцеве самоврядування

|                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята 15.10.1985 р.</p>                                                                                                                                                            | <p>Декларація «Про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках Співдружності», прийнята 29.10.1994 р.</p>                                                                                                        | <p>Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р.</p>                                                                                                                                                        | <p>Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей в межах закону здійснювати регулювання й управління значною часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.</p> | <p>Місцевим самоврядуванням є система організації діяльності населення (місцевих територіальних громад) для самостійного і за своєї відповідальності вирішення питань місцевого значення відповідно до законів держави.</p> | <p>Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.</p> | <p>Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або за відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.</p> |



2) делегування — надання права вирішення будь-якого питання органам місцевого самоврядування одноразово упродовж певного проміжку часу або безстроково<sup>29</sup>.

Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” був ухвалений 21 травня 1997 р. Він конкретизував основні положення Конституції щодо місцевого самоврядування, визначив основні організаційні питання функціонування інституту місцевого самоврядування, детально окреслив повноваження рад, їхніх голів, виконавчих органів, а також організаційно-правову, матеріальну й фінансову основу місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що поняття місцевого самоврядування у законі набуло нових рис, окрім тих, які зумовлені Конституцією України. Так, у ст. 2 закону записано: “Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”<sup>30</sup>.

Такий підхід щодо тлумачення місцевого самоврядування максимально наближає законодавчі норми до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Якщо у Конституції місцеве самоврядування представлено як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, то згідно з законом від 21.05.1997 р. з боку держави надається гарантія цього права. Місцеве самоврядування, згідно з визначенням закону, є вже не лише як гарантоване державою право, а й як реальна здатність територіальної громади самостійно або за відповідальності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення.

Для наочності порівняння визначення понять місцевого самоврядування у першому міжнародному договорі, спрямованому на захист і розвиток місцевого самоврядування — Європейській хартії, в Декларації “Про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках СНД”, в Конституції України та Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” вони представлені в таблиці 1.3.2. Їхнє порівняння дає змогу

<sup>29</sup> Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. — 2-е изд., доп. — М.: Издательство “Ось—89”, 1997. — С. 7.

<sup>30</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — С. 381.

стверджувати, що концептуальні ідеї інституту місцевого самоврядування, закріплені Європейською хартією місцевого самоврядування, знайшли своє відображення у Конституції та законодавстві нашої держави.

Не зовсім вдалим, на наш погляд, є підхід щодо визначення місцевого самоврядування лише як системи організації діяльності населення, представлений у Декларації "Про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках Співдружності" (1994 р.). Поза межами цього тлумачення залишаються такі важливі ознаки, як:

- природність права на місцеве самоврядування;
- державна гарантія його існування;
- реальність здійснення за допомогою надання відповідних фінансових ресурсів.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" були запроваджені такі принципи, на основі яких здійснюється функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні:

- народовладдя;
- законність;
- гласність;
- колегіальність;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборність;
- правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень;
- підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб;
- державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування;
- судовий захист прав місцевого самоврядування.

Згідно з чинним законодавством система місцевого самоврядування в Україні включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську ради; сільського, селищного, міського голів; виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; районні та обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Органи місцевого самоврядування є юридичними особами, вони наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність. Крім того, органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади,

у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Вирішальне значення для забезпечення функціонування місцевого самоврядування має матеріально-фінансова основа їхньої діяльності, яка включає, згідно з чинним законодавством, рухоме й нерухоме майно, грошові засоби, землю та інші природні ресурси.

Держава здійснює контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Такий контроль не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Державна підтримка місцевого самоврядування забезпечується різними способами, серед яких визначальне значення має конституційне визнання місцевого самоврядування, гарантування його органам необхідної дохідної бази, забезпечення самостійності місцевих бюджетів, фінансування у повному обсязі здійснюваних органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, надання їм певних прав у сфері місцевого оподаткування тощо.

Підтримка й розвиток місцевого самоврядування забезпечується також і завдяки діяльності багатьох структур, таких, як Координаційна рада з питань місцевого самоврядування при Президенті України, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Асоціація міст України тощо.

Популярною стала в Україні діяльність Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, створеного у 1992 р. Як зазначено Положенням про Фонд, він є центральною науково-методичною, консультативною та координаційною установою, яка створена при Президенті України для підтримки місцевого самоврядування в Україні.

Основними завданнями Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України є:

- надання науково-методичної та консультативної допомоги у становленні та розвитку місцевого самоврядування;
- координація зусиль вітчизняних асоціацій та інших громадських організацій, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування;
- сприяння органам місцевого самоврядування у розвитку демократичних форм і методів їх роботи;

— сприяння утвердженню правових засад у діяльності органів місцевого самоврядування;

— вироблення на основі вітчизняного і міжнародного досвіду пропозицій та рекомендацій щодо розвитку місцевого самоврядування.

Відповідно до цих завдань Фонд провадить велику науково-дослідницьку роботу, бере участь у розробці проектів нормативних актів з питань місцевого самоврядування, у проведенні різних заходів із підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, вивчає громадську думку, координує діяльність урядових та неурядових установ і організацій, спрямовану на вивчення міжнародного досвіду місцевого самоврядування тощо.

Фінансування видатків на утримання Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України здійснюється за рахунок державного бюджету. У 1999 р. на утримання Фонду, згідно з Законом України “Про Державний бюджет України на 1999 рік”, було спрямовано 172,6 тис. грн. Крім бюджетного фінансування джерелами фінансових ресурсів Фонду є також:

— кошти, які об’єднуються на договірних засадах з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями, а також центральними та місцевими органами державної виконавчої влади й іншими установами для реалізації заходів і програм розвитку та підтримки місцевого самоврядування в Україні;

— банківські кредити;

— добровільні внески й пожертвування;

— зарубіжна та міжнародна фінансова підтримка;

— надходження від виконання госпрозрахункових договорів і проведення заходів з питань місцевого самоврядування;

— дохід від реалізації науково-дослідної, інформаційно-довідкової та іншої продукції, надання платних послуг юридичним та фізичним особам;

— інші надходження, які не заборонені законодавством.

За нинішніх умов в Україні проходить процес формування правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, що потребує створення ефективнішої системи державного управління, оновлення змісту діяльності органів як виконавчої влади, так і місцевого самоврядування. З огляду на це почалося проведення адміністративної реформи, яка передбачає зміни в інституціональній і функціональній побудові органів державної влади й органів місцевого самоврядування, оптимізацію структури та діяльності органів управлін-

ня, розмежування владних повноважень, поступовий перехід від застосування адміністративно-розпорядчих до координаційно-регуляційних функцій у відносинах із суб'єктами господарювання, використання переважно економічних важелів або соціальних орієнтирів, забезпечення раціонального адміністративного устрою.

Із метою забезпечення оптимального співвідношення централізації та децентралізації управління, делегування й передачі максимально можливого обсягу функцій на нижчий рівень управління планується проведення реформування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, здійснивши зокрема:

- упорядкування структури місцевих органів виконавчої влади за допомогою оптимізації структурних підрозділів відповідних місцевих державних адміністрацій з урахуванням особливостей розвитку регіонів;

- підготовку законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо врегулювання питань комунальної власності, державної підтримки розвитку місцевого самоврядування, порядку утворення та діяльності органів самоорганізації населення, передачі територіальним громадам та утвореним ними органам необхідних повноважень, майна і фінансових ресурсів для самостійного вирішення значної частини питань розвитку відповідної території;

- реформування адміністративно-територіального устрою з урахуванням історичних та національних особливостей регіонів, їх географічного розташування та менталітету населення, розроблення проектів та програм проведення державно-правових експериментів на різних територіальних рівнях управління;

- законодавче врегулювання організації роботи в органах місцевого самоврядування як окремого виду державної служби;

- трансформацію складових середньої (район) та вищої (область) ланок адміністративно-територіального устрою;

- забезпечення (за допомогою упорядкування адміністративно-територіального устрою) формування реального суб'єкта місцевого самоврядування — територіальної громади, яка матиме фінансові та матеріальні можливості для виконання делегованих їй державою функцій та надання населенню повноцінних державних послуг<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Програма "Україна-2010". Розроблена на виконання розпорядження Президента України від 26 лютого 1998 р. №43. — С. 77-80.

Складовою адміністративної реформи є муніципальна, яка зі свого боку 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 щодо задоволення потреб місцевого населення.

Муніципалізація в Україні має певні особливості у порівнянні з класичним розумінням даних процесів, зокрема таким, як у країнах з великим досвідом ринкового господарювання і розвинутою приватною формою власності. В Україні, як пост-соціалістичній державі, муніципалізація передбачає трансформацію державної форми власності у муніципальну. Для порівняння: в ринкових країнах муніципалізація означає вилучення майна приватної власності та перетворення його у колективну (муніципальну) власність місцевих самоврядувань<sup>32</sup>.

Проблемам зміцнення позицій місцевого самоврядування підпорядкована регіональна політика, яку проводить уряд України. Основними завданнями регіональної політики, як визначено у Посланні Президента України до Верховної Ради, найближчим часом мають бути:

- запровадження механізмів стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних територій, поступове подолання диференціації середньодушових показників обсягів виробництва та розмірів доходів в територіальному розрізі;

- делегування значної частини управлінських функцій регіонам, істотне посилення їхньої ролі та відповідальності у вирішенні всього комплексу завдань ринкових перетворень, проблем соціальної політики, економічного та науково-технічного розвитку, розвитку духовної сфери;

- запровадження єдиних мінімальних соціальних стандартів та дієвих механізмів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей регіонів;

- реалізація у кожному регіоні комплексних програм досягнення продуктивної зайнятості;

- здійснення адміністративно-територіальної реформи;

- запровадження в Україні двопалатного парламенту, одна з палат якого повинна представляти інтереси регіонів<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Кравченко В.І. Територіальний устрій та місцеві органи влади України / Національний ін-т стратегічних досліджень. Вип. 43. — К., 1995. — С. 59.

<sup>33</sup> Україна: поступ у XXI 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. 9.



## II. СУТНІСТЬ І ПРИЗНАЧЕННЯ БЮДЖЕТУ

### 2.1. Визначення поняття

Бюджет, за сучасним його тлумаченням, сформувався завдяки тривалому історичному процесові еволюції суспільства: трансформації натурального господарства у грошово-мінове; становлення держави, яке супроводжувалося протистоянням абсолютизму й демократії, ускладненням економічного та фінансового життя. Закономірно, що важливу роль у розвитку бюджету відігравала й фінансова наука.

У 1781 р. міністр фінансів Франції Жак Неккер представив звіт королю Людовіку XVI про стан фінансів нації. Вперше був оприлюднений офіційний документ, який вміщував усереднені звітні дані за декілька років про державні доходи й видатки країни. Ж. Неккер був прихильником ощадливого витрачання державних коштів, чим викликав невдоволення наблизених до короля й змушений був піти у відставку.

За своїм змістом звіт, складений Ж. Неккером, максимально був схожим на документ, який пізніше назвали бюджетом. Отже, саме 1781 р. прийнято вважати роком, коли був складений перший бюджет. До цього на рівні держави склалися окремі кошториси та рахунки, найчастіше неповні, лише за основними параметрами фінансового господарства. Поступова та неухильна систематизація окремих звітів привела до формування перших бюджетів<sup>1</sup>.

Термін "бюджет" поширився у офіційних документах лише на початку XIX ст.<sup>2</sup> Більшість вчених, які досліджували сутність і формування поняття "бюджет" вказували на англійське походження цього слова. Проте у Фінансовій енциклопедії та в Енциклопедичному словнику "Гранат" є посилання на старо-нормандські корені слова "bougette", що перекладається як "шкіряний мішок", від якого пізніше утворилося

<sup>1</sup> Энциклопедический словарь / Под ред. И.Е.Андреевского. — Санкт-Петербург: Изд. Ф.А.Брокгауз, И.А.Ефрон. — Т.5: Буны — Вольтер. — 1891. — С. 281.

<sup>2</sup> Штурм Р. Бюджет (Перевод А.С.Изгоева). — Санкт-Петербург, 1907. — С. 4; Финансовая энциклопедия / Под ред. И.А.Блинова и А.И.Буковецкого. — М., Государственное издательство, 1924. — С. 113.

англійське слово "budget". Воно згодом було запозичене французькою мовою.<sup>3</sup>

Російський вчений професор Л.В. Холдскій вважав, що слово "бюджет" походить від древніх французьких слів "bougette", "pochette" — "шкіряний гаманець", і було перенесене в Англію, де йому було надане особливе значення. Наприкінці XVIII ст. це слово переходить знову до французької мови, а у XIX ст. набуває свого теперішнього значення у всіх європейських мовах<sup>4</sup>.

Чому саме таке значення має слово "бюджет"? Справа у тому, що в давнину канцлер казначейства раз на рік приносив до парламенту мішок з грошима та проголошував промову, яка власне і називалася словом "budget", тобто "мішок із грошми"<sup>5</sup>. Пізніше шкіряний мішок замінив портфель, у якому до парламенту вносили кошторис видатків і доходів<sup>6</sup>.

Повсюдне використання терміну "бюджет" потребувало точнішого його пояснення, хоча деякі вчені-економісти, характеризуючи призначення й сутність бюджету, уникали визначень (Жозеф Гарньє, маркіза Одіфре, Павел Буато, Жак Неккер, де-Рамель). Французький економіст — авторитет фінансової науки Рене Штурм у своїй фундаментальній праці "Бюджет" відобразив еволюцію поглядів на сутність бюджету. Найхарактернішими у другій половині XIX ст. були такі визначення бюджету:

Бюджет — "равновесие между государственными потребностями и средствами" (Жан Б. Сей).

"Бюджет есть акт, который предвидит и разрешает ежегодные доходы и расходы государства или другие повинности, подчиняемые законами тем же правилам" (Кодекс Державної звітності 31 травня 1862 р.).

<sup>3</sup> Энциклопедический словарь. Гранат. — 7-е перераб. изд. /Под ред.: (до 33 тома) проф. В.Я.Железнякова, М.М.Ковалевского, С.А.Муромцева, К.А.Тимиразева — Том сельмой. Брюгге — Вар. — С. 404.

<sup>4</sup> Холдский Л.В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. — 4-ое издание, переработанное и дополненное. — Санкт-Петербург, 1913. — С. 460.

<sup>5</sup> Энциклопедический словарь / Под ред. И.Е.Андреевского. — Санкт-Петербург: Изд. Ф.А.Брокгауз, И.А.Ефрон. — Т.5: Буны — Вольтер. — 1891. — С. 280.

<sup>6</sup> Энциклопедический словарь. Гранат. — 7-е перераб. изд. /Под ред.: (до 33 тома) проф. В.Я.Железнякова, М.М.Ковалевского, С.А.Муромцева, К.А.Тимиразева — Том сельмой. Брюгге — Вар. — С. 404.

“Бюджет есть официальный отчет о публичных доходах и расходах” (Словник політичної економії).

Бюджет — “ежегодно определяемая ведомость государственных доходов и расходов” (Словник Літтре) <sup>7</sup>.

Отже, панували досить різні думки щодо бюджету як законодавчого акта, офіційного звіту, відомості або рівноваги державних доходів і видатків. Такі полярні визначення відображають складну природу даної економічної категорії.

Уявлення про бюджет як офіційний звіт про публічні доходи й видатки відображає початкову практику складання цього документа наприкінці XVIII ст. саме у вигляді фактично зібраних доходів і здійснених видатків. Таким був відомий звіт Ж. Неккера королю Людовіку XVI, який викликав бурхливу реакцію і мав для Ж. Неккера сумні наслідки. Подальший розвиток та ускладнення економічного і фінансового життя, посилення ролі держави потребувало переходу до визначення попередніх розмірів доходів і на цій основі здійснення видатків. Отже, з офіційного звіту про доходи й видатки бюджет поступово перетворюється на документ, який відображає передбачувані доходи та видатки.

Визначення Ж.Б. Сеєм бюджету як рівноваги між державними потребами та коштами також відповідало історичному періоду, коли така рівновага досягалася, дефіцити бюджету траплялися рідко і не були хронічним явищем. Незважаючи на це, підхід Сея до в'яснення сутності бюджету є обмеженим тому, що залишилися нез'ясованими такі питання, як: розрахунок розмірів та особливості визначення державних потреб, статус документа, який їх відображає. Крім того, з другої половини XIX ст. бюджетні дефіцити стають “звичним” явищем, рівновага між державними доходами й видатками досягається 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, їхні 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 акта.

<sup>7</sup> Штурм Р. Бюджет (Перевод А.С.Изгоева). — Санкт-Петербург, 1907. — С. 1-3.

Постійне використання будь-якого формального терміна потребувало чіткого й стислого його тлумачення, що й було зроблено Рене Штурмом. Намагаючись уникнути помилок попередніх дослідників, Р. Штурм дає своє визначення бюджету, обумовлюючи два вихідних положення. По-перше, вчений обмежується лише визначенням державного бюджету, а не бюджету загалом. По-друге, ґрунтується на тому, що бюджет — це акт, а не відомість чи таблиця.

Завдяки цьому було сформульовано визначення поняття, яке стало на початку ХХ ст. класичним: “Государственный бюджет — есть акт, содержащий предварительное одобрение доходов и расходов”<sup>8</sup>. Це визначення мало одну суттєву відмінність від того, що пропонувалося вищезгаданим Кодексом Державної звітності. Бюджет витлумачувався не як акт, що передбачає та дозволяє доходи й видатки держави (це, за суттю, лише проект бюджету), а як акт, що попередньо схвалює доходи і видатки.

Отже, серед вчених визначилося певне коло прихильників тлумачення бюджету як законодавчого акта. До них належали такі корифеї фінансової науки, як Л. Штейн, Г.-Р. Гнейст, П. Леруа-Больє, К.-Г. Рау, А. Вагнер<sup>9</sup> і звичайно Р. Штурм. Визначення бюджету, які давали ці вчені, підсумовували багатолітній пошук найстислішого та найточнішого тлумачення цього поняття. Крім того, представлення бюджету як законодавчого акта 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, у тому числі права, фінансів вплинув на еволюцію поглядів, сутність і роль бюджету. Все частіше критикуються уявлення про бюджет як про суто правовий документ, закон. Так, наприклад, Г.І. Тіктін неодноразово підкреслював, що бюджет у чистому вигляді не слід розглядати як фінансово-установчий акт, закон, і що це загалом не правова норма. Бюджет як господарський акт може набувати зовнішньої форми закону, поєднуватися з зако-

---

<sup>8</sup> Штурм Р. Бюджет (Перевод А.С.Изгоева) . — Санкт-Петербург, 1907. — С. 3.

<sup>9</sup> Энциклопедический словарь / Под ред. И.Е.Андреевского. — Санкт-Петербург: Изд. Ф.А.Брокгауз, И.А.Ефрон. — Т.5: Буны — Вольтер. — 1891. — С. 280.

ном, з періодичним фінансовим законом, але ні за яких умов не може стати законом<sup>10</sup>.

З таким висловлюванням не можна не погодитися. Достатньо звернутися до вихідних положень теорії права щодо таких понять як “закон”, “юридичний акт”, “нормативний акт” тощо. Законом у широкому розумінні слова вважаються всі запроваджені державою нормативно-правові акти та загальнообов’язкові правила. За власне юридичним змістом закон — це акт, що ухвалюється вищим представницьким органом державної влади або безпосереднім волевиявленням населення. Закони регулюють найважливіші суспільні відносини.

Періодичність прийняття законів про державні бюджети не надає самим бюджетам, як певній сукупності доходів і видатків держави, ознак закону. Закон про бюджет встановлює загальнообов’язкові норми, а не сам бюджет. Власне, за певних обставин закон може і не бути ухваленим, що не означає відсутності бюджету як такого або його непотрібності. Особливий статус державного бюджету передбачає ухвалення законів, які регламентують бюджетні відносини на поточний рік. Щодо місцевих бюджетів держава не видає щорічних законів. Їхнє функціонування регулюється іншими нормативними документами.

Згідно з російською науковою думкою кінця XIX — початку XX ст. бюджет часто ототожнювався з державним розписом доходів і видатків. Так, за відомим Тлумачним словником В. Даля бюджет визначається як “смета, учет, расчет, роспись, счет расхода и прихода... государственная смета”<sup>11</sup>. Професор Л.І. Ходський, ґрунтуючись на тлумаченні бюджету як державного розпису та з огляду на особливості бюджетних процедур, дає таке визначення: “Бюджетом называется роспись государственных доходов и расходов на определенный период времени, который рассматривается государственными учреждениями и утверждается верховной властью”<sup>12</sup>.

Стале поширення такого підходу щодо усвідомлення су-

<sup>10</sup> Тиктин Г.И. Основные организационные принципы и системы публичного хозяйства. Проблема общетерриториальных (государственных) и местных публичных финансов. — Одесса, 1928. — С. 96.

<sup>11</sup> Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: Т. 1. А — З. 1978. — С. 158.

<sup>12</sup> Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. — 4-ое издание, переработанное и дополненное. — Санкт-Петербург, 1913. — С. 459.

ті бюджету в російській фінансовій літературі панувало досить довго, незважаючи на те, що ще наприкінці ХІХ ст. було справедливо скритиковане. Так, у Словнику Брокгауза (1861 р.) відзначається обмеженість поняття “державний розпис” у порівнянні з “бюджетом”, а також зазначається: “Под бюджетом, с государственной точки зрения, разумеется общий финансовый закон, на котором эта роспись основывается”<sup>13</sup>.

Професор І.Х. Озеров в “Основах фінансової науки” (1910 р.) детально дослідив розбіжності між поняттями “бюджет” і “розпис”, а також помилковість їхнього ототожнення. Він ґрунтувався на тому, що бюджет — це план ведення державного господарства на даний проміжок часу. А розпис — це цифрове вираження плану ведення господарства, що 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”<sup>14</sup>.

Незважаючи на те, що поняття “розпис” і “бюджет” не однорідні, нам все ж таки 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”<sup>15</sup>.

Перехід до з’ясування змісту поняття державного бюджету

<sup>13</sup> Энциклопедический словарь / Под ред. И.Е.Андреевского. — Санкт-Петербург: Изд. Ф.А.Брокгауз, И.А.Ефрон. — Т.5: Бунны — Вольтер. — 1891. — С. 280.

<sup>14</sup> Озеров И.Х. Основы финансовой науки. — Вып. II. — 3-е изд., доп. — М., 1910. — С. 4-5.

<sup>15</sup> Финансовая энциклопедия / Под ред. И.А.Блинова и А.И.Буковецкого. — М., Государственное издательство, 1924. — С. 102.



ту як системи грошових перерозподільчих відносин у наступні роки значно віддалив нас від справжньої суті поняття державного бюджету і, що найголовніше, зробив не дуже важливим процес його збалансування.

Звичайно, не всі російські вчені першої третини ХХ ст. дотримувалися тлумачення, що бюджет є актом, розписом чи фінансовим планом. Існували й зовсім інші, досить оригінальні визначення. Але напевно чи можна серйозно до деяких з них ставитися, порівнювати недосконалу роботу, приміром Ф. Сиромолотова “Що таке державний бюджет?” (1923 р.), цитата з якої буде наведена нижче, з працями таких видатних вчених, як І.Х. Озеров, І.І. Янжул, Г.І. Тіктін, М.А. Сірінов, В.Н. Твердохлебов, Л.В. Ходський та інших.

У вищезгаданій роботі Ф. Сиромолотов, розраховуючи очевидно на зовсім не підготовленого читача і відкидаючи відомі дослідження філологічних коренів слова “бюджет”, пише: “Слово “бюджет” обозначает собою сводку доходов и расходов хозяйства или операции, т.е. чтобы расход не был больше прихода, чтобы они равнялись друг по другу”. І далі, розглядаючи процеси розподілу у народному господарстві в умовах буржуазного режиму, доходить висновку, що *“государственный бюджет является определенной долей средств, изымаемых из национального дохода на поддержку организованного аппарата власти господствующего класса”* (курсив автора — О.К.).<sup>16</sup>

Фінансова думка за радянської доби дає нам різні приклади визначень державного бюджету, який розглядався як:

- 1) економічна категорія<sup>17</sup>;
- 2) фінансовий план держави<sup>18</sup>;

<sup>16</sup> Сиромолотов Ф. Что такое государственный бюджет? — М.: Красная новь, 1923. — С. 12-13.

<sup>17</sup> Родионова В.М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики. М.: Финансы и статистика, 1985. — С. 16.

<sup>18</sup> Плотников К.Н. Бюджет советского социалистического государства. — М.: “Правда”, 1950. — С. 4; Ровинский Н.Н. Государственный бюджет СССР: Учеб. пособие для фин.-экон. Вузов. — М.: Госфиниздат, 1944. — С. 9; Котляревский С. Бюджет и местные финансы. М., “Эконом. Жизнь”, 1926. — С. 8; Советское финансовое право: Учебник/Под общ. ред. доц. Е.А.Ровинского. — М.: Гос. издательство юридической литературы, 1961. — С. 94; Государственный бюджет СССР: Учебник /Автор. коллектив под рук. проф. И.Д.Злобина. — М.: Финансы, 1970. — С. 11; Озеров И.Х. Основы финансовой науки: Курс лекций. — М.: Тип. Товарищества Сытина, 1914. — Вып. II. — Изд. 4-е, доп. — С. 6.

- 3) централізований фонд грошових коштів<sup>19</sup>;
- 4) центральна ланка фінансової системи<sup>20</sup>.

Водночас, деякі визначення характеризувалися дуалістичним, тобто двояким підходом і представляли державний бюджет як:

— основний фінансовий план і центральну ланку фінансової системи<sup>21</sup>

— централізований фінансовий фонд держави, баланс доходів і видатків<sup>22</sup>;

— сукупність економічних відносин і головний фінансовий план держави<sup>23</sup>;

— основну форму планомірного формування та розподілу загальнодержавного фонду грошових ресурсів<sup>24</sup>.

Еволюцію поглядів радянських економістів на сутність державного бюджету детально проаналізувала 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 деяких вчених, В.М. Родіонова формулює своє визначення державного бюджету як економічної категорії соціалізму, який виражає грошові відносини, що виникають між державою та іншими учасниками суспільного виробництва в процесі планомірного розподілу і перерозподілу вартості суспільного продукту шляхом утворення централізо-

<sup>19</sup> 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. — С. 333-334.

<sup>20</sup> Василий О.Д. Государственный бюджет СССР: Учеб. пособие. — К.: Вища школа, 1982. — С. 3.

<sup>21</sup> Финансово-кредитный словарь. Т.1. А — Й /Гл. редактор В.Ф.Гарбузов. — М.: Финансы и статистика, 1984. — С. 309; Политическая экономия: Учебник для вузов/ Медведев В.А., Абалкин Л.И., Ожерельев О.И. и др. — М.: Политиздат, 1990. — С. 580.

<sup>22</sup> Либман Я.Г. Государственный бюджет СССР в новых условиях хозяйствования. — М.: Наука, 1970. — С. 73.

<sup>23</sup> Государственный бюджет СССР: Учебник/ Под ред. М.К.Шерменева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы, 1978. — С. 9.

<sup>24</sup> 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. — С. 11; Финансы СССР: Учебник / Под ред Н.Г.Сычева, Б.Г.Болдырева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика, 1984. — С. 84.

ваного фонду грошових коштів держави і його використання на цілі розширеного соціалістичного відтворення, підвищення рівня життя народу та задоволення інших суспільних потреб<sup>25</sup>.

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

Законодавчими актами 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 щодо вирішення теоретичної проблеми: "Государственный бюджет СССР — это основной финансовый план образования и использования общегосударственного фонда денежных средств Советского государства"<sup>26</sup>.

Слід зазначити, що радянська фінансова наука зосереджувала свою увагу на дослідженні сутності державного бюджету, а не бюджету загалом. За умов 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 В.Н. Гаретовського (1984-1988 рр.) поняття бюджет не пояснюється, а розглядаються окремі його види (державний бюджет, бюджет міста, селища тощо) та форми (бюджет-брутто, бюджет-нетто).

Підхід щодо з'ясування суті бюджету як фінансового плану зберігся у законодавчих документах із фінансових питань і нині. Так, Законом України "Про бюджетну систему України" (1995 р.) визначено, що "Бюджет — це план утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій, які здійснюються органами державної влади України, органами влади Автономної Республіки Крим та місцевими радами народних депутатів"<sup>27</sup>. З огляду на запровадження такого важливого принципу побудови бюджетної системи, як самостійність

<sup>25</sup> Родионова В.М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики. — М.: Финансы и статистика, 1985. — С. 16.

<sup>26</sup> Советское финансовое право: Учебник / Под общ. ред. доц. Е.А.Ровинского. — М.: Гос. издательство юридической литературы, 1961. — С. 94.

<sup>27</sup> Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про бюджетну систему Української РСР"; Закон України від 29 червня 1995 р. // Віомості Верховної Ради України. — 1995. — № 26. — С. 589.

кожного бюджету, стало можливим вести мову про бюджет як такий, а не лише як про державний. Для порівняння: державний бюджет як сукупність усіх бюджетів країни нині замінено поняттям “зведений бюджет”, яке точніше відображає сутність цього документа. Державним бюджетом називається бюджет, який складається на рівні країни для задоволення загальнодержавних потреб.

Усі визначення бюджету, про які йшлося вище, як правило торкаються його форми, утворення та використання. Водночас, зовсім мало приділяється уваги тому важливому аспекту, що бюджет в умовах нинішнього розвитку економіки явище, без якого кожна економічна система, незважаючи на те ринкова чи командно-адміністративна, існувати не може. Об’єктивність бюджету зумовлена тим, що є постійна необхідність перерозподілу валового внутрішнього продукту між галузями діяльності, територіями країни внаслідок нерівномірності їхнього розвитку, між окремими верствами населення з метою підтримки найнезахищеніших категорій тощо. Без цього перерозподілу держава як економічна система нормально функціонувати не може.

Як підтвердив досвід соціалістичної системи, навіть жорстко детерміноване господарювання потребує використання бюджету. Його відсутність унеможливила б існування адміністративно-командних методів управління. Проте призначення бюджету, характер бюджетного процесу, особливості формування дохідної бази та напрямки використання бюджетних коштів зовсім різні в ринковій і командно-адміністративній економіках.

Незважаючи на наявність відмінностей у функціонуванні бюджету в різних економічних системах, спільним є те, що бюджет завжди є дуже надійним і ефективним інструментом регулювання економічних і соціальних явищ з метою практичної реалізації тих завдань, які ставлять політичні сили, що перебувають при владі.

Об’єктивність існування бюджету потребує досконалого обґрунтування напрямків його застосування, використання передусім задля створення сприятливих умов функціонування економіки і досягнення високого рівня добробуту. Держава своїми законодавчими актами завжди жорстко регламентує межі використання бюджетних коштів, але це використання є лише результатом усвідомлення об’єктивної ролі цієї важливої економічної категорії.

## 2.2. Розвиток функціональних засад

Організаційному оформленню бюджету як законодавчого акта і фінансового плану країни передував тривалий і складний процес становлення державних фінансів, визначення доцільних (і по можливості оптимальних) 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 належать до часів, коли формувалися початки Київської держави (IX-X століття). Державні доходи склалися, в основному, з данини населення; оподаткуванню підлягало хліборобське господарство: данину платили від плуга, рала або диму (жилої оселі). На розмір податків впливали не лише економічні, а й політичні умови. Так, велика Київська княгиня Ольга після повстання деревлян і вбивства ними її чоловіка князя Ігоря у 945 р. жорстоко помстилася, і серед інших каральних заходів значно збільшила данину деревлянам. Мстислав Данилович, один із синів Данила Галицького, покарав міщан Берестя за бунт новим податком.

Найчастіше данину сплачували натурою: хутром, шкірою, медом, худобою, збіжжям, а також грошми. У давні часи сам князь з дружиною виїздив збирати данину, згодом з'явилися спеціально призначені для цього місця — становища, погости.

Окрім данини, іншими джерелами державних доходів були мито на державних кордонах, торгове мито у містах, грошові кари, визначені судами за різні провини. Досить поширеним явищем у Київській державі було встановлення натуральних повинностей на потреби держави: будівництва мостів, доріг, гребель тощо.

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

На українських землях, які входили до складу Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, Росії фінансова система, а в її складі й державні фінанси і фіск закономірно набували ознак, притаманних цим державам. У XVI-XVIII

століттях відбулося багато змін 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 ст. із жителів міст стягується майновий податок, у галузі непрямого обкладання запроваджуються акцизи на алкогольні напої. У 1563 р. тут створюється державний скарб, основним надходженням до якого стає постійний податок — кварта, тобто 1/4 від доходів з королівських маєтків і мита. Кошти від цього податку спрямовувались на утримання найманого війська<sup>28</sup>.

Винятково сприятливе розташування українських земель на перетині багатьох торговельних шляхів і, зокрема, відомого шляху “з варяг у греки” сприяло неабиякому розвитку і збільшенню фіскальної ролі митних доходів. З товарів, які ввозилися, сплачувався митний збір — індукта, а з тих, що вивозилися, — евекта.

Новий етап державотворення в Україні і становлення державних фінансів справедливо пов'язується із козацькою добою. Відомий український історик І.П. Крип'якевич наголошував на успішній організації державних фінансів Запорозької Січі<sup>29</sup>. У багатьох правничих документах того часу широко використовувалися поняття “скарб”, “публічні прибутки”, “податки”, “мити” та інші. Економічний зміст, який вкладався у ці категорії, а також механізм їхнього практичного використання, за свідченнями істориків та вчених-економістів, які досліджували фіск і скарб козацької України, дають підставу дійти висновку щодо достатньо високого рівня розвитку фінансових інститутів Січі, формування яких проходило відповідно до загальносвітових і зокрема європейських тенденцій.

Серед державних доходів найбільшу фіскальну роль відігравали прямі податки (подимне, військовий оклад, господарська десятина та медове), які сплачували переважно міщани та селяни. Козаки як військові люди майже не підлягали оподаткуванню. Отже, пряме оподаткування замінювалося особистою військовою службою. Цікаво, що на Січі заохочувалося бездомне і безшлюбне існування: одружені козаки (“гніздно-

<sup>28</sup> 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. — С. 177.

<sup>29</sup> Крип'якевич І.П. Історія України / Відп. редактори Ф.П.Шевченко, Б.З.Якимович — Львів: Світ, 1990. — С. 184, 244.



ки”) платили більші податки, ніж холостяки і, як наслідок, одружені запорожці були значно біднішими в порівнянні з січовими<sup>30</sup>.

Окрім прямих податків значні надходження давали кошові регалії і домени, тобто доходи від промислової експлуатації рибальських та мисливських угідь, земель зимівників і хуторів. В період становлення козацької держави неабияку роль відігравали воєнні трофеї, царське “жалованье” — допомога з боку Росії та Гетьманщини, до 1648 р. — Польщі.

До військового скарбу Запорозької Січі надходило мито за перевезення товарів запорізькими землями; торгове — податок із крамарів на січовому ринку; куфовий збір із кожної привозної бочки (куфи) спиртних напоїв; податки з шинків; мостове — плата за перевози на річках; орендна плата за крамниці та човни, що належали куреням та інші доходи<sup>31</sup>.

Б. Хмельницький довів гетьманську владу до вершини могутності, державні фінанси та скарб Січі зосереджувалися безпосередньо у його руках. Завдяки обачливій та ошадній політиці Б. Хмельницький зумів зібрати великі кошти, достатні для ведення військових кампаній та активної закордонної політики. Доходи державного скарбу сягали 100 тисяч червоних золотих.

Під час правління гетьмана І. Мазепи (1687-1709 рр.) було здійснено спробу реформування системи оподаткування з метою зменшення надмірного податкового тиску на простий народ. Універсалом 1691 р. землевласникам заборонялося накладати на селян надто великі повинності й побори. Селянам також дозволялося виробляти для власних потреб (весілля, хрестини) горілку і не сплачувати при цьому податки.

За висновками відомих дослідників історії козацької України В.Л. Андрущенко та В.М. Федосова січовий скарб ґрунтувався на оподаткуванні промислів і торгових оборотів, тобто господарських і комерційних операцій як економічного процесу, а не результату<sup>32</sup>. Скарб був сховищем не лише грошей, а й різних цінностей, своєрідним архівом військових клейнодів та оздоб; він також виконував роль арсеналу вогне-

<sup>30</sup> Андрущенко В., Федосов В. Фінансово-скарбові інститути козацької України // Київ. — 1993. — № 7. — С. 131.

<sup>31</sup> Андрущенко В.Л., Федосов В.М. Запорозька Січ як український феномен. — К.: Заповіт. 1995. — С. 101-102.

<sup>32</sup> Там же, С. 105.

пальної зброї та боеприпасів; функціонував як державне казначейство, куди надходили всі доходи, не витрачені за місцем їх одержання<sup>33</sup>. За рахунок коштів державної скарбниці здійснювалося утримання козацької адміністрації, найманого війська, провадилася закупівля озброєння.

У 1710 р. при обранні Пилипа Орлика Гетьманом були проголошені “Пакти й Конституція прав і вольностей Запорізького Війська”. І хоча Конституція 1710 р. не увійшла в життя, вона мала велике значення для розвитку державних фінансів, адже визначила основні напрямки їхнього подальшого розвитку. Так, підтверджувалося відокремлення особистого гетьманського скарбу від державного, який передавався в управління Генерального Скарбника, на утримання гетьмана призначались окремі землі, скасовувалися повинності та податки на річну плату компанійцям та сердюкам.

Фіскальна нерівність, яка існувала на Січі, доповнювалася деякими новими соціальними пільгами: “вдови козаків, їхні дружини та діти-сироти, козацькі господарства і (господарства) жінок, чоловіки яких перебувають на війні або на якихось військових службах, не притягатимуться до жодних обов’язкових для простого люду загальних повинностей і не будуть обтяжені сплатою податків”<sup>34</sup>.

Конституцією визначалися обов’язки Генерального Скарбника: управління скарбом і майном Січі. Певний інтерес представляють вимоги, що висувалися до особистих якостей людини, якій громада довіряла розпорядження державним скарбом: за публічної згоди слід було обирати “мужа видатного, заслуженого і прямодушного, який взяв би під свою опіку державну скарбницю, відав би млинами і всіма прибутками і дбав би про них не для власної, а для загальної потреби, враховуючи думку Гетьмана”<sup>35</sup>.

У кожному полку обиралися по два присяжних Скарбника, які діяли незалежно від полкового керівництва, а підпорядковувались лише Генеральному Скарбнику. Полкові Скарбники повинні були знати доходи та видатки Полку, визначати прибуток і передавати його до рук Генерального Скарб-

<sup>33</sup> Андрущенко В.Л., Федосов В.М. Фінансово-скарбові інститути козацької України // Київ. — 1993. — № 7. — С. 129.

<sup>34</sup> Крисаченко В.С. Українознавство: Хрестоматія-посібник: У 2 кн. Кн.2. К.: Либідь, 1997. — С. 199.

<sup>35</sup> Там же, С. 197.

ника, виплачувати у своїх Полках борги з державної скарбниці. Якщо на початкових етапах існування козацької держави не було суворих бюджетних процедур і формальностей, то пізніше запроваджується фінансова звітність та рахівництво. Зокрема, полкові скарбники зобов'язувались щорічно складати звіти про своє управління.

Вперше реформування державного скарбу і відокремлення коштів гетьмана, як зазначає І.П. Крип'якевич, провела козацька демократія за І. Брюховецького (1663-1668 рр.). Такий принцип організації державних фінансів Запорозької Січі пізніше був закріплений Конституцією 1710 р. і далі розвинутий гетьманами Д. Апостолом (1727-1734 рр.) та К. Розумовським (1750-1764 рр.), які внесли значний вклад у справу реорганізації скарбового діловодства. Основним фондом державного скарбу того часу були так звані рангові маєтності, давні королівщини, надходження від яких спрямовувались на утримання державних установ, урядовців, забезпечення заслужених осіб. Постійними державними доходами залишались податки<sup>36</sup>.

За час існування Запорозької Січі значна частина публічного майна через щедрість гетьманів перейшла у приватні руки. Починаючи з 1729 р. гетьман Д. Апостол намагався повернути такі маєтки для скарбу, що вдалося зробити лише частково. Однією з його заслуг стало чітке визначення щорічного державного бюджету (військового скарбу) в розмірі 144 тис. крб.

У Росії перші згадки про загальні кошториси державних доходів і видатків та кошториси окремих міст (як попередники бюджету в нинішньому його розумінні) датовані 1645 роком<sup>37</sup>. Єдиних підходів до розробки кошторисів того часу не існувало, регулярне їх складання на державному рівні почалося лише з 1803 р.<sup>38</sup>

Безпосередня заслуга у становленні й зміцненні російського бюджету належить видатному державному діячеві М.М. Сперанському, авторові відомого "Плану фінансів",

<sup>36</sup> Крип'якевич І.П. Історія України / Відп. редактори Ф.П.Шевченко, Б.З.Якимович — Львів: Світ, 1990. — С. 244.

<sup>37</sup> Большая Советская Энциклопедия. (В 30 томах). Гл. ред. А.М.Прохоров. 3-е изд., М., "Советская энциклопедия", 1971. — Т.4. Брокс — Веш.1971. — С. 197.

<sup>38</sup> Финансовая энциклопедия / Под ред. И.А.Блинова и А.И.Буковецкого. — М., Государственное издательство, 1924. — С. 113.

складеного ним у 1809 р. Цим планом були намічені шляхи виходу зі скрутного фінансового становища, в якому опинилася Росія. Аналізуючи причини кризи державних фінансів, М.М. Сперанський доходить висновку: “Главное расстройство в финансах есть несоразмерность расходов с приходами... Соразмерность восстанавливается двумя способами: сокращением издержек и приумножением доходов”<sup>39</sup>.

Зрозумілими з позицій економного ведення кожного господарства і завжди актуальними є положення плану про те, що: “Расходы должны быть учреждаемы по приходам... никакой новый расход не может быть назначаем прежде, нежели приискан будет источник прихода, ему соразмерного”<sup>40</sup>.

“План фінансів” М.М. Сперанського складався з двох частин. У першій наводилася характеристика тимчасового устрою фінансів Росії на 1810 р, у другій — їхній устрій у майбутньому. Починаючи з 1810 року М.М. Сперанський, розглядаючи найгостріші 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 і скоротити для цього видатки з бюджету та збільшити податки; по-четверте, заборонити паперово-грошову емісію, припинити випуск асигнацій, розпочати їх поступовий викуп за рахунок продажу державного майна (зокрема, незаселених державних земель).

Ідеї, покладені в основу “Плану фінансів”, без сумніву, були того часу прогресивними. Але, на жаль, втілення передбачених заходів дало лише тимчасовий ефект. Незабаром почалася війна з Наполеоном, і російський уряд не зміг обійтися без випуску боргових цінних паперів.

Одним із позитивних наслідків плану М.М. Сперанського було те, що він став основою наказу міністра фінансів від 25.06.1811 р., за допомогою якого запроваджувалися єдині правила складання щорічних державних розписів. Вони проіснували до 1862 р. Сам розпис тримався у суворій таємниці і був недоступним для громадськості.

Діяльність у галузі бюджету в Росії до 1862 р. характеризувалася надзвичайною секретністю і безконтрольністю, які

<sup>39</sup> У истоков финансового права. М: Статут (в серии “Золотые страницы российского финансового права”), 1998, — Том I. — С. 37.

<sup>40</sup> Там же, С. 44.

породжували свавілля та неймовірне марнотратство у використанні державних коштів, казнокрадство та різні посадові злочини. Унаслідок цього спостерігалось постійне перевитрачання встановлених кошторисів. Не дивно, що правлячі кола всіма силами захищали принцип таємності бюджету. Навіть М.М. Сперанський не наважився виступити проти цього.

Бюджетній практиці дореформенної Росії була притаманна також значна розпорошеність державних коштів. У бюджеті відображалась лише централізована частка засобів. Окрім них у кошторисах багатьох відомств зосереджувалися величезні суми, які не проходили через державний розпис. Більше того, міністерство фінансів схвалювало формування позабюджетних капіталів в межах відомств. Отже, того часу не існувало такого поняття, як єдність каси.

Бурхливий розвиток капіталізму в середині XIX ст. змусив царський уряд провести низку реформ, зокрема фінансову 1862 р., яка докорінно змінила бюджетну справу в Росії. Ініціатором реформи став чиновник державного контролю В.А. Татарінов, який упродовж двох років вивчав організацію фінансів у європейських країнах — Бельгії, Франції, Австрії та Прусії.

Найважливішими заходами реформи 1862 р. щодо бюджету були: введення принципів єдності (або повноти) бюджету, єдності каси, гласності та контролю за витрачанням державних коштів. Єдність бюджету передбачала включення до державного розпису всіх державних доходів і видатків за винятком лише деяких сум спеціального призначення. Єдність каси означала зосередження всіх державних доходів у касах міністерства фінансів, а не окремих відомств; звітти кошти спрямовувалися безпосередньо одержувачам — прямим кредиторами скарбниці. Від 1863 р. почалося публікування державних розписів, що було зроблено з метою залучення іноземного капіталу, тобто бюджет став гласним. Була також створена служба Державного контролю, яка здійснювала документальні перевірки доходів і видатків, контролювала складання звітів про фактичне використання державних коштів.

Бюджет післяреформенної Росії характеризувався постійним зростанням абсолютних розмірів, що повною мірою відповідало загальносвітовим тенденціям розвитку. Неухильне зростання бюджетів капіталістичних держав у другій половині XIX ст. проходило під впливом таких чинників:

— змін у розмірах території країн;

- збільшення чисельності населення;
- скасування системи натуральних повинностей та поставок, які не входили до бюджету, і перехід до грошових зборів та податків, які увійшли до бюджету;
- зміни купівельної спроможності грошей;
- розширення економічної діяльності урядів;
- удосконалення бюджету внаслідок запровадження засад єдності та універсальності бюджету, а також системи державного контролю;
- перехід від практики складання чистого до валового бюджету.

Аналіз зовнішніх і внутрішніх чинників дає підставу стверджувати, що зростання бюджетів капіталістичних держав, у тому числі Росії, яке відбувалося починаючи з 40-х — 50-х років XIX ст. було не реальним, а лише формальним.

До внутрішніх чинників збільшення абсолютних розмірів бюджетів належить, звичайно, розширення кола завдань державної діяльності, яке спостерігалось протягом минулого століття. З огляду на це надзвичайно зросли обсяги державних бюджетів. Пожвавлення державної діяльності супроводжувалося збільшенням, насамперед, військових видатків. Крім того, держава значно поширила своє втручання у сфері засобів сполучення, зв'язку. Майже всі цивілізовані держави у XIX ст. зосередили у своїх руках пошту, телеграф, телефон, залізничні дороги. А все це потребувало додаткових коштів для їхнього утримання.

Водночас, із розвитком конституціоналізму в європейських країнах репресивні засади управління поліцейської держави поступово замінювалися на превентивні, які передбачали нові завдання для держави не лише у сфері управління, захисту прав, безпеки, зовнішніх стосунків, а й щодо розвитку медицини та санітарії, боротьби з епідеміями, епізоотіями, опікування бідними, розвитку освіти тощо. Виконання нових функцій також потребувало додаткових коштів із бюджетів.

Великі завдання, які постали перед капіталістичними державами у другій половині XIX ст. унаслідок гігантського стрибка у розвитку продуктивних сил, поширення демократичних тенденцій у суспільному житті привели до збільшення видатків держави, потребували великих одноразових затрат (на будівництво залізничних доріг, телеграфів, лікувальних та освітніх закладів, наділення кріпосних селян землею тощо).

Такі затрати неминуче призводили до бюджетних дефіци-



тів, а отже і до зростання державної заборгованості. Невід'ємною ознакою бюджетів Росії XIX — початку XX ст. була хронічна дефіцитність, яка стала звичним явищем<sup>41</sup>. Дефіцит державного бюджету уряд не міг подолати ні завдяки певним обмеженням державних видатків ні змінам у сфері оподаткування та грошового обігу. Нетривала стабілізація фінансового становища наприкінці 80-х — початку 90-х років, подолання бюджетного дефіциту були результатом завуальованих фінансових махінацій. Цьому сприяв наявний того часу поділ бюджету на звичайний та надзвичайний.

Для стислого визначення поняття “звичайний” (пізніше — загальний) та “надзвичайний” бюджет можна скористатися висловлюванням Р. Штурма, який писав: “Обыкновенный бюджет посвящен удовлетворению расходов, входящих в нормальные функции государства”<sup>42</sup>. На противагу йому надзвичайний бюджет призначався для задоволення виняткових тимчасових потреб. Практика складання звичайного та надзвичайного бюджетів бере відлік від початку XIX ст.<sup>43</sup>.

Тож, до звичайного бюджету включалися звичайні доходи і видатки, а до надзвичайного — надзвичайні доходи і видатки. До звичайних доходів належали податки (прямі й непрямі) 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 непрацездатних, 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 справжнього стану бюджету та фінансового господарства капіталістичних країн, маскуван-

<sup>41</sup> Государственный бюджет и государственные долги России. Под редакцией профессоров П.И.Броунова и В.А.Фауссека. — СПб, 1908. — С. 67.

<sup>42</sup> Штурм Р. Бюджет (Перевод А.С.Изгоева). — Санкт-Петербург, 1907. — С. 176.

<sup>43</sup> Там же, С. 188.

ня бюджетного дефіциту. Так, лише звичайний бюджет був гласним і відомим громадскості, а надзвичайний, як правило, не публікувався, отже недоступними були й дані про розміри державних внутрішніх і зовнішніх боргів, обсяги грошово-паперової емісії.

Про руйнівні наслідки, що їх зазнали фінансові господарства країн від наявного того часу поділу бюджету на звичайний та надзвичайний, неодноразово писалося у фінансовій літературі кінця XIX — початку XX ст. Крім того, що надзвичайні бюджети сприяли поширенню фінансових зловживань, спричиняли зростання державної заборгованості та інфляції, вони підривали основні засади функціонування бюджету. Професор М.А. Сірінов, досліджуючи цю проблему, спираючись на досвід Росії, Англії, Німеччини, Франції, Австрії та Італії, дійшов висновку щодо розпливчастості та невизначеності понять звичайний та надзвичайний бюджет. Практика довела, що важко дотримуватися такого поділу тому, що й надзвичайні потреби мають властивість повторюватися<sup>44</sup>.

З вирізненням у бюджетній практиці звичайного та надзвичайного бюджетів пов'язане існування поняття консолідований бюджет. У деяких країнах (Англії, Голандії) бюджет поділявся на дві частини: 1) постійну або консолідовану та 2) змінну. Консолідована частина була постійною, мало змінювалася з року в рік, механічно переносилася з розпису одного бюджетного року до наступного, не обговорювалася у парламентах, а лише доводилася до його відома. Консолідовану частину зазвичай встановлювали один раз тоді, коли до влади приходив новий монарх. В Англії на початку XIX ст. з консолідованого бюджету здійснювалися виплати за державним боргом, військовими та громадянськими пенсіями, цивільними листами, сплачувалася зарплата вищим судовим чиновникам, утримувалися дипломатичні відомства.

Отже, поняття “консолідований бюджет” склалося історично й означало певну частину бюджету, яка мала постійний характер. Застосування цього поняття у вітчизняній економічній літературі, яке зустрічається дуже часто, є неточним. Тому змісту, який за сучасних умовкладають у це поняття — сукупності всіх бюджетів країни, точніше відповідає поняття “зведений бюджет”, яке використовується законодавчими актами з питань бюджету.

<sup>44</sup> Сірінов М.А. Местные финансы. — М-Л, ГИЗ, 1926. — С. 171-172.

За внутрішньою суттю бюджет може бути:

1) валовим або брутто-бюджетом, у якому уповні зазначаються суми державних доходів і витрат за їх збиранням;

2) чистим або нетто-бюджетом, у якому відображаються надходження коштів за винятком витрат за їх збиранням.

Історичні корені побудови бюджету у двох формах слід відшукувати ще за часів становлення бюджету як такого. До виникнення єдиного бюджету склалися розписи за:

— окремими видами доходів (державними монополіями, регаліями, доменами);

— за територіями (областями, містами).

У цих розписах відображалися всі доходи і видатки, у тому числі пов'язані з одержанням цих доходів (брутто-бюджети). Позитивні залишки таких розписів (балансів) надходили до центральної каси, якою розпоряджався король. У центральних фінансових відомствах склалися бюджети за винятком тих сум, які використовувалися певними територіями або галузями діяльності (нетто-бюджети). Разом із запровадженням до бюджетної практики засад єдності бюджету та єдності каси був здійснений перехід до складання лише брутто-бюджетів.

З точки зору фінансової науки вважається доцільнішим складання брутто-бюджетів, які дають вичерпну інформацію щодо стану державного господарства та ефективності його функціонування<sup>45</sup>. Хоча свого часу висувалася ідея щодо такої побудови бюджету, яка давала змогу мати уяву як про господарство-брутто, так і про господарство-нетто<sup>46</sup>.

Виняткове значення державного бюджету для фінансів країни, постійно зростаючий інтерес до проблем, пов'язаних із формуванням найбільшого державного фонду та напрямків витрачання значних загальнонародних коштів, спонукали вчених здійснювати пошук обґрунтування найважливіших засад складання й виконання бюджету. Ці питання порушувалися у багатьох працях відомих економістів двох останніх століть. Як було зазначено вище, у другій половині XIX ст. бюджетній практиці Росії були притаманні такі засади виконання бюджету, як повнота, єдність каси, гласність та контроль за витрачанням бюджетних коштів.

<sup>45</sup> Энциклопедический словарь / Под ред. И.Е.Андреевского. — Санкт-Петербург: Изд. Ф.А.Брокгауз, И.А.Ефрон. — Т.5: Буны — Вольтер. — 1891. — С. 281.

<sup>46</sup> Сиринов М.А. Местные финансы. — М.-Л, ГИЗ, 1926. — С. 172-173.

Пізніше, на додаток до цих, без сумніву важливих бюджетних принципів, економічною літературою були обгрунтовані й такі як, універсальність, точність обчислень, своєчасність, ясність, економія, рівновага і навіть ширість<sup>47</sup>. Ці принципи безпосередньо торкаються процесу складання бюджету, хоча такий принцип, як своєчасність може належати й до процедур розгляду та затвердження бюджету.

Відомий економіст, міністр фінансів Франції кінця XIX ст. Леон Сей вирізняв чотири найважливіших принципи бюджету: "1) бюджет должен обладать единством, 2) он должен быть ежегодным, 3) он должен быть предварительным, 4) он должен представлять личность, подлежащую отчету"<sup>48</sup>. Під останнім принципом Л.Сей розумів підзвітність бюджету.

Український професор М.І. Мітіліно в праці "Основи фінансової науки" (1929 р.) визначив дев'ять основних вимог до бюджету: 1) бюджет повинен бути єдиним; 2) прилюдним; 3) універсальним; 4) спеціальним — тобто всі доходи та видатки повинні бути представлені якомога детальніше за видами; 5) збалансованим; 6) терміновим; 7) бюджет може бути бруто і нетто; 8) групування доходів і видатків повинно здійснюватися за міністерським і предметним принципами; 9) бюджет повинен мати консолідовану й перемінну частини<sup>49</sup>.

На думку корифея фінансової науки Р. Штурма перелік принципів бюджету може тривати безкінечно, але найважливішими є два: універсальність і точність обчислень. Універсальність бюджету Р. Штурм трактував як окреме виділення у бюджеті всіх державних доходів і видатків без зменшення, вирахування або суміщення<sup>50</sup>. М. Мітіліно під універсальним розумів чіткий, зрозумілий і детальний бюджет, "щоб кожен громадянин, читаючи бюджет, міг цілком свідомо розбиратися в числах бюджету"<sup>51</sup>. Особливе значення дотримання цьо-

<sup>47</sup> Штурм Р. Бюджет (Перевод А.С.Изгоева). — Санкт-Петербург, 1907. — С. 124; Финансовая энциклопедия / Под ред. И.А.Блинова и А.И.Буковецкого. — М., Государственное издательство, 1924. — С. 104-106.

<sup>48</sup> Штурм Р. Бюджет (Перевод А.С.Изгоева). — Санкт-Петербург, 1907. — С. 124.

<sup>49</sup> Мітіліно М.І. Основи фінансової науки. — Державне видавництво України, 1929. — С. 279.

<sup>50</sup> Штурм Р. Бюджет (Перевод А.С.Изгоева). — Санкт-Петербург, 1907. — С. 136.

<sup>51</sup> Мітіліно М.І. Основи фінансової науки. — Державне видавництво України, 1929. — С. 275.

го принципу вчені пов'язували з необхідністю скасування негативної практики, яка встановилася ще за часів Ж. Неккера, коли значні суми бюджетних коштів приховувалися, знищувалися за допомогою взаємних скорочень і заплутування.

Цілком закономірною є вимога щодо точності обчислень при розрахунках доходів і видатків бюджетів. Зрозуміло, що чим ретельніше й точніше здійснено розрахунки, тим реальнішим буде складений бюджет, виконання якого дасть змогу задовольнити передбачені державні потреби, не вдаючись до надзвичайних дохідних джерел.

Бюджетні розрахунки потребують глибоких спеціальних знань, застосування особливих прийомів і методів обчислень. Більше того, Р. Штурм висуває особливі вимоги до фахівців, які складають бюджет, і вважає їх наявність запорукою успішного проведення розрахунків: «Два качества необходимы для производства точных исчислений: благоразумие и искренность. Благоразумие способствует составителям бюджета, насколько возможно, ясно различать будущее. Искренность требует, чтобы они сказали правду, когда ее увидят. Эти два качества раздельно не существуют... Только соединение этих двух качеств ведет к точным исчислениям»<sup>52</sup>.

Основні прийоми, що використовуються при розрахунках доходів можна об'єднати в три групи, які визначилися в процесі формування бюджету буржуазних країн ще у ХІХ ст. Зміст цих методів не зазнав значних змін, вони використовуються і в сучасних умовах, хоча початкові їхні назви дещо видозмінені. Отже, основними в розрахунках доходів бюджетів були:

- 1) автоматичний спосіб розрахунку;
- 2) спосіб середніх чисел (мажораций або мінораций);
- 3) спосіб безпосередньої оцінки<sup>53</sup>.

Автоматичний спосіб полягає у визначенні абсолютних розмірів доходів на наступний бюджетний рік на підставі фактичних даних за попередній період. Цікаво, що така система розрахунку надзвичайно широко використовувалася бюджетною практикою усіх країн світу у всі часи. Дуже часто просто неможливо ніяким іншим методом провести розрахунки. Мало того, значення автоматичної системи зростає в умовах стабільного фінансового господарства, відсутності

<sup>52</sup> Штурм Р. Бюджет (Перевод А.С.Изгоева). — Санкт-Петербург, 1907. — С. 147.

<sup>53</sup> Там же, С. 148.

непередбачених подій, таких, як економічні спади, війни, стихійні лиха тощо.

Спосіб середніх чисел полягає у визначенні доходів бюджету на підставі середніх значень відповідних показників за декілька попередніх років. Звичайно, цей спосіб обчислень точніший, ніж попередній, проте його вадою є те, що він ґрунтується на незмінності тенденцій розвитку відповідних показників. Тобто, якщо, скажімо, спостерігалось стабільне збільшення надходжень податків до бюджету упродовж попередніх років, то вважається, що так буде й надалі.

Точнішим є спосіб мажорацій (або надбавок) і мінорацій (відповідно — зменшень). Зміст їх полягає у тому, що до показників передостаннього року додається або віднімається середнє арифметичне від наростання даного показника за останні 3-5 років, зміна може також обчислюватися у процентному відношенні, що є точнішим.

Найдовершенішим є спосіб безпосередньої оцінки, який ґрунтується не на механічних правилах попередніх методів та статистичних даних, які деколи надходять зі значним запізненням, а на ретельних і детальних розрахунках, які враховують конкретні умови розвитку господарства країни і на підставі цього здійснюються реальні прогнози на майбутнє.

Понад двовіковий досвід складання бюджетів у різних країнах, розвиток точних наук, використання у розрахунках економіко-математичних методів, електронно-обчислювальної техніки, програмування тощо доповнили й розвинули три основні групи прийомів обчислень доходів бюджетів, проте їхнє значення не зменшилося і концептуально вони визначають основні сучасні прийоми розрахунків.

Здавалося б немає особливої потреби наголошувати на тому, що всі показники бюджету розраховуються у певній грошовій одиниці. Адже бюджет — це категорія фінансова, а фінанси формувалися разом із розвитком грошових відносин, розвитком держави. Проте в історії радянської держави (1920-1921 рр.) була така спроба складання матеріального бюджету, яку інакше як бюджетною утопією назвати не можна.

За умов громадянської війни фінансове господарство країни було зовсім зруйноване, спостерігалася суцільна натуралізація економіки (карткова система забезпечення продуктами й товарами, безплатне надання всіх державних послуг, квартир, пересилання кореспонденції тощо), відмирання податків і грошей. Крім того, все більше поширювалися погля-



ди щодо непотрібності грошей і золота при соціалізмі. Але існувала держава, а для цього їй потрібні були засоби, які б акумулювалися бюджетом. Почалися роботи зі складання бюджету, який представляв би план руху лише матеріальних цінностей.

Закономірно постало питання — в яких одиницях вимірювати та оцінювати матеріальні цінності? Напрацьованим проектом пропонувалося використати нове трудове мірило оцінки за назвою “тред”. Цікаво, що зовсім від вартісної оцінки автори проекту так і не змогли відмовитися. Зокрема, передбачалося провадити як кількісний, так і валютний облік матеріалів<sup>54</sup>.

Незважаючи на великі підготовчі роботи та залучення відомих вчених, матеріальний бюджет так і не був складений. Перехід у наступні роки до нової економічної політики докорінно змінив орієнтири, у тому числі і у фінансовій політиці. Потреба у матеріальному бюджеті відпала сама по собі. Як відомо, нова економічна політика передбачала відмову від принципів натурального товарообміну, заміну продрозгортки продподатком, розвиток конкуренції й приватної ініціативи, а отже широкий розвиток товарно-грошових відносин, відновлення податків.

У процесі проведення розрахунків дохідної та видаткової частин бюджету обов'язково виникає проблема встановлення рівноваги між ними, тобто збалансування. При зіставленні двох частин імовірно, що:

- 1) доходи дорівнюватимуть видаткам, що є нормальним явищем;
- 2) доходи перевищуватимуть видатки (у практиці поширене за назвою “профіцит” або “суфіцит” бюджету) — ідеальне, але рідкісне явище;
- 3) доходи менші, ніж видатки, тобто, існує дефіцит бюджету. На жаль, надзвичайно поширене явище.

Дефіцит бюджету може виникати вже на стадії складання проекту бюджету, тобто він свідомо передбачається і є наперед відомим. Крім того, дефіцит може виникати і в процесі виконання бюджету із-за невірних і неточних розрахунків доходів, незапланованих (надзвичайних) витрат, врешті — фі-

<sup>54</sup> Финансовая политика за период с декабря 1920 г. по декабрь 1921 г. (Отчет к IX Всероссийскому Съезду Советов). — М.: Редакция изданий Наркомфина, 1921. — С. 73-76.

нансових зловживань. Дефіцити складання та виконання бюджету не слід плутати, їх треба аналізувати окремо.

Дефіцит бюджету зумовлюють, зокрема, війни, стихійні лиха, крім того, розширення державного втручання в економічне життя та зростаючі через це видатки. Якщо такі бюджетні дефіцити мають тимчасовий характер, а останні в припустимих межах навіть поживають ділову активність і з часом можуть привести до значного збільшення державних доходів, то бюджетні дефіцити, які виникають унаслідок кризових явищ в економіці, мають затяжний характер і переростають у хронічні, подолати їх найважче.

Досягнення збалансованості доходів і видатків — найважливіше завдання бюджетної політики. “Цель бюджета и росписи — держать расходы в равновесии с доходами, так как только при таком условии возможно правильное ведение государственного хозяйства” — писав на початку XX ст. відомий вчений І.Х. Озеров<sup>55</sup>.

Економічні потрясіння кінця 20-х років XX століття сприяли появі вчень, метою яких було обґрунтування шляхів виходу з кризи та пом'якшення її наслідків. Докорінно змінилося ставлення до бюджетного дефіциту, який у певних межах вважався припустимим, навіть таким, що може сприяти поживанню економічної діяльності. Еволюцію поглядів на бюджетний дефіцит і, відповідно, на критерії оцінки роботи міністра фінансів влучно відобразив югославський економіст М. Петрович. Він зазначав, що в XIX ст. добрим міністром фінансів вважався той, хто міг забезпечити надлишок у бюджеті; у період між двома світовими війнами — той, хто утримував бюджетну рівновагу, а нині робота міністра визнається успішною, якщо йому вдається зводити дефіцит бюджету до припустимих і контрольованих розмірів<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Озеров И.Х. Основы финансовой науки: Курс лекций. — М.: Тип. Товарищества Сытина, 1914. — Вып II. — Изд. 4-е, доп. — С. 7.

<sup>56</sup> Цит. з Державних фінансів: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. Ю.Немец (ред.). — К.: Основи, 1998. — С. 335.

### III. ЕВОЛЮЦІЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

#### 3.1. Становлення місцевих фінансів за соціалістичних часів

Після Жовтневого перевороту 1917 р. у соціалістичній державі, що утворилася, були ліквідовані органи міського та земського управління, а функції місцевого самоврядування були покладені на ради, які вирішували місцеві питання адміністративного, господарського та культурно-освітнього життя. Для цього їм гарантувалося надання коштів із загальнодержавних фондів на основі представлених кошторисів. Збережені були також і місцеві бюджети, законодавче оформлення яких було започатковане 10 липня 1918 р. Конституцією РРФСР.

Конституція закріпила засади побудови бюджетного устрою країни, здійснила поділ бюджету на загальнодержавний і бюджети місцевих рад та, відповідно до цього, поділ усіх потреб на загальнодержавні й місцеві. Загальнодержавні потреби повинні були задовольнятися за рахунок коштів державного казначейства, а на місцеві потреби спрямовувалися місцеві податки та збори, запроваджені місцевими радами. При нестачі місцевих ресурсів із коштів державного казначейства надавалися допомоги. Але чіткого визначення місцевих потреб не було. Нормативні акти, прийняті у розвиток положень Конституції, визначили такі важливі принципи бюджетного устрою, як єдність каси, бюджетна дисципліна, кошторисний порядок витрачання коштів.

17 березня 1919 р. приймається Декрет "Про грошові кошти і видатки місцевих Рад". Положенням із такою ж назвою, яке запроваджувалося цим декретом, було визначено, що місцеві ради володіють: 1) коштами, які надходять із місцевих джерел і 2) коштами, які надаються центральною владою. До першої групи входили місцеві податки та збори, надбавки до державного прогресивно-прибуткового податку (на користь місцевих рад), одноразові надзвичайні революційні податки, доходи від господарських підприємств. За нестачі цих надходжень для задоволення потреб місцевого господарства ради могли просити надання позик і допомог із загальнодержавних коштів.

Для впорядкування місцевого оподаткування було прове-

дено розмежування податків між окремими видами місцевих бюджетів:

*Податки на користь губернських рад.*

1. Із доходу, одержаного від користування земельним майном.
2. Із фабрично-заводських, торгово-промислових підприємств.
3. Із житлових приміщень у місті та повіті (не більше 2% від оціночної вартості).
4. Із домашньої худоби.
5. Спеціальний із власників майна, які отримують вигоду від радянських заходів.
6. Надбавка до державного прибуткового податку.
7. Додатковий збір до основного промислового податку (не більше 30% від ціни свідоцтв і патентів).

*Податки на користь повітових рад.*

1. Із доходу, одержаного від користування земельним майном.
2. Із фабрично-заводських, торговельно-промислових підприємств.
3. Із житлових приміщень в місті та повіті (не більше 5% від оціночної вартості).
4. Із домашньої худоби.
5. Спеціальний із власників майна, які отримують вигоду від радянських заходів.
6. Надбавка до державного прибуткового податку.
7. Додатковий збір до основного промислового податку (не більше 50% від ціни свідоцтв і патентів).
8. Із реклами та вивісок.
9. Із закладів трактирного промислу.
10. Із розвізного та розносного торгу.
11. Із перевізного промислу.

*Податки на користь міських рад.*

1. Із майна (не більше 40% від їхньої дохідності або не більше 4% від вартості).
2. Надбавка до державного прибуткового податку.
3. Додатковий збір до основного промислового податку (не більше 100% ціни свідоцтв і патентів).

За нестачі цих податків, можна було встановлювати податки:

1. Із худоби.
2. Спеціальний квартирний податок.
3. Із осіб, що наймають квартирну прислугу.
4. Із закладів трактирного промислу.
5. Із теплиць-питомників тощо.
6. Спеціальний із майна тих, хто одержує вигоду від радянських підприємств.
7. Із розвізного та розносного промислів.
8. Із візництва.
9. Із реклам і вивісок.
10. Із коней та екіпажів.
11. Із перевізного промислу.
12. Із великої та дрібної худоби, коней, які приганяються на міський ринок.
13. За санітарний огляд м'яса, що привозилося.
14. За зайняття тротуарів при побудові нових та перебудові наявних будівель.
15. За розгляд планів на нові будівлі та за видачу дозволу на перебудову й капітальні виправлення наявних будівель.
16. За виконання оглядів будівель.
17. За використання мір і ваг на торгових місцях.
18. Із собак.
19. Із публічних видовищ і розваг.
20. Із велосипедів, саморушних екіпажів, яхт і моторних човнів.

#### *Податки на користь волосних рад.*

1. Із майна.
  2. Додатковий до основного промислового податку (не більше 20%).
  3. Збір із закладів трактирного промислу.
  4. Із розносного та розвізного торгу.
- За нестачі цих податків волосні ради могли встановлювати на свою користь:
1. Податки на будівлі, що знаходилися в межах волості (не більше 10% від оціночної вартості).
  2. Податок на худобу.
  3. Із візництва.
  4. Із виїзних неробочих коней.
  5. Із велосипедів, моторів.
  6. Із осіб, що наймають прислугу.
  7. Прямий всезагальний податок.

Додаткові, до державного прибуткового, податки встановлювалися в розмірах не більше 40% від ставок, передбачених загальнодержавним законодавством, 75% від надходжень додаткових податків від платників, які одержували дохід з джерел, що знаходилися в місті, зараховувалися на користь місцевої ради. Решта сум надходжень розподілялися між повітами.

Перелік податків, які були запроваджені згідно з Декретом від 17 березня 1919 р., а також механізм їх стягнення відображали особливості становища, в якому опинилася соціалістична держава, а також завдання фінансової політики на цьому етапі:

- необхідність впорядкування фінансового господарства та бюджетної справи;

- збалансування бюджетів;

- розмежування загальнодержавного та місцевих бюджетів.

Звичайно, спроба чіткого розмежування дохідних джерел бюджетів різних рівнів була важливим кроком щодо впорядкування місцевих фінансів. Окрім цього декретом були визначені основні засади витрачання коштів місцевих бюджетів, їхнє втілення повинно було сприяти налагодженню контролю за витрачанням державних коштів. Встановлювалося, що кошти місцевих бюджетів повинні витрачатися в межах кошторисів, а також за цільовим призначенням. Здійснення видатків, не передбачених кошторисами місцевих рад, дозволялося лише у виняткових випадках (стихійні лиха тощо). Було передбачено також вжити низку заходів із упорядкування процедур надання коштів із державного казначейства, зберігання готівки та грошових цінностей.

Із початком громадянської війни, яка потребувала централізації господарства та концентрації на рівні держави усіх матеріальних і грошових засобів країни, відбулися зміни у бюджетному устрої. Під час війни, у зв'язку із 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 дохідних джерел. І тому в середині 1920 р. був скасований поділ бюджету на загальнодержавний і місцевий.

Відновлення інституту місцевих бюджетів у соціалістичній державі стало можливим після закінчення громадянської війни у 1921 р. Основними завданнями бюджетної політики того часу було:



— звільнення державного бюджету від видатків, які могли бути профінансовані з місцевих джерел;

— встановлення зацікавленості місцевих органів щодо збирання державних доходів, за якими робилися відрахування до місцевих бюджетів;

— зменшення державних видатків і подолання бюджетного дефіциту.

Першим нормативним актом, спрямованим на відновлення місцевих бюджетів, був Декрет “Про місцеві грошові кошти” від 22 серпня 1921 р. Цей документ не вирішив повною мірою питання про місцеві бюджети, він встановив право місцевих органів запроваджувати надбавки до державного промислового податку, а також вводити самостійні місцеві податки. Однак, з огляду на те, що всі податкові надходження зараховувалися в дохід 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. Для вирішення питання щодо розмежування місцевих видатків з державними та створення самостійних місцевих бюджетів, тим самим зменшення дефіцитності державного бюджету, треба було запровадити такий порядок, при якому місцеві податки не зараховувалися в доходи держави, а надходили в розпорядження місцевих органів для задоволення місцевих потреб.

Усі податки у 1922 р. поділялися на державні та комунальні. До державних належали прямі податки (промисловий і загальногромадянські податки, патентні збори), непрямі податки (податки на вина, пиво, мед, спирт, цукор, сірники, сіль, тютюн і деякі інші товари, мито на товари, що ввозилися і вивозилися) і мита (гербовий, канцелярський, нотаріальний, портовий, консульський та іригаційний збори, судове мито). До складу комунальних входили: податок із будівель, із майна, квартирний податок, різні збори (із вантажів, за право торгівлі, з коней та екіпажів, за користування вагами тощо), надбавки до державних податків. Загальна кількість комунальних податків у містах сягала двадцяти п'яти. Особливостями системи оподаткування у 1922 р. була багаточисельність податків, переважання непрямих і нерозвинутість прямих податків.

У 1922-1923 бюджетному році в Україні вперше почали складатися районні бюджети: у Єкатеринославській, Полтав-

ській, Харківській, Чернігівській губерніях. Із наступного бюджетного року районування було проведене повністю та сформовано 701 район. Але такі нововведення ніяк не вплинули на задоволення потреб сільських жителів. Фінансування районних потреб здійснювалося за рахунок незаконних податків (дуже поширилася місцева податкотворчість). А такі категорії сільських спеціалістів, як лікарі та вчителі існували за рахунок добровільних і примусових пожертвувань.

Першим кодифікованим нормативним документом, який регламентував організацію місцевих фінансів, стало Тимчасове Положення про місцеві фінанси 1923 р. Воно прийшло на зміну багатьом законодавчим актам із питань функціонування місцевих фінансів, місцевих бюджетів, місцевого господарства. Цим документом було визначено:

- склад місцевих бюджетів;
- права й обов'язки органів влади різних рівнів щодо питань місцевих фінансів;
- порядок місцевого оподаткування;
- механізм субсидування місцевих бюджетів із загальнодержавних коштів;
- порядок складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів.

Із виходом Тимчасового Положення, а також документів, що його доповнювали, а пізніше, у 1924 р. нового Тимчасового Положення про місцеві фінанси, змінилася дохідна та видаткова частини місцевих бюджетів. За рахунок коштів місцевих бюджетів тепер повністю фінансувалося утримання закладів і проведення заходів місцевого значення у народній освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченні, у комунальному господарстві, дорожньому будівництві, місцевому транспорті, а також значна частина затрат з утримання закладів місцевого управління, суду та охорони громадського порядку. У таблиці 3.1.1 наведена структура видатків місцевих бюджетів УРСР за 1923-1925 роки.

Згідно з наведеними даними абсолютні розміри місцевих бюджетів в Україні після законодавчого врегулювання функціонування місцевих фінансів зросли у 1,5 раза. Визначилася структура видаткової частини місцевих бюджетів. У 1923-24 — 1924-25 бюджетних роках найбільшими були господарсько-виробничі видатки: відповідно 38,9% і 36,9%. До їхнього складу належали видатки з:

- утримання комунального майна;

Таблиця 3.1.1. Склад і структура видатків місцевих бюджетів УРСР у 1923-1925 рр.<sup>1</sup>

| Групи видатків         | 1923-1924<br>бюджетний рік |      | 1924-1925<br>бюджетний рік |      | Темпи<br>росту,<br>% |
|------------------------|----------------------------|------|----------------------------|------|----------------------|
|                        | 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                |
| Усього                 | 130010,9                   | 100  | 196653,9                   | 100  | 151,2                |

- утримання комунальних підприємств;
- утримання доріг;
- місцевої промисловості;
- землевпорядкування та сільського господарства.

Друге за розмірами місце посідали культурно-соціальні видатки: у 1923-1924 бюджетному році 28,9% від усіх видатків місцевих бюджетів УРСР, у 1924-1925 бюджетному році — 29,9%. Це видатки на:

- народну освіту;
- охорону здоров'я;
- соціальне забезпечення та охорону праці.

Адміністративно-судові витрати становили, відповідно, у 1923-1924 бюджетному році 17,1% від усіх видатків, у 1924-1925 бюджетному році — 18,4%. Вони включали:

- утримання загальноадміністративних установ;
- охорону громадського порядку;
- утримання органів юстиції.

Досить значною була група інших видатків: у 1923-1924 бюджетному році — 15,1%, а у 1924-1925 бюджетному році — 14,8%. До них належали:

- видатки з утримання приміщень для військ;
- погашення заборгованості за попередній рік;
- утворення резервних фондів;
- надзвичайні видатки (обслуговування та погашення позик, охорона законсервованих підприємств, нове будівництво).

У 1923-1925 рр. зміцнилася дохідна база місцевих бюджетів за рахунок відрядувань від загальнодержавних податків.

<sup>1</sup> Местный бюджет Союза ССР в 1924-25 году. Исполнение бюджетов. — М.: Финансовое издательство Н.К.Ф. С.С.С.Р., 1927. — С. LI.

Тимчасовим Положенням 1924 р. було вперше запроваджено елементи фінансового регулювання у міжбюджетних відносинах. Якщо до цього часу місцевим бюджетам виділялася допомога із загальнодержавного бюджету на покриття дефіциту (дотації), то після 1924 р. був здійснений перехід до субвенцій, надання яких провадилося лише з урахуванням 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 тощо).

У 1924-1925 бюджетному році абсолютний розмір допомог місцевим бюджетам із державних коштів збільшився у 2,4 рази у порівнянні з попереднім бюджетним роком<sup>2</sup>. Структуру дохідних джерел місцевих бюджетів-нетто УРСР у 1924-1925 бюджетному році можна представити так:

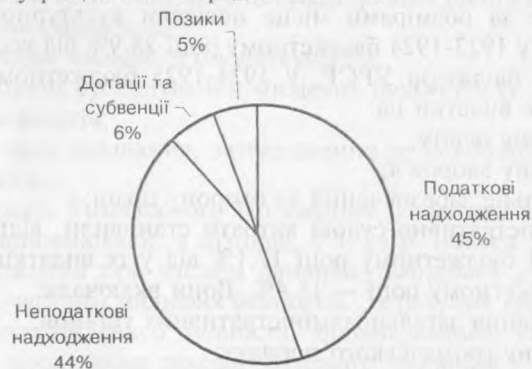


Рис.3.1.1. Структура доходів місцевих бюджетів УРСР у 1924-1925 бюджетному році<sup>3</sup>.

*Податкові надходження* включали:

1. Надбавки до державних податків і зборів (промислового та прибуткового податків, судового мита, до збору за засвідчення нотаріальними установами громадянських актів, до державного мисливського збору).

2. Відрахування від державних податків (єдиного сільськогосподарського, промислового, лісових доходів тощо).

<sup>2</sup> Местный бюджет Союза ССР в 1924-25 году. Исполнение бюджетов. — М.: Финансовое издательство Н.К.Ф. С.С.С.Р., 1927. — С. XIV.

<sup>3</sup> Там же, С. XV.

3. Місцеві податки та збори, їхня кількість сягала 20 видів, але найбільші надходження були від зборів із вантажів, а також податок із будівель, разовий збір за торгівлю на ринках, податок з біржових угод. Структура надходжень місцевих податків і зборів наведена у таблиці 3.1.2.

*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 користу-

Таблиця 3.1.2. Надходження від місцевих податків і зборів в УРСР у 1924-1925 рр.<sup>4</sup>

| Місцеві податки і збори                                                     | Сума,<br>в тис.крб. | Питома<br>вага, % |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------|-------------------|
| Податок із будівель у міських населених пунктах                             | 1285,1              | 11,5              |
| Податок із фабрично-заводських приміщень поза міськими поселеннями          | 333,3               | 3,0               |
| Збір із деревини                                                            | 313,7               | 2,8               |
| Податок із промислових садів і городів                                      | 23,1                | 0,2               |
| Податок із транспортних засобів                                             | 439,5               | 3,9               |
| Разовий збір із торгівлі                                                    | 1337,8              | 12,0              |
| Податок з худоби в міських поселеннях                                       | 119,3               | 1,1               |
| Податок з вантажів, що перевозяться залізничним і водним шляхами сполучення | 3629,0              | 32,5              |
| Податок із публічних видовищ та увеселінь                                   | 497,0               | 4,5               |
| Податок із плакатів, афіш і реклами                                         | 112,3               | 1,0               |
| Податок із біржових угод                                                    | 880,1               | 7,9               |
| Податок із аукціонних продажів                                              | 31,4                | 0,3               |
| Прописочний збір                                                            | 290,5               | 2,6               |
| Канцелярський збір                                                          | 140,1               | 1,3               |
| Судові мита, що збиралися волосно-земськими комісіями                       | 178,1               | 1,6               |
| Збір за ветеринарно-санітарний огляд худоби                                 | 465,3               | 4,2               |
| Пеня і штрафи                                                               | 689,1               | 6,2               |
| Податки і збори, не передбачені Положенням про місцеві фінанси              | 25,0                | 0,2               |
| Збір із рахунків у ресторанах                                               | 161,7               | 1,4               |
| Інші податки та збори                                                       | 202,9               | 1,8               |
| Усього                                                                      | 11154,3             | 100               |

<sup>4</sup> Местный бюджет Союза ССР в 1924-25 году. Исполнение бюджетов. — М.: Финансовое издательство Н.К.Ф. С.С.С.Р., 1927. — С. XXIV.

вання (водопровід, каналізація, транспорт, зв'язок, бані тощо), доходів від різних заходів, накладання штрафів, пені, продажу непотрібного майна.

Допомога за рахунок загальнодержавних коштів надавалася у вигляді субвенцій, дотацій та цільових допомог. Позички як дохідне джерело місцевих бюджетів вперше надавалися значними сумами у 1924-1925рр.

Якщо дослідити склад податкових надходжень до місцевих бюджетів, то співвідношення між двома основними складовими цієї групи: 1) надбавками до державних податків і зборів і 2) місцевими податками і зборами, що склалося у 1924-1925 бюджетному році, становило, відповідно, 73,7% і 26,3% <sup>5</sup>. Отже, за рахунок місцевих джерел в цей період формувалося приблизно 60% від доходів місцевих бюджетів і 40% складало надбавки до державних податків і зборів, а також допомоги з державного бюджету.

У 1924 р. в основному відбулося оформлення системи місцевих бюджетів, які поділялися на 3 основні групи залежно від покладених на них завдань і механізму бюджетного регулювання:

- 1) регулюючі бюджети (губернські, обласні, республіканські, окружні тощо);
- 2) міські бюджети (усіх міст);
- 3) низові бюджети (волосні, районні, сільські).

Згідно з даними таблиці половина всіх ресурсів місцевих

Таблиця 3.1.3. Розподіл доходів і видатків за певними видами місцевих бюджетів УРСР у 1924-1925 бюджетному році <sup>6</sup>  
(в %)

| Групи місцевих бюджетів | Доходи | Видатки |
|-------------------------|--------|---------|
| Регулюючі               | 29,4   | 29,3    |
| Міські                  | 47,9   | 47,5    |
| Низові                  | 22,7   | 23,2    |
| Усього                  | 100    | 100     |

<sup>5</sup> Местный бюджет Союза ССР в 1924-25 году. Исполнение бюджетов. — М.: Финансовое издательство Н.К.Ф. С.С.С.Р., 1927. — С. XX.

<sup>6</sup> Там же, С. CI-CII



бюджетів акумулювалася бюджетами міст, решта приблизно порівну розподілялася між регулюючими та низовими бюджетами. Такий розподіл бюджетних коштів пояснювався тим, що саме в містах зосереджувалася основна частина підприємств комунального господарства, місцевої промисловості, які вносили вагомий частину своїх доходів до міських бюджетів. За рахунок коштів міських бюджетів здійснювалося фінансування комунальних підприємств, переведених на господарський розрахунок, міське господарство, культурно-соціальні установи.

Формування СРСР як федеративної держави, ухвалення Конституції СРСР у 1924 р. потребувало внесення змін до структури бюджетної системи. Положенням “Про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік, що входять до його складу” в єдиному державному бюджеті СРСР вирізнялися:

- загальносоюзний бюджет;

- державні бюджети союзних республік.

Місцеві бюджети не відокремлювалися через те, що входили, відповідно, до складу державного бюджету кожної союзної республіки.

Удосконалення бюджетного законодавства у наступні роки проходило в напрямку чіткішого розмежування функцій окремих видів бюджетів, забезпечення їхньої стійкості та бездефіцитності. У квітні 1926 р. виходить нове Положення про місцеві фінанси, згідно з яким місцеві фінанси були визнані складовою єдиної фінансової системи країни. Основними місцевими бюджетами стали районні, волосні, міські бюджети. Водночас, повітові, окружні, губернські та обласні бюджети стали регулюючими щодо нижчестоящих<sup>7</sup>.

Положення про місцеві фінанси 1926 р. визначало перелік видатків, які можна було здійснювати за рахунок місцевих коштів. Це видатки з:

- утримання місцевих радянських установ;

- комунального господарства;

- народної освіти;

- народної охорони здоров'я;

- соціального забезпечення;

- сільського господарства;

<sup>7</sup> Склад доходів і видатків місцевих бюджетів, механізм бюджетного регулювання надалі нами описується з урахуванням змін, які були внесені до зазначеного Положення упродовж 1926-1929 рр.

місцевого транспорту та дорожнього будівництва;  
промисловості та торгівлі місцевого значення;  
боротьби з безробіттям;  
задоволення потреб оборони СРСР;  
проведення інших заходів місцевого значення.

До складу місцевих бюджетів включалися також місцеві доходи від:

- 1) житлових споруд, торгово-промислових та інших будівель, що знаходилися у розпорядженні місцевих рад;
- 2) міських земель;
- 3) ренти з міських земель;
- 4) комунальних, торговельних, комісійних, транспортних, сільськогосподарських та інших підприємств місцевого значення, які утримувалися коштом місцевого бюджету або діяли на засадах комерційного розрахунку;
- 5) участі місцевих рад в акціонерних товариствах (пайових товариствах) та інших підприємствах;
- 6) господарських та інших розробок, які провадилися місцевими земельними органами, від побічного користування в лісах загальнодержавного значення;
- 7) реалізації державних фондів місцевого значення;
- 8) іншого майна, що знаходилося у віданні місцевих рад;
- 9) штрафів, які накладалися місцевими радами за порушення їхніх обов'язкових постанов (крім штрафів спеціального призначення згідно з союзним законодавством);
- 10) закладів і заходів, утримання і здійснення яких віднесено на місцеві кошти;
- 11) інших надходжень.

Крім таких суто власних дохідних джерел до місцевих бюджетів передбачалося спрямовувати кошти від надходжень із загальнодержавних податків і зборів:

- 1) відрахувань від державного промислового податку в розмірі 61% від надходжень до бюджетів кожної республіки;
- 2) відрахувань від єдиного сільськогосподарського податку в розмірі 62% від надходжень до бюджетів кожної республіки<sup>8</sup>;
- 3) 50% надходжень від податку з майна, що переходить в якості успадкування та дарування;
- 4) 40% надходжень від лісового доходу;
- 5) 50% надходжень від експлуатації земельного майна загальнодержавного значення;

<sup>8</sup> Розподіл відрахувань цих двох податків показаний на рис. 3.1.2.

### Надходження промислового податку

Перерозподілялись урядом  
республіки між адміністративно-  
територіальними утвореннями  
21%

До доходів загальнодержавного  
бюджету  
39%



Доходи бюджету адміністративно-  
територіального утворення  
40%

### Надходження єдиного сільськогосподарського податку

Перерозподілялись урядом  
республіки між волосними  
бюджетами  
10%

До доходів  
адміністративно-  
територіальних утворень  
для зміцнення волосних,  
районних та інших  
бюджетів  
12%



До доходів  
загальнодержавного  
бюджету  
38%

До бюджетів волості або  
району  
40%

Рис. 3.1.2. Розподіл надходжень з промислового та єдиного сільськогосподарського податку згідно з Положенням про місцеві фінанси 1926 р.

6) 50% доходів від експлуатації торф'яних боліт загальнодержавного значення;

7) 50% доходів зі здачі в оренду рибпромислових і морських звіропромислових угідь загальнодержавного значення;

8) відрахування від прибутків Держстраху, призначених на заходи з попередження та боротьби з випадками, передбаченими страхуванням;

9) відрахування від сум, що надходять до державних фондів республіканського значення;

10) відрахування від частини прибутку, що надходить в дохід союзних республік від промислових підприємств загальносоюзного значення, переданих у порядку мандатного управління;

11) відрахування до районних бюджетів від чистого прибутку державних органів загальносоюзного та республіканського значення й акціонерних товариств (пайових товариств) з виключною участю державного капіталу за операціями заготівлі та збуту хутра, хлібофуражу, масла, шкіри та інших видів сировини;

12) 100% судового мита за справами, що розглядалися в судах, які утримувалися з місцевих бюджетів;

13) 100% надходжень зборів за нотаріальні дії місцевими судами й органами влади;

14) 2/3 надходжень від державного реєстраційного збору із позабіржових угод;

15) 25% надходжень від зборів за видачу загальногромадянських закордонних паспортів, дозволів на виїзд із країни та виду на проживання для іноземців.

Відрахування від двох найбільших за абсолютними обсягами надходжень податків: промислового та єдиного сільськогосподарського передбачали подальший поділ між окремими бюджетами з метою їхнього зміцнення. Отже, за допомогою механізму розщеплення податкових надходжень вирішувалися завдання не лише зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, а й бюджетного регулювання з огляду на економічне та фінансове становище різних бюджетів. Структура розмежування надходжень відображена на рис. 3.1.2.

Крім зазначених місцевих доходів і відрахувань від загальнодержавних податків і зборів до доходів місцевих бюджетів, згідно з Положенням 1926 р., надходили надбавки щодо таких загальнодержавних податків і зборів:

— державного загального прибуткового податку (не більше 25% від ставки);

— державного мисливського збору (не більше 50% від ставки);

— ціни патентів на право продажу горілчаних і тютюнових виробів (не більше 100% від ціни особливого патенту;

— судового мита (не більше 100%);

— збору за нотаріальні дії;

— 25% прибуткового податку з державних підприємств, комерційних організацій та акціонерних товариств з участю державного та кооперативного капіталу.

Для посилення дохідної бази місцевих бюджетів місцевим радам надавалося право впроваджувати, згідно з законодавством республік, ще такі місцеві податки і збори:

— податок із будівель;

— податок із вантажів, що привозилися та ввозилися залізничним та водним транспортом;

— податок із біржових угод;

— податок на золото- і платинопромислові підприємства.

Інші місцеві податки та збори, які не ввійшли до цього переліку, могли запроваджувати лише загальносоюзні органи влади.

Положення про місцеві фінанси 1926 р. визначало не лише дохідну та видаткову частини місцевих бюджетів, а й механізм бюджетного регулювання. Започатковано було практику формування субвенційних фондів і фондів регулювання. Основні організаційні засади їхнього функціонування відображені в таблиці 3.1.4.

Положення про місцеві фінанси 1926 р. відіграло важливу роль у становленні місцевих фінансів. Завдяки цьому були приведені у відповідність видатки, покладені на місцеві бюджети, та надані їм дохідні джерела; зміцнилася також і дохідна частина місцевих бюджетів за рахунок визначення джерел власних доходів, відрахувань від загальнодержавних податків і надбавок до окремих загальнодержавних податків; місцеві бюджети були звільнені від певних видатків, які були передані до державного бюджету; унаслідок зазначених заходів були створені умови для забезпечення бездефіцитності місцевих бюджетів.

Склад місцевих бюджетів УРСР, який сформувався на кінець 1927 р., відображений у таблиці 3.1.5. Доходи місцевих бюджетів у 1928-1929 бюджетному році формувалися за рахунок місцевих джерел — на 38,3%, державних доходів — на 53,9%, інших джерел — на 7,8% (див. рис. 3.1.3).

Таблиця 3.1.4. Фонди бюджетного регулювання згідно з Положенням про місцеві фінанси 1926 р.

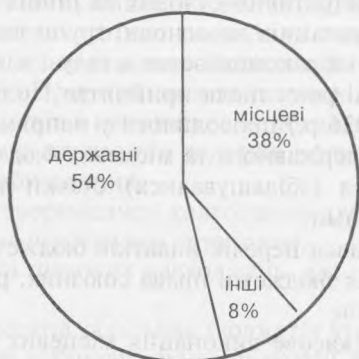
|                    | Субвенційні фонди                                                                                           | Фонди регулювання                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Мета               | Фінансування місцевих бюджетів за допомогою дольової участі у видатках на передбачені законодавством цілі   | Допомога "слабким" бюджетам                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Рівень формування  | Формуються в складі державних бюджетів союзних республік                                                    | Формуються у складі державних бюджетів союзних республік та місцевих бюджетів                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Джерела формування | За рахунок коштів державних бюджетів союзних республік                                                      | Загальнореспубліканського значення:<br>1) відрахування від загальнодержавних податків і зборів, крім відрахувань від єдиного сільськогосподарського податку, державного промислового податку, відрахувань від прибутку Держстраху;<br>2) спеціальні асигнування за державними бюджетами союзних республік.<br>Місцеві: за рахунок відрахувань потужніших місцевих бюджетів у розмірі до 3% від доходів місцевих бюджетів (без допомог, дотацій) |
| Форма використання | Надання державних субвенційних допомог в межах дольової участі держави у видатках місцевих бюджетів (квоти) | Надання допомог місцевим бюджетам зі "слабким" податковим потенціалом                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

Таблиця 3.1.5. Склад місцевих бюджетів УРСР у 1927 р.<sup>9</sup>

| Економічні райони             | Бюджети |         |                  |               |        |          |        |
|-------------------------------|---------|---------|------------------|---------------|--------|----------|--------|
|                               | окружні | районні | районні у містах | окружних міст | міські | сільські | Усього |
| Полісся                       | 5       | 42      | 24               | 5             | 13     | 69       | 158    |
| Правобережний лісостеп        | 11      | 150     | 42               | 11            | 26     | 122      | 362    |
| Лівобережний лісостеп         | 10      | 144     | 19               | 10            | 18     | 181      | 382    |
| Степ                          | 8       | 111     | 13               | 9             | 15     | 90       | 246    |
| Дніпропетровський промисловий | 3       | 36      | 6                | 3             | 7      | 17       | 72     |
| Гірськопромисловий            | 3       | 10      | 25               | 3             | 2      | 6        | 49     |
| Усього                        | 40      | 493     | 129              | 41            | 81     | 485      | 1269   |

<sup>9</sup> Местные бюджеты СССР за 1926-27 гг. — М.: Госфиниздат, 1929. — С. 5.





**Рис. 3.1.3. Структура доходів місцевих бюджетів у 1928-29 бюджетному році<sup>10</sup>.**

У видатковій частині місцевих бюджетів (табл. 3.1.6.) можна відмітити деякі зміни у порівнянні з 1923-1925 рр. Так, у структурі видатків на першому місці — культурно-соціальні видатки, які за темпами зростання переважали над усіма іншими групами і становили 48,1% від сукупних видатків у 1928-1929 бюджетному році проти 28,9% у 1923-1924 бюджетному році. Питома вага господарсько-виробничих видатків зменшилася до 26,9% у 1928-1929 бюджетному році проти 38,9% у 1923-1924 бюджетному році. Зменшилася також пи-

**Таблиця 3.1.6. Структура видатків місцевих бюджетів упродовж 1928-1939 рр.<sup>11</sup>**

| Групи видатків         | 1928-1929<br>бюджетний рік |      | 1929-1930<br>бюджетний рік |      |
|------------------------|----------------------------|------|----------------------------|------|
|                        | млн.крб.                   | %    | млн.крб.                   | %    |
| Адміністративно-судові | 297,5                      | 13,6 | 382,3                      | 12,6 |
| Культурно-соціальні    | 1054,2                     | 48,1 | 1415,4                     | 46,8 |
| Господарсько-виробничі | 590,5                      | 26,9 | 890,6                      | 29,4 |
| Інші                   | 250,7                      | 11,4 | 337,6                      | 11,2 |
| Усього                 | 2192,9                     | 100  | 3025,9                     | 100  |

<sup>10</sup> Местные бюджеты СССР в 1929/30 году. — М.: Госфиниздат, 1931. — С. XI.

<sup>11</sup> Там же, С. XVII.

тома вага адміністративно-судових та інших витрат (за рахунків віднесення останніх на основні групи видатків).

Удосконалення законодавства в галузі міжбюджетних відносин у наступні роки після прийняття Положення про місцеві фінанси (1926 р.) проводилося у напрямку встановлення чіткої взаємодії державного та місцевих бюджетів:

- переглядалися (збільшувалися) ставки та уточнювалися пільги за податками;

- упорядковувався перелік видатків бюджетів;

- уточнювалися бюджетні права союзних, республіканських і місцевих органів;

- визначалося касове виконання місцевих бюджетів різних рівнів.

Головне спрямування усіх заходів, які проводилися цього проміжку часу, полягало у зміцненні місцевих бюджетів у складі бюджетної системи відповідно до покладених на них завдань.

Отже, упродовж 20-х років в СРСР відбулося становлення інституту місцевих бюджетів, організаційно оформилися їхні найважливіші види відповідно до вдосконалення адміністративно-територіального поділу країни і постійно зростаючих завдань місцевих рад, визначилася дохідна база місцевих бюджетів, напрямки використання коштів, відлагоджувалася система міжбюджетних відносин та бюджетного регулювання.

### 3.2. Місцеві бюджети у 1930 — 1950 роках

У 1930-1931 рр. ухвалюється низка урядових рішень, спрямованих на організаційне оформлення сільських бюджетів. Справа в тому, що до цього часу сільські бюджети складалися у формі дохідно-видаткових кошторисів, які включалися до районних бюджетів. Кошториси були трьох типів: кошториси першого типу складалися сільрадами середньої потужності (у великих та середніх селах) і майже не відрізнялись від сільського бюджету; кошториси другого типу включали менший перелік видатків, головню за господарським обслуговуванням сільради, хат-читалень, будинків селянина (сільбудів); дохідно-видаткові кошториси третього типу складалися як розрахунковий матеріал, необхідний для районного бюджету.

На початку 30-х років було поставлено за мету аби всі сільради мали свої бюджети, за рахунок яких фінансувалися б усі адміністративні, господарські та культурні потреби сіл

(особливо в районах суцільної колективізації). Звичайно, така ціль потребувала чіткого визначення та закріплення певних дохідних джерел за сільськими бюджетами. Дохідна частина сільських бюджетів формувалася за рахунок:

- місцевих податків і неподаткових доходів;
- відрахувань від державних податків і доходів;
- коштів самообкладання;
- фондів, які утворювалися колгоспами для допомоги побутовим і культурно-просвітнім установам;
- відрахувань та цільових надходжень, які перераховувалися колгоспами.

За рахунок коштів сільських бюджетів утримувалися сільські ради, місцеві установи народної освіти й охорони здоров'я, здійснювалося пенсійне забезпечення, фінансувалися роботи з утримання та будівництва доріг, благоустрою населених пунктів, а також видатки на розвиток сфери зв'язку, сільського господарства, утримання майна та підприємств, які знаходилися у розпорядженні сільських рад.

Зміцнення дохідної бази низових бюджетів, передача їм фінансування усіх установ та заходів, пов'язаних із задоволенням потреб населення, сіл і селищ сприяли підвищенню ролі районних, сільських та селищних бюджетів у складі місцевих бюджетів країни. Упродовж п'яти років (з 1929 р. по 1934 р.) питома вага районних бюджетів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів-брутто збільшилася з 20,2% до 23,6%, сільських — з 7,8% до 18,1%, селищних — з 1,0% до 1,4% за рахунок відповідного зменшення тієї частини доходів, які акумулювалися регулюючими та міськими бюджетами (див. табл.3.2.1.).

Таблиця 3.2.1. Динаміка доходів місцевих бюджетів СРСР за певними видами у 1929-1934 рр.<sup>12</sup>

| Види бюджетів                     | 1929-1930 бюдж.рік |      | 1934 рік |      |
|-----------------------------------|--------------------|------|----------|------|
|                                   | млн.крб.           | %    | млн.крб. | %    |
| Республіканські, крайові, обласні | 1163,8             | 31,5 | 2380,4   | 24,1 |
| Міські                            | 1458,6             | 39,5 | 3234,3   | 32,8 |
| Районні                           | 747,3              | 20,2 | 2329,1   | 23,6 |
| Сільські                          | 288,8              | 7,8  | 1788,4   | 18,1 |
| Селищні                           | 38,1               | 1,0  | 138,4    | 1,4  |
| Разом                             | 3696,6             | 100  | 9870,6   | 100  |

<sup>12</sup> Местные бюджеты СССР за 1934 год. — М.: Госфиниздат, 1935. — С. X.

У доходи місцевих бюджетів у 1930-1935 роках надходили кошти від самооподаткування, яке проводилося серед сільського населення. Ще за часів царської Росії самооподаткування існувало у вигляді мирських зборів та мирських повинностей. Відстоюючи доцільність самооподаткування, багато вчених представляли його як форму задоволення суспільних потреб селян. Через те, що справжньою причиною запровадження самооподаткування була нестача державних коштів, не можна не скритикувати таке висловлювання: "Самообложение возникло на почве общности крестьянского землепользования и вытекающих из него коллективных потребностей. Таким образом, мы считаем самообложение продуктом своеобразного хозяйственного и бытового уклада нашей деревни"<sup>13</sup>.

Перші законодавчі акти з питань самооподаткування в СРСР були прийняті у 1923-1927 рр. Однією з цілей закону про самооподаткування сільського населення 1923 р. була боротьба з непорядкованою діяльністю на місцях із запровадження місцевих податків і зборів, не передбачених загальнодержавним законодавством.

Постійно зростаючі потреби сільського населення в освіті, охороні здоров'я, будівництві та ремонті доріг, мостів, ветеринарному обслуговуванні нашоувалися на обмеженість коштів місцевих бюджетів і спонукали до встановлення власних місцевих податків і зборів.

Певний інтерес представляють спостереження за еволюцією самооподаткування в умовах становлення соціалістичної держави, поступового зміцнення централізованих засад керівництва, посилення командних методів управління. Так, якщо після перемоги революції 1917 р. вагомим політичним аргументом було звільнення сільського населення від самооподаткування і задоволення культурних, господарських та адміністративних потреб села за рахунок загальнодержавних коштів, то на початку 20-х років спостерігалось різке посилення податкового тягара, збільшення кількості податків, у тому числі місцевих.

Разом із поновленням місцевих бюджетів постало питання щодо зміцнення їхньої дохідної бази: кошти місцевих бюджетів виявилися недостатніми для фінансування зроста-

---

<sup>13</sup> Бурцев Е.К., Когинев 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. — С. 81-82.

ючих потреб села. Важливою ознакою перших нормативних актів з питань самооподаткування (1923-1924 рр.) була добровільність внесення коштів. Діяв порядок, згідно з яким кожна особа, яка не брала участі у голосуванні або голосувала "проти", не повинна була сплачувати внески за самооподаткуванням.

Ознака добровільності у самооподаткуванні спершу приваблює, проте в економічній літературі неодноразово акцентовалося на тому, що саме добровільність, встановлена законом, має негативні наслідки. Вона дає змогу певним групам селянства або зовсім ухилитися від сплати своєї частки у загальних видатках, або брати в них найменшу участь; водночас, можливості задоволення потреб за рахунок спільних коштів були для всіх однакові<sup>14</sup>.

У 1927 р. приймається новий закон, яким чітко визначаються напрямки витрачання залучених коштів: культурно-господарські витрати для задоволення потреб усього села та певних груп селян. Причому, самооподаткування стає обов'язковим, якщо рішення щодо його запровадження приймається більшістю голосів. Після цього всі селяни повинні сплатити належну суму у встановлені строки. Самооподаткування для задоволення потреб окремих груп селян проводилося у добровільному порядку.

В Україні республіканським законом були визначені такі цілі самооподаткування:

- здійснення шкільного та лікарняного будівництва;
- організація лікувальних, фельдшерських, агрономічних пунктів, агрокультурних заходів;
- обладнання та утримання сільських соціально-культурних закладів;
- обслуговування цих закладів;
- протипожежна безпека, санітарія та сільський благоустрій;
- дорожнє будівництво, засоби поштового та телефонного зв'язку.

Для забезпечення цільового використання залучених за допомогою самооподаткування коштів — саме на задоволення соціальних потреб селян — чинним законодавством заборонялося спрямовувати їх на фінансування адміністративних видат-

<sup>13</sup> Бурцев Е.К., Когинев 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. — С. 87.

ків. Порядок визначення розмірів внесків кожного платника полягав у тому, що спочатку розраховувалася загальна сума, необхідна, наприклад, для ремонту школи, дороги, будівництва лікарні тощо. Потім ця сума розподілялася між окремими платниками. Такий розподіл проходив відповідно до дохідності кожного господарства. Крім того, встановлювалося максимальне обмеження платежів: 35% від сільськогосподарського податку для того, аби запобігти прийняттю нереальних зобов'язань із самооподаткування, які не лише було важко виконати, а які могли навіть завдати шкоди (бо підривали основи господарювання у менш потужних господарствах).

У 1930 р. ухвалюється урядове рішення згідно з яким встановлюється обов'язковий порядок включення коштів від самооподаткування до бюджету сільської ради. Спричинили такі зміни труднощі в узгодженні використання коштів самооподаткування з видатками місцевих бюджетів, розпорощеність засобів, відсутність великої підготовчої роботи, зокрема з матеріально-технічного забезпечення. Соціально-культурні об'єкти, які будувалися за рахунок самооподаткування, були додатковим незапланованим тягарем для місцевих бюджетів, адже саме за рахунок коштів місцевих бюджетів повинно було здійснюватися їхнє поточне утримання. Водночас, була суттєво збільшена максимальна межа платежів із самооподаткування: до 50% від єдиного сільськогосподарського податку, а в деяких випадках — до 100%.

Розгортання на початку 30-х років процесів колективізації позначилося на самооподаткуванні сільського населення, надало йому жорсткіших рис обов'язковості, дискримінаційного характеру щодо одноосібних, неколективізованих, заможних господарств. Самоподаткування було також поширене й на дачні селища. Поряд із цим практикувався перерозподіл у межах району залучених сільрадами сум згідно з планами розвитку мережі шкіл, що надавало самоподаткуванню ознак звичайного державного податку.

Наступними роками самооподаткування на селі все більше набувало обов'язкового характеру і лише формально було добровільним. Практикувалося проведення соціалістичного змагання, прийняття підвищених зобов'язань, дострокове проведення самооподаткування.

На формування інституту місцевих бюджетів значний вплив мала податкова реформа 1930 р., яка докорінно змінила розмежування доходів між окремими ланками бюджетної



системи. Податкова реформа привела до зменшення кількості податків та їх уніфікації. Багаточисельні та часто дріб'язкові податки були замінені двома основними: податком з обороту і податком з прибутку. Усі реєстраційні збори були об'єднані в єдине державне мито. Податок з обороту та єдине державне мито поглинули у тому числі й деякі місцеві податки та збори (відповідно 10 і 7 видів). Отже, позитивним наслідком реформи стало суттєве спрощення обкладання, відмова від дріб'язкових податків і, одночасно, зміцнення системи оподаткування за рахунок запровадження нових видів податків і стабільніших надходжень.

Дохідна частина місцевих бюджетів була зміцнена за рахунок повної передачі:

прибуткового податку з підприємств усуспільненого сектора;

єдиного сільськогосподарського податку;

прибуткового податку з приватних осіб;

промислового податку з приватних осіб;

податку на надприбуток;

єдиного державного мита;

відрахувань від прибутку підприємств місцевого значення (81%);

частини податку з обороту підприємств усуспільненого сектора.

Завдяки змінам у розподілі доходів між ланками бюджетної системи питома вага закріплених доходів у місцевих бюджетах зросла з 49,7% у 1929-1930 бюджетному році до 74,0% у 1931 р. (а з урахуванням єдиного сільськогосподарського податку, який формально проводився через державний бюджет, а фактично надходив до місцевих — 85%)<sup>15</sup>.

Проте новий порядок розподілу доходів між окремими видами бюджетів мав і негативні наслідки, які, в основному, зводилися до нерівномірності надходжень, утворення значних надлишків (у бюджетах промислово розвинутих адміністративних одиниць) та послаблення дохідної бази сільських населених пунктів. Через це принципово змінювався механізм бюджетного регулювання. Якщо до податкової реформи збалансування місцевих бюджетів проводилося головню за допомогою диференційованих відрахувань від державних податків

<sup>15</sup> Местные финансы СССР. Бригада под руководством проф. Н.Н.Ровинского. — М., Госфиниздат, 1936. — С. 104.

і лише незначною мірою дотацій (тим бюджетам, які не вдалося збалансувати за рахунок повного надходження усіх податків і доходів, які збиралися на їхній території). Після реформи через значну нерівномірність надходжень податків основною формою бюджетного регулювання стало пряме вилучення коштів із бюджетів промислово розвинутих адміністративних одиниць у республіканські та місцеві фонди регулювання.

21 грудня 1931 р. приймається постанова уряду СРСР про республіканські та місцеві бюджети, внаслідок якої:

відбулося зміцнення та чітке розмежування доходів між окремими видами бюджетів у контексті проведеної податкової реформи;

посилилась роль низових бюджетів;

було запроваджено обов'язкове формування сільських бюджетів;

припинилося вилучення коштів комунального господарства на загальнобюджетні потреби;

було надано право місцевим радам залишати в своєму розпорядженні суми перевищення фактичних надходжень доходів над кошторисними прогнозами у тому разі, якщо таке перевищення не було наслідком розширення дохідних джерел з боку союзних органів;

була змінена практика бюджетного регулювання (від прямих вилучень коштів місцевих бюджетів і дотацій — до ширшого застосування системи відсоткових відрахувань від регулюючих доходів).

Використання в процесі бюджетного регулювання методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків має переваги у порівнянні з наданням дотацій і субвенцій тому, що це породжує зацікавленість місцевих органів, які збирають податки, у повній мобілізації доходів. Для одержання запланованої частини (у процентному відношенні) надходжень від податків треба забезпечити їхнє 100%-ве надходження.

Унаслідок урядових рішень, ухвалених у грудні 1931 р., змінився розподіл доходів між республіканськими та окремими видами місцевих бюджетів. Республіканські бюджети, “знекровлені” розподілом доходів після податкової реформи 1930 р. (окремі доходи перейшли до союзного бюджету, а деякі — до місцевих), були зміцнені за рахунок передачі:

1) частини податку з обороту підприємств республіканського та місцевого, а також підприємств загальносоюзного

значення, стягнення податку з обороту з яких доручалося місцевим фінансовим органам;

2) спеціальних відрахувань від прибутку та податку з обороту підприємств загальносоюзного значення, які виробляли важливі види природних багатств;

3) повною мірою надходили до бюджетів автономних республік і місцевих бюджетів доходи від земельного майна, торф'яних боліт, риболовних та звіробійних угідь загальнодержавного значення.

Особлива увага була приділена низовим ланкам бюджетної системи: районним та сільським бюджетам. До районних бюджетів додатково до раніше встановлених передавалися:

- усі надходження від єдиного сільськогосподарського податку (крім частини, яка спрямовувалася до міських, селищних і сільських бюджетів);

- частини податку з обороту (в межах тієї частини, що залишалася в республіках та областях);

- 10% від сум надходжень страхових платежів за обов'язковим окладним страхуванням з цільовим закріпленням використання цих сум на превентивні заходи.

До доходів сільських бюджетів, крім місцевих податків і зборів та неподаткових надходжень, включалися:

- 50% надходжень від єдиного сільськогосподарського податку, який стягувався на території даної сільської ради;

- кошти від самообкладання;

- відрахування на організацію та утримання побутових і культурно-освітніх установ сільської ради з утворених колгоспами суспільних фондів;

- цільові кошти, які передавалися колгоспам;

- частина 10%-х відрахувань надходжень від страхових платежів.

У 1932 р. вийшла спеціальна постанова, яка вносила зміни до механізму внутріреспубліканського і внутрікрайового бюджетного регулювання. Згідно з новим порядком збільшувався перелік податків, із яких можна було здійснювати відрахування на користь місцевих бюджетів. Причому, рекомендувалося за всіма регулюючими дохідними джерелами (прибутковий податок із фізичних осіб; прибутковий податок із підприємств та організацій усупільненого сектора місцевого значення; промисловий податок з підприємств та промислів; дохід від оплати за деревину, що відпускалася на корню для установ та організацій; надходження від окремих загаль-

носоюзних і республіканських організацій, які розробляли особливі види природних багатств; відрахування від сум, які надходили за державними позиками) встановлювати хоча б мінімальні відсоткові відрахування. Якщо завдяки цьому утворювалися надлишки коштів понад визначені місцеві потреби, то на такі міські та районні бюджети перекладалося фінансування окремих видатків за установами та заходами крайового значення. Отже, в прагненні за будь-яких умов досягти збалансованості місцевих бюджетів із використанням переважно регулюючих доходів була сформована їхня штучна бездефіцитність, яка приводила навіть до “довантаження” окремих низових і міських бюджетів видатками, які традиційно належали бюджетам вищого рівня.

Певно що такі різкі зміни у методах бюджетного регулювання (від переважання дотацій до відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків) були наслідком складного процесу становлення системи місцевих бюджетів, відлагодження механізму міжбюджетних відносин відповідно до змін у податковій системі країни.

В цілому, механізм бюджетного регулювання на початку 30-х років визначався достатньою різноманітністю застосовуваних методів. Так, для збалансування місцевих бюджетів малопотужних (у податковому відношенні) адміністративних одиниць надавалися дотації. Крім того, їм передавалися відрахування від державних доходів (у відсотках до суми надходжень), у тому числі — від спеціальних джерел, пов'язаних із залученням до промислового споживання природних багатств. Використовувалися у бюджетному регулюванні цільові дотації, субвенції, фонди регулювання; практикувалося додаткове визначення переліку видатків місцевих бюджетів, цільове закріплення доходів, фондування (встановлення обов'язкових для кожного виду бюджету відрахувань від окремо визначених законодавством дохідних джерел у спеціальні фонди та капітали, які утворювалися для фінансування певної галузі господарства або окремих заходів).

У першій половині 30-х років спостерігалось значне зростання обсягів місцевих бюджетів, яке відбувалося унаслідок розширення переліку завдань, що покладалися на місцеві бюджети, розвитку місцевої промисловості, проведення колективізації на селі, благоустрою міст, зрушень у соціально-культурному житті (ліквідація неграмотності, перехід до обов'язкової середньої освіти, санітарно-профілактичні заходи).

На збільшення абсолютних розмірів місцевих бюджетів вплинула й передача додаткових дохідних джерел, у тому числі, починаючи з 1934 р., коштів соціального страхування на охорону здоров'я. Динаміка обсягів місцевих бюджетів СРСР та УРСР за 1929-1936 рр. відображена на рисунку 3.2.1.

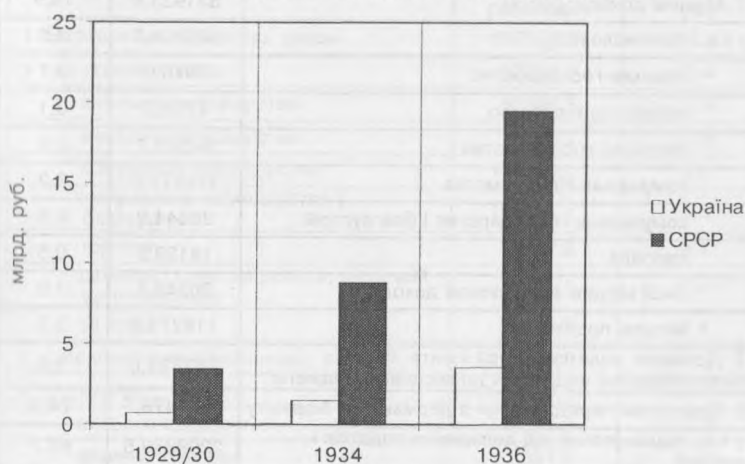


Рис. 3.2.1. Обсяги місцевих бюджетів СРСР та УРСР за 1929-1936 рр.<sup>16</sup>

У 30-ті роки приймається низка рішень зі зміцнення низових бюджетів, упорядкування механізму їхнього збалансування. Зростання ролі районних та сільських бюджетів знайшло відображення у збільшенні їхньої питомої ваги у всій сукупності місцевих бюджетів з 27,3% у 1929-1930 бюджетному році до 39,7% у 1935 р.<sup>17</sup>

Фактичне виконання місцевих бюджетів УРСР у 1936 р. за доходами та видатками відображено в таблицях 3.2.2 та 3.2.3, з яких видно, що місцеві доходи становили лише 14,9% від сукупних доходів місцевих бюджетів, у тому числі місцеві податки лише 3,3%. Серед місцевих податків і зборів (їх того часу налічувалося 12 видів) найбільше фіскальне значення мали податок із будівель, земельна рента, збір за стічні води та ра-

<sup>16</sup> Местные бюджеты СССР за 1934 год. — М.: Госфиниздат, 1935. — С. III; Местные бюджеты Союза ССР за 1936 год. Статистический сборник. — М.: Госфиниздат, 1938. — С. 2, 6.

<sup>17</sup> Местные финансы СССР. Бригада под руководством проф. Н.Н.Ровинского. — М.: Госфиниздат, 1936. — С. 112.

Таблиця 3.2.2. Доходи місцевих бюджетів УРСР у 1936 р.<sup>18</sup>

| Групи доходів                                                                       | Фактично одержано (тис.крб.) | Питома вага (%) |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------|
| 1. Місцеві доходи, разом                                                            | 531923,6                     | 14,9            |
| у т.ч.: промисловість                                                               | 125024,0                     | 3,5             |
| сільське господарство                                                               | 3916,0                       | 0,1             |
| лісове господарство                                                                 | 4756,3                       | 0,1             |
| житлове господарство                                                                | 84320,7                      | 2,4             |
| комунальні підприємства                                                             | 112811,6                     | 3,2             |
| комунальне господарство і благоустрій                                               | 28344,2                      | 0,8             |
| торгівля                                                                            | 18129,3                      | 0,5             |
| інші місцеві неподаткові доходи                                                     | 36348,2                      | 1,0             |
| місцеві податки                                                                     | 118273,3                     | 3,3             |
| 2. Державні податки, збори і мита, які безпосередньо надходять до місцевих бюджетів | 347823,0                     | 9,8             |
| 3. Кошти, які передавалися з державного бюджету                                     | 2637479,7                    | 74,3            |
| у т.ч.: відрахування від державних податків і доходів                               | 2209360,5                    | 62,2            |
| кошти державного соціального страхування                                            | 428119,2                     | 12,1            |
| 4. Інші                                                                             | 35633,0                      | 1,0             |
| Усього                                                                              | 3552859,3                    | 100             |

зовий збір на ринках<sup>19</sup>. Отже, у порівнянні з кінцем 20-х років питома вага власних доходів зменшилася у понад 2,5 рази: з 38,3% у 1928-1929 бюджетному році до 14,9% у 1936 р. (див. рис. 3.1.3). Закріплені доходи формували 9,8% від усіх доходів місцевих бюджетів, відрахування від загальнодержавних податків і доходів — 62,2%, кошти державного соціального страхування — 12,1%.

Відбулися значні зміни в напрямках витрачання коштів місцевих бюджетів на користь соціально-культурних видатків, які у 1936 р. становили 70,3% від сукупних видатків проти 46,8% у 1929-1930 бюджетному році; зменшилася питома вага видатків на розвиток народного господарства з 29,4% у 1929-1930 бюджетному році до 16,9% у 1936 р.; видатки на уп-

<sup>18</sup> Местные бюджеты Союза ССР за 1936 год. Статистический сборник. — М.: Госфиниздат, 1938. — С. 6.

<sup>19</sup> Местные бюджеты СССР за 1934 год. — М.: Госфиниздат, 1935. — С. 20.



Таблиця 3.2.3. Видатки місцевих бюджетів УРСР  
у 1936 р.<sup>20</sup>

| Групи видатків                                    | Фактичне виконання (тис.крб.) | Питома вага (%) |
|---------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------|
| 1. Народне господарство, разом                    | 582972,0                      | 16,9            |
| у т.ч.: промисловість                             | 82308,9                       | 2,4             |
| сільське господарство                             | 66309,3                       | 1,9             |
| житлове господарство                              | 76790,2                       | 2,2             |
| комунальні підприємства                           | 103258,9                      | 3,0             |
| комунальне господарство і благоустрій             | 154321,7                      | 4,5             |
| торгівля                                          | 71497,8                       | 2,1             |
| шосейні і ґрунтові дороги, місцевий автотранспорт | 16231,1                       | 0,4             |
| зв'язок                                           | 12255,0                       | 0,4             |
| 2. Соціально-культурні заходи, разом              | 2429366,5                     | 70,3            |
| у т.ч.: освіта                                    | 1641240,1                     | 21,9            |
| охорона здоров'я                                  | 756617,9                      | 21,9            |
| фізична культура                                  | 7091,7                        | 0,2             |
| Соціальне забезпечення                            | 24416,8                       | 0,7             |
| 3. Управління                                     | 366829,3                      | 10,7            |
| 4. Видатки за позиками                            | 26121,5                       | 0,8             |
| 5. Резервні фонди                                 | 19555,7                       | 0,5             |
| 6. Інші видатки                                   | 29826,7                       | 0,8             |
| Усього                                            | 3454672,6                     | 100             |

равління зменшилися несуттєво: з 12,6% у 1929-1930 бюджетному році до 10,7% у 1936 р. (див. табл.3.1.6 та 3.2.3).

До початку Великої Вітчизняної війни спостерігалось стабільне збільшення абсолютних розмірів місцевих бюджетів, посилення їхньої соціальної спрямованості. Водночас, унаслідок зміцнення централізованих засад у керівництві економікою, зростала залежність місцевих бюджетів від державного, зменшилася питома вага місцевих доходів, незначними за розмірами були місцеві податки та збори, які, власне, не відігравали суттєвої фінансової ролі.

Ухвалення у 1938 р. рішення Верховної Ради СРСР про включення місцевих бюджетів, а також бюджетів державного

<sup>20</sup> Местные бюджеты Союза ССР за 1936 год. Статистический сборник. — М.: Госфиниздат, 1938. — С. 7.

соціального страхування до єдиного державного бюджету стало логічним наслідком посилення процесу централізації державних фінансових ресурсів у країні. Цим рішенням перекреслювався весь попередній етап становлення інституту місцевих фінансів та місцевих бюджетів, започаткований у роки нової економічної політики 20-х років. Наявність лише одного, надзвичайно великого за обсягами централізованого фонду фінансових ресурсів держави, обов'язково приводить, як підтвердила практика, до послаблення засад економічного й ефективного господарювання, розвитку споживацьких настроїв і навіть до зловживань у використанні коштів, усі наслідки від яких можна приховати законними методами (за рахунок перерозподілу державних коштів між окремими фондами, які входили до складу єдиного державного бюджету).

Цілком закономірно, що з початком війни централізація бюджетних коштів набула неабиякого розмаху і була зумовлена складними завданнями воєнного часу. Серед значних змін, які торкалися місцевих бюджетів тих років, можна відмітити визначення переліку місцевих податків і зборів, який проіснував упродовж наступних років і вніс певну стабільність у формування дохідної бази місцевих бюджетів. У 1942 р. були встановлені такі місцеві податки та збори:

1. Податок із будівель, визначений у розмірі 0,5% від вартості житлових будівель і 1% від вартості всіх інших будівель.
2. Земельна рента, яка сплачувалася за забудовані ділянки.
3. Збір із власників транспортних засобів справлявся у диференційованому розмірі залежно від виду транспортного засобу, а також типу населеного пункту.
4. Збір із власників худоби був встановлений у диференційованому розмірі за населеними пунктами, окремо за продуктивною та робочою худобою.
5. Разовий збір на колгоспних ринках, який сплачувався колгоспами та фізичними особами.

Доходи місцевих бюджетів у післявоєнний період формувалися за рахунок:

*Податкових надходжень.* До них належали: відрахування від прибутку промислових, сільськогосподарських, торговельних, комунальних та інших підприємств місцевого значення, доходи від лісів, сільськогосподарського майна, торф'яних боліт, надр, рибпромислових та звіробійних угідь, житлового фонду, торговельно-складських і конторських приміщень, від комунального майна. У довоєнному 1940 р. їхня питома

вага становила 15% від сукупних доходів місцевих бюджетів УРСР. Під час війни, закономірно, значення таких надходжень зменшилося і лише у 1958 р. перевищило довоєнний рівень і становило 19,7% (див. табл. 3.2.4).

Таблиця 3.2.4. Структура доходів місцевих бюджетів УРСР за 1940-1958 рр.<sup>21</sup>

(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, прибутковий податок з кооперації, інші | 22,4    | 14,9    | 16,8    |
| Відрахування від державних податків та неподаткових доходів     | 52,1    | 71,5    | 54,8    |
| У т.ч. 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     |
| Усього                                                          | 100     | 100     | 100     |

*Закріплених податків*, у тому числі місцевих податків і зборів. З переліку загальнодержавних податків і зборів у 100%-му розмірі до доходів місцевих бюджетів зараховувалися прибутковий податок з кооперації та господарських органів, суспільних організацій, державне мито та риболовний і білетний збори. Питома вага даної групи надходжень зменшилась у період з 1940 р. по 1958 р. відповідно з 22,4% до 16,8%.

*Відрахувань від загальнодержавних податків та неподаткових доходів*, серед яких найбільше значення мав податок з обороту. За рахунок цієї групи надходжень формувалася понад половина доходів місцевих бюджетів України, отже бюджетна система республіки вирізнялася досить високим ступенем централізації бюджетних коштів, значною залежністю місцевих бюджетів від державного.

*Інших надходжень*, які були невеликими за абсолютними розмірами і становили 3-6% від доходів місцевих бюджетів у 1940-1958 рр. До них належали спеціальні відрахування, які здійснювалися золото- і платинопромисловими підприємствами, відрахування від виробництва спирту, відрахування від

<sup>21</sup> Местные бюджеты СССР (Статистический сборник). — М.: Госфиниздат, 1960. — С. 10.

страхових платежів за обов'язковим окладним страхуванням, позички комунальних банків.

*Допомог із республіканського бюджету.* У складі доходів місцевих бюджетів допомоги з республіканського бюджету були незначними і знаходилися в межах 2-4% від усіх доходів.

Якщо розглянути структуру доходів місцевих бюджетів у розрізі їх певних видів, то можна визначити деякі особливості (табл. 3.2.5):

1) Наприкінці 50-х років доходи від майна та підприємств, підвідомчих місцевим радам, мали найбільше значення при формуванні обласних (30,6%) і міських бюджетів (23,9%). Це пов'язано з тим, що саме у містах зосереджувалася основна частина підприємств та комунального майна. На противагу цьому в сільських бюджетах питома вага цієї групи надходжень не становила й 1%.

2) Закріплені податки, у тому числі місцеві податки та збори, відігравали значну роль у формуванні бюджетів базового рівня: міст, селищ і сіл тому, що саме в таких населених пунктах зосереджувалася основна кількість платників цих податків.

3) Місцеві бюджети всіх рівнів значною мірою залежали від надходжень регулюючих податків, проте ця залежність була неоднаковою: більшою мірою — для сільських (72,6% доходів), районних бюджетів (71,4% доходів), і меншою — для обласних, міських і селищних бюджетів (в межах 32-37%).

4) Коливання питокої ваги дотацій із республіканського бюджету в розрізі певних видів місцевих бюджетів пояснювалося особливостями чинного механізму бюджетного регулювання. Дотації з республіканського бюджету надавалися обласним, а потім кошти перерозподілялися між нижчестоящими ланками місцевих бюджетів. Тому питома вага дотацій була найвищою в доходах обласних бюджетів.

Отже, в період 1930-1950 рр. у СРСР значно посилюлися командні методи управління суспільним життям, у тому числі й економікою, що закономірно позначилося і на бюджетних відносинах. Бюджетна система характеризувалася суворою централізацією. Така ознака була притаманна і місцевим бюджетам. Органи місцевого самоврядування мали обмежені права в галузі використання коштів місцевих бюджетів, вишукуванні додаткових доходних джерел, справлянні місцевих податків і зборів тощо. Ті незначні можливості, які вони мали, не могли суттєво вплинути на стан місцевих

Таблиця 3.2.5. Структура доходів окремих видів місцевих бюджетів УРСР за 1940-1958 рр.\*

(в % до підсумку)

| Доходи                                                           | Обласні бюджети |      |      | Міські бюджети |      |      | Районні бюджети |      |      | Селищні бюджети |      |      | Сільські бюджети |      |      |
|------------------------------------------------------------------|-----------------|------|------|----------------|------|------|-----------------|------|------|-----------------|------|------|------------------|------|------|
|                                                                  | 1940            | 1950 | 1958 | 1940           | 1950 | 1958 | 1940            | 1950 | 1958 | 1940            | 1950 | 1958 | 1940             | 1950 | 1958 |
| Доходи від майна та підприємств, підприємчих місцевим радам      | 27,3            | 12,9 | 30,6 | 19,2           | 14,3 | 23,9 | 2,2             | 0,4  | 6,5  | 5,1             | 4,2  | 2,6  | 0,9              | 0,6  | 0,3  |
| Місцеві податки та збори, прибутковий податок з кооперації, інші | 11,5            | 0,5  | 2,8  | 38,5           | 38,2 | 29,0 | 12,7            | 4,3  | 6,4  | 46,4            | 76,4 | 51,3 | 10,0             | 15,1 | 16,6 |
| Відрахування від державних податків і неподаткових доходів       | 31,4            | 67,8 | 34,5 | 28,7           | 39,0 | 32,3 | 66,7            | 81,8 | 71,4 | 45,1            | 15,8 | 37,2 | 86,2             | 75,3 | 72,6 |
| Інші                                                             | 11,5            | 3,3  | 7,9  | 4,0            | 4,5  | 3,0  | 4,5             | 1,7  | 2,6  | 1,5             | 0,8  | 1,0  | 1,7              | 1,1  | 1,0  |
| Надходження коштів від інших бюджетів                            | 18,3            | 15,5 | 24,2 | 9,6            | 4,0  | 11,8 | 13,9            | 11,8 | 13,1 | 1,9             | 2,8  | 7,9  | 1,2              | 7,9  | 9,5  |

\* Розраховано за даними: Местные бюджеты СССР (Статистический сборник). — М.: Госфиниздат, 1960. — С. 26, 37, 53, 69, 85.

бюджетів. Певно що зазначеного періоду розвитку соціалістичної держави система місцевих бюджетів і не могла бути іншою, вона відповідала сформованій того часу бюджетній системі країни.

### 3.3. Місцеві бюджети у 1960 — 1980 роках

Новий етап у розвитку місцевих бюджетів почався наприкінці 1950-х років із прийняттям 30 жовтня 1959 р. Закону “Про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік”, який визначив основи бюджетного права на весь час існування соціалістичної держави. До державного бюджету СРСР, згідно з законом про бюджетні права, включалися:

- 1) союзний бюджет;
- 2) державні бюджети союзних республік;
- 3) бюджет державного соціального страхування.

В свою чергу державні бюджети союзних республік включали:

- 1) республіканські бюджети союзних республік;
- 2) державні бюджети автономних республік;
- 3) місцеві бюджети (крайові, обласні, бюджети автономних областей, окружні, районні, селищні, сільські).

Визначення бюджетних прав місцевих рад покладалося на Верховні Ради союзних республік. Розмежування доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи в межах союзних республік регламентувалося законодавством союзних республік.

30 червня 1960 р. в Україні був ухвалений Закон УРСР “Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих”, який конкретизував положення союзного закону. Місцеві бюджети, згідно з цим документом, визначалися як складова державного бюджету Української РСР. Основною їх метою було, зокрема, забезпечення необхідними коштами фінансування заходів господарського та культурного будівництва, що здійснювалося місцевими органами державної влади та органами державного управління.

До складу місцевих включалися бюджети областей, міст, районів, селищні та сільські бюджети. Бюджет області об'єднував обласний бюджет та бюджети районів і міст обласного підпорядкування. Бюджет району об'єднував районний бюджет і міські (міст районного підпорядкування), селищні та сільські бюджети. Бюджет міста, яке має районний поділ або підпорядковані міській раді цього міста інші ради, об'єдну-



вав міський бюджет, районні бюджети і бюджети підпорядкованих рад.

Закон від 30.06.1960 р. детально визначив склад доходів і видатків місцевих бюджетів України, а також порядок складання, розгляду, затвердження, виконання і складання звіту про виконання місцевих бюджетів. Так, доходи місцевих бюджетів формувалися за рахунок повного надходження:

- відрахувань від прибутків та інших надходжень від підприємств і господарських організацій місцевого підпорядкування;

- прибуткового податку з підприємств та організацій кооперативних систем і підприємств та громадських організацій місцевого підпорядкування;

- лісового доходу;

- сільськогосподарського податку;

- державного мита, місцевих податків і зборів та інших доходів, встановлених у порядку, передбаченому союзним законодавством і законодавством Української РСР.

Крім зазначених доходів до місцевих бюджетів передавалися відрахування від:

- податку з обороту;

- прибуткового податку з колгоспів;

- прибуткового податку з населення;

- інших загальносоюзних державних податків і доходів.

Видатки місцевих бюджетів включали:

- фінансування підприємств і господарських організацій промисловості, сільського, житлового та комунального господарств, торгівлі та інших галузей народного господарства, підвідомчих відповідним виконавчим комітетам рад депутатів трудящих;

- фінансування здійснюваних установами та організаціями, підвідомчими виконавчим комітетам рад, заходів у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури, виплати пенсій та інших заходів із соціального забезпечення;

- утримання місцевих органів державної влади та органів державного управління;

- видатки на інші заходи, які фінансувалися з місцевих бюджетів відповідно до чинного законодавства.

У складі обласних і міських (міст республіканського підпорядкування) бюджетів дозволялося утворення фондів непередбачених видатків.

Закон "Про бюджетні права Української РСР і місцевих

Рад депутатів трудящих" встановлював самостійні права рад депутатів трудящих 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 державним бюджетом УРСР для місцевих бюджетів.

Важливою стимуляційною нормою закону був запроваджений порядок, згідно з яким доходи, додатково одержані при виконанні місцевих бюджетів, могли бути спрямовані на фінансування народного господарства та соціально-культурні заходи, включаючи капітальні вкладення. Суми перевищення доходів над видатками за місцевими бюджетами, що утворювалися на кінець року в результаті перевиконання доходів або економії за видатками, залишалися в розпорядженні виконавчих комітетів рад і витрачалися на їхній розсуд також на фінансування народного господарства та соціально-культурні заходи, включно з капітальними вкладеннями.

Крім встановлення зацікавленості місцевих рад у додатковому одержанні доходів й економному витрачанні коштів вищезазначеним законом передбачалося також здійснювати компенсацію місцевим бюджетам коштів з республіканського у разі прийняття рішень (після затвердження державного бюджету УРСР), які збільшують видатки або зменшують доходи місцевих бюджетів. І навпаки, при збільшенні доходів місцевих бюджетів і зменшенні видатків відповідні суми повинні були передаватися до республіканського бюджету.

У 60-х роках в країні проводилась економічна реформа, основною метою якої було вдосконалення господарського механізму, посилення його впливу на ефективність виробництва та якість роботи. Зі зміною системи платежів до бюджету відбулися зміни і у бюджетному плануванні, бюджетних взаємовідносинах. Ухвалюються законодавчі та нормативні акти, спрямовані на розширення прав місцевих рад. Зміцнення доходної бази місцевих бюджетів відбувалося за рахунок передачі їм:

- із 1962 р. частини прибутку підприємств республіканського підпорядкування;

- із 1966 р. 100% платежів з прибутку автогосподарств республіканського підпорядкування;

- із 1976 р. 100% платежів з прибутку підприємств та організацій Укрсільгосптехніки та Мінлігоспу УРСР (до доходів бюджетів сільських районів);

- із 1979 р. платежів із прибутку підприємств та організа-

цій Міністерства заготівель УРСР (також до бюджетів сільських районів).

Зміни, які відбувалися у галузі місцевих бюджетів в контексті економічної реформи, знайшли відображення у структурі їхніх доходів та видатків. Згідно з даними таблиці 3.3.1 можна дійти висновку, що орієнтація народного господарства на прибуткову роботу, піднесення ролі платежів з прибутку у порівнянні з податком з обороту позначилися на збільшенні питомої ваги платежів з прибутку в доходах місцевих бюджетів. Так, якщо у 1950 р. вони становили лише 8,2% від сукупних доходів, то у 1968 р. — 33,8%. Зменшення питомої ваги податку з обороту становило за цей період 9,2 процентних пункти. У структурі доходів місцевих бюджетів зменшилась питома вага надходжень податків з населення, від колгоспів, споживчої кооперації, надходжень місцевих податків і зборів. Припинення поширення державних облігацій (примусове та за підпискою) різко зменшило їхню роль у формуванні місцевих бюджетів (з 12,7% у 1950 р. до 0,2% у 1968 р.). Одночасно спостерігалась негативна тенденція щодо посилення залежності місцевих бюджетів від республіканського. Якщо у 1950 р. дотації становили лише 2,3% від доходів місцевих бюджетів, то у 1968 р. їхня питома вага збільшилась до 18,8%.

Фіскальна роль місцевих податків і зборів залишалася, як і в попередні роки, незначною. Перелік цих податків, встановлений у 1942 р., залишався незмінним протягом тривалого часу і обмежувався лише 4-5 видами. Незважаючи на деяке підвищення значення місцевих податків і зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів Української РСР на початку 50-х років (11% від сукупних доходів), наприкінці 60-х років питома вага цих надходжень становила всього 3,6% від сукупних доходів місцевих бюджетів.

При середній низькій питомій вазі місцевих податків і зборів загалом в доходах місцевих бюджетів у розрізі окремих видів спостерігалися значні відмінності (див. табл. 3.3.2). Так, у формуванні дохідної частини обласних та районних бюджетів місцеві податки і збори, як правило, ніколи не мали суттєвого значення. Одночасно, відчутнішою була їхня роль у доходах міських бюджетів (1950 р. — 29,9%), селищних бюджетів (1950 р. — 70,5%; 1968 р. — 23,5%) та сільських бюджетів (1950 р. — 11,2% від сукупних доходів). Таке становище можна пояснити особливим складом місцевих податків і зборів, до яких належали податок із будівель, земельна рента,

Таблиця 3.3.1. Склад і структура доходів місцевих бюджетів УРСР за 1950-1968 рр.<sup>22</sup>

| Доходи                                                                                                 | 1950р. | 1960р. | 1965р. | 1968р. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| 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   |
| Прибутковий 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 та збори                                                                               | 11,0   | 4,8    | 4,0    | 3,6    |
| Державні позики                                                                                        | 12,7   | 0,1    | 0,2    | 0,2    |
| Надходження коштів за грошовими лотереями                                                              | —      | 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   |
| Усього                                                                                                 | 100    | 100    | 100    | 100    |

збір із власників транспортних засобів, збір з власників худоби, разовий збір на колгоспних ринках, які надходили до місцевих бюджетів населених пунктів (міст, селищ та сіл), де, в основному, зосереджувалися об'єкти оподаткування.

У 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, головно — на житлово-комунальне. Найбільшою групою були соціальні видатки — утримання установ освіти, охорони здоров'я, фізичної культури, соціального забезпечення населення. Спостерігалось деяке зменшення видатків на управління (див. табл. 3.3.3).

Змінилося співвідношення між певними видами місцевих бюджетів — зросла роль міських бюджетів. Якщо у 1950 р. з міських бюджетів здійснювалось фінансування 27,0% видатків місцевих бюджетів України, то у 1968 р. цей показник становив 41,9%. Відповідно, спостерігалось зменшення питомої ваги видатків обласних, районних та сільських бюджетів (див. табл. 3.3.4).

<sup>22</sup> Местные бюджеты СССР (Статистический сборник). — М.: Издательство "Финансы", 1970. — С. 16-17.

Таблиця 3.3.2. Питома вага місцевих податків і зборів  
у доходах місцевих бюджетів УРСР  
упродовж 1950-1968 рр.<sup>23</sup>

(у % до сукупних доходів)

| Види місцевих бюджетів          | 1950р. | 1960р. | 1968р. |
|---------------------------------|--------|--------|--------|
| Обласні                         | 0,1    | —      | —      |
| Міські                          | 29,9   | 8,4    | 5,5    |
| Районні                         | 1,9    | 0,8    | 0,2    |
| Селищні                         | 70,5   | 27,0   | 23,5   |
| Сільські                        | 11,2   | 5,5    | 4,9    |
| В цілому за місцевими бюджетами | 11,0   | 4,8    | 3,6    |

Таблиця 3.3.3. Структура видатків місцевих бюджетів  
УРСР у 1950-1968 рр.<sup>24</sup>

| Видатки                              | 1950р. | 1960р. | 1965р. | 1968р. |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| 1. Народне господарство              | 12,9   | 32,0   | 26,4   | 26,0   |
| У т.ч.: 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   |
| У т.ч.: освіта                       | 48,4   | 33,7   | 40,0   | 38,5   |
| наука                                | 0,1    | 0,2    | —      | —      |
| охорона здоров'я та 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    |
| Усього                               | 100    | 100    | 100    | 100    |

У 1960-1980 роках ухвалюється низка законодавчих актів, спрямованих на посилення ролі місцевих рад депутатів трудящих, зміцнення економічної основи їх функціонування. Так,

<sup>23</sup> Местные бюджеты СССР (Статистический сборник). — М.: Издательство "Финансы". 1970. — С. 16, 49, 71, 151, 183, 215.

<sup>24</sup> Там же, С. 247.

Таблиця 3.3.4. Розподіл видатків між певними видами місцевих бюджетів УРСР у 1950-1968 рр.<sup>25</sup>  
(%)

| Бюджети  | 1950р. | 1960р. | 1965р. | 1968р. |
|----------|--------|--------|--------|--------|
| Обласні  | 24,8   | 19,8   | 19,2   | 19,0   |
| Міські   | 27,0   | 42,0   | 41,7   | 41,9   |
| Районні  | 41,3   | 31,3   | 31,2   | 32,7   |
| Селищні  | 1,0    | 2,1    | 2,8    | 2,0    |
| Сільські | 5,9    | 4,8    | 5,1    | 4,4    |
| Усього   | 100    | 100    | 100    | 100    |

у 1968 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР були розширені права сільських і селищних рад, зокрема у галузі використання бюджетних коштів. Їм дозволялося спрямовувати додатково одержані при виконанні бюджетів кошти, а також суми перевищення доходів над видатками, які утворилися наприкінці року завдяки перевиконанню доходів або економії за видатками, на фінансування підвідомчого господарства та соціально-культурних заходів, у тому числі на капітальні вкладення. Вилучення цих сум заборонялося.

На селищні та сільські ради покладался обов'язок щодо забезпечення надходження податкових, страхових та інших платежів від населення; ведення роботи з прийому цих платежів; здійснення контролю за внесенням підприємствами, організаціями, колгоспами, радгоспами платежів до сільських і селищних бюджетів, а також відрахувань колгоспів до централізованого союзного фонду соціального забезпечення колгоспників; організація самообкладання сільського населення.

Сільським та селищним радам було надано право встановлювати пільги з місцевих податків і зборів, а також, за попереднім висновком районних і міських фінансових відділів, — за сільськогосподарським податком; призначати в межах коштів сільських та селищних бюджетів допомоги особам, які мали право на одержання державних пенсій.

У 1971 р. виходять укази Президії Верховної Ради СРСР щодо основних прав та обов'язків районних, міських і районних у містах рад. Зміни, внесені цими указами щодо формування доходів районних і міських бюджетів, були прийняті з

<sup>25</sup> Местные бюджеты СССР (Статистический сборник). — М.: Издательство "Финансы", 1970. — С. 383.



метою усунення такої невідповідності: підприємства та організації союзного й республіканського підпорядкування знаходилися на території місцевих рад і задовольняли потреби місцевого населення, проте місцеві ради не мали ніяких важелів впливу на їхню діяльність. Тому було визнано за потрібне піднести роль міських та районних рад, які повинні були вирішувати на своїй території усі питання місцевого значення, координувати й контролювати в межах своєї компетенції роботу всіх підприємств та організацій незалежно від відомчої підпорядкованості.

Що ж, це завдання не було цілком новим для місцевих рад. На етапі відновлення місцевих фінансів в СРСР у 20-х роках також ставилося за мету: передати місцевим радам вирішення всіх питань місцевого значення. Щодо координації та контролю за діяльністю підприємств та організацій, які знаходилися на їх території, то треба зазначити, що такий захід пояснювався неспроможністю відомчої структури управління народним господарством впливати на підпорядковані підприємства. Робилася спроба частково перекласти обов'язки з управління цими підприємствами на місцеві ради за допомогою передачі в доходи міських та районних бюджетів частини прибутку підприємств і господарських організацій республіканського, крайового та обласного підпорядкування.

Міським і районним радам було також надано право встановлювати додаткові пільги з державного мита, прибуткового податку з населення. З метою посилення зацікавленості міських і районних рад в економному витрачанні бюджетних коштів, збільшенні дохідних надходжень запроваджувалося положення про те, що додатково одержані доходи, а також суми перевищення доходів над видатками залишаються у відповідних місцевих бюджетах, не підлягають вилученню і можуть використовуватися для фінансування місцевого господарства, на капітальні вкладення, соціально-культурні заходи, капітальний ремонт, придбання транспортних засобів, спорудження адміністративних будівель, придбання інвентаря та обладнання для місцевих рад (перелік імовірних напрямків використання додатково одержаних і зекономлених коштів був дещо більшим, ніж для сільських і селищних бюджетів).

У 1970-ті роки в розпорядження місцевих рад і, насамперед, районних і міських було передано велику кількість підприємств та організацій місцевої промисловості, побутового обслуговування населення, комунального господарства, тор-

гівлі та інших закладів, що задовольняли потреби населення, яке проживало на території цих рад, але раніше знаходилися у віданні вищестоящих рад. Такі зміни сприяли розширенню прав районних і міських рад, збільшенню обсягів фінансових ресурсів, які знаходилися у їхньому розпорядженні, а також зміцненню дохідної бази відповідних місцевих бюджетів.

У 1980 р. був ухвалений союзний закон, який визначив основні повноваження крайових, обласних, а також рад автономних областей та автономних округів. Цей документ окреслив, зокрема, їхні права у галузі відповідних бюджетів, фінансів і цін. Згідно з попередніми двома указами встановлювалася норма щодо додатково одержаних доходів при виконанні відповідних бюджетів. Особливими правами були:

- утворення в складі крайових та обласних бюджетів фондів непередбачених видатків виконкому;

- повне або часткове звільнення від сплати подорожнього податку колгоспів, які постраждали від стихійного лиха (за рахунок коштів відповідних бюджетів);

- встановлення на підставі середніх ставок сільськогосподарського податку для краю та області ставки податку для окремих районів і населених пунктів;

- зменшення ставок та надання пільг за місцевими податками та зборами як для певних категорій оподатковуваних об'єктів і груп платників, так і для окремих платників.

У 1981 р. збільшився перелік ресурсних платежів, був введений новий податок — плата за воду з водогосподарських систем, яку промислові підприємства використовували для своїх потреб, 50% надходжень плати за воду спрямовувалися до місцевих бюджетів. Запровадження нового ресурсного платежу мало на меті створення стимулів для економного та раціонального використання одного з найважливіших видів природних ресурсів, а також посилення залежності обсягів доходів місцевих бюджетів від діяльності підприємств, розташованих на території місцевих рад. Пізніше (у 1987 р.) порядок зарахування плати за воду був змінений: підприємства-платники перераховували плату до союзного, республіканського або місцевого бюджетів залежно від відомчої підпорядкованості підприємств.

Починаючи з 1983 р. місцевим бюджетам було надано право фінансувати заплановані затрати з будівництва житла, дитячих дошкільних закладів, клубів, об'єктів комунального господарства, внутрігосподарських доріг, спрямовувати кошти на утримання дитячих садків, ясел, таборів відпочинку для

дітей та інших соціально-культурних закладів, а також сплачувати страхові платежі, які повинні були здійснюватися низькорентабельними колгоспами. Такі грошові кошти щорічно передбачалися у державному бюджеті, а з 1983 р. фінансування цих потреб було передано місцевим бюджетам. Отже, місцеві органи влади одержали додаткові важелі впливу на вирішення проблем культурно-побутового облаштування сіл.

У 1983-1984 рр. приймаються урядові рішення, спрямовані на подальше посилення залежності розмірів доходів місцевих бюджетів від ефективності роботи підприємств, організацій та об'єднань, які знаходилися та працювали на території відповідних місцевих рад. Було поставлено за мету розширити можливості рад народних депутатів щодо вирішення регіональних проблем, насамперед щодо збільшення виробництва товарів народного споживання та надання послуг населенню. Крім того, постало завдання розвивати фінансові зв'язки рад та посилювати їхню зацікавленість у покращенні результатів діяльності суб'єктів господарювання незалежно від їхньої відомчої підпорядкованості.

Передбачалися зміни у механізмі формування дохідної частини місцевих бюджетів. Якщо до цього часу підприємства союзного підпорядкування не здійснювали відрахувань від прибутку в доходи місцевих бюджетів і місцеві ради були позбавлені важелів впливу на їхню діяльність, то з 1985 р. було вирішено провести експеримент із передачі союзними об'єднаннями і підприємствами відрахувань до місцевих бюджетів у розмірі до 10% від прибутку, одержуваного, головню, від реалізації товарів народного споживання. Експеримент проводився на території декількох областей Російської Федерації та в Українській РСР, а також в Естонській та Грузинській РСР.

Проте вирішення завдань, поставлених у ході експерименту, виявило низку труднощів, які торкалися регулювання доходів і видатків місцевих бюджетів. Справа в тому, що підприємства союзного підпорядкування були розташовані нерівномірно на території країни і були зосереджені переважно у великих містах. При перерахуванні частини прибутку цих підприємств до місцевих бюджетів в останніх виникало значне перевищення дохідної частини у порівнянні з видатками. І навпаки, у невеликих населених пунктах, де майже не було підприємств союзного підпорядкування, виникали проблеми зі збалансуванням місцевих бюджетів. Для вирішення цієї

проблеми радам народних депутатів було надано право самостійно визначати бюджет, до якого здійснюватимуться платежі.

Виникали також труднощі суто технічного змісту — спостерігалось збільшення документообігу між підприємствами, фінансовими та банківськими органами; механізм встановлення відрахувань від прибутку, що надійшов від реалізації товарів народного споживання, потребував його виокремлення з усієї суми одержаного підприємством і внесення змін до наявного порядку ведення обліку та звітності. З огляду на це було прийнято рішення щодо проведення відрахувань до місцевих бюджетів від усього прибутку, одержаного підприємствами вищестоящого підпорядкування.

Окрім зарахування частини прибутку підприємств союзного значення, були здійснені інші заходи щодо зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, до яких зараховувалися:

частина прибутку республіканського Головного управління Держстраху;

10% від додаткового прибутку, одержаного підприємствами союзного та республіканського підпорядкування від реалізації нової високоефективної продукції виробничо-технічного призначення;

кошти, одержані завдяки введенню тимчасових надбавок до роздрібних цін на товари народного споживання поліпшеної якості в розмірі до 50% від сум, запланованих як надходження до державного бюджету союзної республіки;

податок з обороту, який сплачувався об'єднаннями, підприємствами та організаціями місцевої промисловості, побутового обслуговування населення та споживчої кооперації;

50% від додатково одержаних понад заплановані суми податку з обороту, який сплачувався підприємствами та організаціями (крім місцевої промисловості, побутового обслуговування та споживчої кооперації тому, що за цими підприємствами весь податок з обороту надходив до місцевого бюджету).

Тривала робота з передачі з республіканського (союзних республік) у республіканське (автономних республік) та місцеве підпорядкування об'єднань і підприємств, продукція, робота та послуги яких використовувались переважно для задоволення потреб населення автономних республік, областей, районів, міст.

У 1986 р. був обраний курс на прискорення соціально-економічного розвитку країни і, відповідно, були поставлені нові

завдання перед радами народних депутатів, спрямовані на посилення їхньої ролі у забезпеченні комплексного розвитку економіки та соціально-культурної сфери на їх території, прискорення темпів росту та підвищення ефективності суспільного виробництва, збільшення на цій основі вкладу у зміцнення народногосподарського комплексу. Поглиблювалися демократичні засади в діяльності рад, розширювалися права, вдосконалювалися з'язки з підприємствами, посилювалася відповідальність за результати їхнього господарювання.

З урахуванням досвіду проведеного у 1985-1986 рр. експерименту були започатковані нові підходи щодо вирішення такого завдання, як посилення зацікавленості місцевих рад у підвищенні ефективності господарських структур (через механізм формування дохідної частини місцевих бюджетів):

у 1987 р. до місцевих бюджетів почала надходити частина прибутку підприємств, об'єднань та організацій промисловості союзного підпорядкування, які працювали на умовах повного госпрозрахунку, поширювалася практика передачі до цих бюджетів частини платежів із прибутку об'єднань, підприємств, організацій республіканського підпорядкування;

починаючи з 1987 р. у доходи до місцевих бюджетів почали надходити суми від застосування економічних санкцій до суб'єктів господарювання за нерациональне використання матеріальних ресурсів;

із 1988 р. були запроваджені відрахування від податку з обороту до місцевих бюджетів у фіксованих розмірах (в %) до обсягів роздрібного товарообігу державної та кооперативної торгівлі. Такий захід безпосередньо зацікавлював органи місцевої влади сприяти збільшенню обсягів товарообігу, що було важливо в умовах дефіциту товарів народного споживання, який з року в рік відчувався все більше.

В умовах обмеженості державних фінансових ресурсів дозволялося об'єднувати кошти місцевих бюджетів та фондів соціально-культурних заходів і житлового будівництва об'єднань, підприємств, організацій (зі згоди трудових колективів) для будівництва на дольових засадах житла, медичних і дошкільних закладів, баз відпочинку та інших об'єктів невикористаного призначення та соціальної сфери.

У 1987 р. набрав чинності Закон СРСР "Про індивідуальну трудову діяльність", згідно з яким на ради народних депутатів покладалася відповідальність за видачу патентів і ліцензій на заняття індивідуальною трудовою діяльністю, додержання



порядку її регулювання, виявлення та облік осіб, які займалися такою діяльністю, контроль за своєчасним поданням декларацій про доходи. З'явилося додаткове дохідне джерело для місцевих бюджетів — прибутковий податок з осіб, які займалися індивідуальною трудовою діяльністю, розміри надходжень якого значною мірою залежали від організації контрольної роботи місцевих рад.

У 1987 р. приймається урядова постанова щодо перебудови господарського механізму та підвищення ролі Міністерства фінансів в нових умовах господарювання. Нею визнається, що підприємства (об'єднання) усіх міністерств та відомств повинні брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, адже саме за рахунок коштів цих бюджетів фінансується розвиток інфраструктури та провадиться благоустрій територій.

Взаємовідносини, які виникали між державними підприємствами та місцевими бюджетами, докорінно змінилися із набуттям чинності у 1988 р. Законом СРСР "Про державне підприємство (об'єднання)". Підприємство повинно було разом із місцевою радою вести роботу з вишукування та залучення резервів щодо прискорення розвитку та підвищення ефективності виробництва. Відповідно, частина зекономлених коштів від здійснення заходів, що проводилися радами, передавалася у розпорядження підприємств.

Місцеві ради зобов'язувалися сприяти ефективній роботі суб'єктів господарювання, які знаходилися на їхній території, створювати сприятливі режими обслуговування працівників торговельними та побутовими організаціями, громадським транспортом, закладами освіти, охорони здоров'я тощо.

Завдяки проведенню у 80-х роках заходам щодо зміцнення місцевих бюджетів відбулися деякі зміни у структурі їхніх доходів і видатків (див. табл. 3.3.5).

Як підтверджують дані цієї таблиці, майже 60% від доходів місцевих бюджетів України у 1980-х роках формувалося за рахунок двох джерел — податку з обороту та платежів державних підприємств та організацій з прибутку. Причому, у 1989 р. співвідношення між цими двома податками змінилося на користь податку з обороту. Якщо у 1968 р. податок з обороту забезпечував 20,1% доходів місцевих бюджетів УРСР, а платежі з прибутку — 33,8% (див. табл. 3.3.1), то у 1989 р. відповідно: 34,5% і 22,9%. Стабільними залишалися надходження від прибуткового податку з кооперативних та



Таблиця 3.3.5. Доходи та видатки місцевих бюджетів  
УРСР за 1980-1989 рр.<sup>26</sup>

| Структура бюджету                                                            | 1980р.   |      | 1985р.   |      | 1989р.   |      |
|------------------------------------------------------------------------------|----------|------|----------|------|----------|------|
|                                                                              | млн.крб. | %    | млн.крб. | %    | млн.крб. | %    |
| Доходи, усього                                                               | 8581,5   | 100  | 10585,9  | 100  | 16192,1  | 100  |
| у т.ч.: податок з обороту                                                    | 2467,2   | 28,8 | 2817,7   | 26,6 | 5584,6   | 34,5 |
| платежі державних підприємств з прибутку тощо                                | 2574,1   | 30,0 | 3355,0   | 31,7 | 3712,9   | 22,9 |
| прибутковий податок з кооперативних і громадських підприємств та 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 продажу облігацій державних внутрішніх виграшних позик       | 51,4     | 0,6  | 83,7     | 0,8  | 133,1    | 0,8  |
| надходження за грошово-речовими потерями                                     | 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, усього                                                              | 8409,6   | 100  | 11094,4  | 100  | 15314,2  | 100  |
| у т.ч.: 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 |

громадських організацій, від місцевих податків і зборів, державних податків з населення.

Збалансування місцевих бюджетів здійснювалося за допомогою двох випробуваних методів: відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та надання бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). У процесі бюджетного регулювання застосовувалися загальносоюзні та внутріреспубліканські регулюючі доходи. Головним загальносоюзним регулюючим доходом був податок з обороту, крім нього — прибутковий податок з населення та надходження від продажу облігацій державної внутрішньої виграшної позики. В цілому за рахунок закріплених податків і доходів формувалася приблизно 1/3 сукупних надходжень до місцевих бюджетів, бюджетні трансферти становили 1/5, решта надходжень — це регулюючі податки.

<sup>26</sup> Розраховано на основі: Народне господарство Української РСР у 1989 році: Стат. щорічник / Держкомстат УРСР; Відп. за випуск В.В.Самченко. — К.: Техніка, 1990. — С. 444.

У бюджетному регулюванні використовувалися індивідуальні нормативи відрахувань, що, з одного боку, давало змогу покінчити з дотаційністю місцевих бюджетів, проте з іншого — значно зменшувало ефективність бюджетного регулювання в цілому та сприяло зміцненню споживацьких тенденцій з боку місцевих органів влади, які в будь-якому разі могли розраховувати на остаточне збалансування місцевих бюджетів.

Відхід від командно-адміністративних методів керівництва економікою та створення необхідних умов для розвитку ринкових засад зумовили порушення питання щодо переходу союзних республік на самоуправління та самофінансування, що, безумовно, передбачало проведення змін у формуванні дохідної бази республіканських та місцевих бюджетів. Проводилась значна робота зі створення нового фінансового механізму, зокрема використання у галузі бюджетного планування елементів госпрозрахунку — обсяги видатків республіканських та місцевих бюджетів повинні були плануватися лише за рахунок доходів, зароблених на відповідних територіях. Крім того, передбачалося впровадження стабільних нормативів тривалої дії при визначенні видатків із місцевих бюджетів і, насамперед, на соціально-культурні заходи, житлово-комунальне та дорожнє господарства. Такі нові підходи потребували чіткого розмежування дохідних джерел кожної ланки бюджетної системи та кожного виду бюджетів.

Наприкінці 80-х років робилися спроби встановити залежність між доходами місцевих бюджетів та чисельністю працівників підприємств, які функціонували на території тієї чи іншої місцевої ради. Так, передбачалося провести у Латвійській РСР експеримент із зарахування до місцевих бюджетів об'єднаннями, підприємствами та організаціями, незалежно від їхнього підпорядкування, коштів за нормативами (з урахуванням чисельності працівників та збільшення кількості робочих місць), які повинні були спрямовуватися на розвиток галузей місцевого господарства з обслуговування населення, а також на будівництво житла для працівників невинробничої сфери.

Якою була мета цього заходу? Запроваджуючи цей порядок, керувалися тим, що кошти місцевих бюджетів спрямовуються на утримання різних об'єктів соціальної інфраструктури, якими однаковою мірою користується все населення. Розвиток галузей народного господарства, збільшення населення міст потребують постійного зростання коштів, які

спрямовуються на утримання і будівництво нових шкіл, дитячих садків, медичних, культурних, спортивних, побутових закладів, житла, доріг тощо. І тому підприємства та організації повинні частково фінансувати ці видатки за допомогою передачі коштів до місцевих бюджетів, адже створення і нормальне функціонування соціальної та побутової інфраструктури є необхідною умовою їхньої безперебійної діяльності.

Нарешті, 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 цих документів було чітке визначення складу доходів і видатків місцевих бюджетів. Крім того, прийняття Закону “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” ознаменувало відродження в Україні інституту місцевого самоврядування.

Основні засади функціонування місцевих бюджетів визначалися ст. 11 Закону “Про бюджетну систему Української РСР”, які полягали у тому, щоб гарантувати:

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

- самостійність місцевих рад народних депутатів щодо розробки, затвердження та виконання своїх бюджетів;

- недопущення втручання рад вищих рівнів та їх виконавчих органів в процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів.

Доходні джерела місцевих бюджетів, згідно з зазначеними нормативними актами, визначалися залежно від виду.

#### *1. Закріплені доходи:*

- прибутковий податок з громадян Української РСР, Союзу РСР, іноземних громадян та осіб без громадянства, які проживають на території місцевої ради;

- податок на фонд оплати праці колгоспників;

- подоходний податок з колгоспів, радгоспів, споживчої кооперації і громадських організацій;

- державне мито, плата за патенти, що дають дозвіл на заняття індивідуальною трудовою діяльністю;

надходження від здачі в оренду майна, яке належить до комунальної власності відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

податок із власників транспортних засобів;

земельний податок;

плата за трудові ресурси;

плата за природні ресурси;

податок на прибуток кооперативів;

податок на прибуток підприємств (об'єднань), організацій і установ, які входять до складу місцевого господарства та їхніх структурних одиниць, новостворюваних малих підприємств, а також спільних підприємств відповідно до частки в них місцевих рад народних депутатів;

місцеві податки та збори;

податок на приріст коштів, спрямованих на споживання.

*2. Надходження від регулюючих доходів:*

від податку з обороту;

від податку на експорт та імпорт;

від податку на доходи;

від податку на прибуток підприємств (об'єднань), організацій і установ, за винятком підприємств, які входили до складу місцевого господарства, новостворюваних малих підприємств, а також спільних підприємств відповідно до частки в них місцевих рад народних депутатів;

від інших доходів, передбачених республіканським законодавством.

*3. Дотації, субсидії, субвенції, які передавалися із вищестоящих до місцевих бюджетів.*

Законами Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування", а також "Про бюджетну систему Української РСР" було встановлено, що склад і розміри частини загальнореспубліканських податків, зборів і платежів, які зараховувалися до місцевих бюджетів, визначаються Верховною Радою Української РСР на основі відповідних соціально-економічних нормативів бюджетної забезпеченості населення території та стану місцевих джерел доходів.

На обласні, Київську та Севастопольську міські ради народних депутатів покладалося розмежування частини загальнореспубліканських податків, зборів і платежів між обласним бюджетом та бюджетами районів і міст. На міські (міст обласного підпорядкування), районні ради покладалося розмежу-

вання аналогічних надходжень відповідно між міськими, районними, селищними і сільськими бюджетами.

Нові підходи щодо функціонування місцевих бюджетів знайшли втілення у здійсненні видатків із місцевих бюджетів. Так, чинним законодавством визначалося, що місцеві ради самостійно:

затверджують напрямки використання коштів місцевих бюджетів, витрачають бюджетні кошти;

збільшують у межах наявних у них коштів норми видатків на утримання житлово-комунального господарства, закладів охорони здоров'я, народної освіти, соціального забезпечення, культури та спорту, органів внутрішніх справ, охорони природи, визначають додаткові пільги та допомогу певним категоріям населення;

встановлюють розмір видатків на утримання органів місцевого управління;

утворюють резервні фонди за рахунок власних доходів і частини перевищення доходів над видатками нижчестоящих бюджетів, які можуть передаватися на договірних і компенсаційних засадах вищестоящій раді для фінансового збалансування нижчестоящих бюджетів за допомогою дотацій, субвенцій.

Посилення ролі місцевих рад народних депутатів у суспільному житті, зміцнення фінансової бази їхньої діяльності і, у тому числі, доходів місцевих бюджетів знайшло згодом відображення у збільшенні обсягів фінансових ресурсів, які акумулювалися найчисельнішою ланкою бюджетної системи — місцевими бюджетами. Так, у 1991 р. на місцеві бюджети припадало 46,0% від доходів консолідованого бюджету України, 31,4% від видатків консолідованого бюджету було здійснено за рахунок місцевих бюджетів<sup>27</sup>.

Отже, зміна пріоритетів соціально-економічного розвитку в останні роки існування СРСР зумовила проведення деяких позитивних зрушень як у бюджетній системі в цілому, так і у сфері місцевих бюджетів зокрема. Проте неспроможність забезпечення ефективного функціонування економіки за допомогою виключно командних методів стала цілком очевидною. Незважаючи на прийняття відповідних законодавчих актів,

<sup>27</sup> Народне господарство України у 1992 році: Стат. щорічник / Міністерство статистики України; Відповідальний за випуск В.В.Самченко. — К.: Техніка, 1993. — С. 20.

спрямованих на зміцнення позицій місцевого самоврядування, зокрема в питаннях формування і використання власних фінансових ресурсів, встановлення тісніших зв'язків із підприємствами, що працюють на території місцевих рад незалежно від їхньої відомчої підпорядкованості, спроби посилити зацікавленість місцевих органів влади у повній мобілізації доходів та вжиття інших заходів докорінних змін у сфері місцевих бюджетів не відбулося тому, що вони функціонували в межах наявної бюджетної системи, яка вирізнялася дуже високим ступенем централізації.

Притаманні соціалістичній системі протиріччя не вдалося подолати частковими, не завжди послідовними заходами. А тому протистояння та конфлікти, що дедалі посилювалися, і призвели до краху усієї соціалістичної системи.



## IV. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В СКЛАДІ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

### 4.1. Бюджетна система та місцеві бюджети

Бюджетна система як сукупність бюджетів країни може мати двохланкову або трьохланкову побудову залежно від особливостей державного устрою. В єдиних (унітарних) країнах бюджетна система об'єднує дві ланки: бюджет центрального уряду та місцеві бюджети. У федеративних країнах окрім зазначених двох ланок існує третя — бюджети членів федерації.

Законом України “Про бюджетну систему України” (1995 р.) визначено трьохланкову побудову бюджетної системи, яка включає:

- 1) державний бюджет України;
- 2) республіканський Автономної Республіки Крим;
- 3) місцеві бюджети.

Для аналізу процесів формування й використання фінансових ресурсів держави та визначення засад державного регулювання економічного й соціального розвитку України складається зведений бюджет як сукупність усіх бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України.

Бюджет Автономної Республіки Крим, згідно з цим законом, об'єднує республіканський бюджет та бюджети районів і міст республіканського підпорядкування Автономної Республіки Крим.

До місцевих бюджетів належать обласні, міські, районні, районні в містах, селищні та сільські бюджети. Законом було закріплено принцип включення місцевих бюджетів нижчого до місцевих бюджетів вищого рівня, який використовувався в умовах командної економіки. Так, бюджет області відповідно до Закону “Про бюджетну систему України” об'єднує обласний бюджет та бюджети районів і міст обласного підпорядкування. Бюджет району об'єднує районний бюджет, бюджети міст районного підпорядкування, селищні та сільські бюджети. Бюджет міста, яке має районний поділ, об'єднує міський бюджет та бюджети районів, що входять до його складу.

Законом також визначено, що селищні та сільські бюджети створюються за рішенням районних, міських рад народних

депутатів за наявності необхідної фінансової бази. Районні, міські ради визначають доходи відповідних селищних та сільських бюджетів.

Структура, принципи побудови бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, їхній взаємозв'язок із державним та іншими видами бюджетів визначається бюджетним устроєм, який в свою чергу залежить від державного устрою країни та враховує її адміністративно-територіальний поділ.

В основу бюджетного устрою України згідно з Законом “Про бюджетну систему України” покладені такі принципи:

- *єдності бюджету*, який означає існування єдиного рахунка доходів і видатків кожної ланки бюджетної системи. 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 рівня бюджету іншому;

- *повноти*, тобто відображення у бюджеті всіх доходів і видатків;

- *достовірності* — формування бюджетів на основі реальних показників, науково обгрунтованих нормативів та відображення у звіті про виконання бюджету лише тих доходів і видатків, які є результатом кінцевих касових операцій банків;

- *гласності*, який забезпечує висвітлення засобами масової інформації показників бюджетів і звітів про їхнє виконання;

- *наочності* — відображення показників бюджетів у взаємозв'язку з загальноекономічними показниками в Україні та за її межами за допомогою використання засобів максимальної інформативності, результатів порівняльного аналізу, визначення темпів і пропорцій економічного розвитку;

- *самостійності*, який забезпечується наявністю власних дохідних джерел і правом визначення напрямків їхнього використання відповідно до законодавства.

Ухвалення у 1997 р. Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” започаткувало новий підхід щодо визначення поняття місцевих бюджетів та їхнього складу. У ст.1 закону зазначено, що *бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет)* — це план утворення й використання фінансових

ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування цим законом витлумачується як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або за відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. З огляду на те, що територіальні громади формуються з жителів міст, селищ і сіл або добровільних об'єднань жителів кількох сіл, то місцевими бюджетами слід вважати лише бюджети зазначених територіальних громад, а саме — міські (районні у містах), селищні та сільські бюджети.

Згідно з Конституцією України та Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” принципово змінюються місце та роль районних і обласних бюджетів у складі бюджетної системи України. Цими бюджетами, згідно з чинним законодавством, повинні акумулюватися кошти, які спрямовуються з державного бюджету для відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів. Крім того, до районних та обласних бюджетів спрямовуються кошти, залучені на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних програм. Отже, обласні та районні бюджети, згідно з зазначеними нормативними актами, не віднесені до місцевих.

Чинним законодавством не визначається статус республіканського бюджету Автономної Республіки Крим — особливого формування в складі єдиної української держави. Нині немає підстав для виокремлення цього бюджету в окрему ланку бюджетної системи України, цьому суперечить також і державний устрій України.

Бюджетна система України як унітарної держави складається з чітко визначених двох ланок — державного та місцевих бюджетів. Склад місцевих бюджетів України, як і в інших країнах, відображає особливості адміністративно-територіального поділу та специфіку функціонування місцевого самоврядування. До місцевих бюджетів в Україні належать республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські бюджети міст Києва та Севастополя, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські бюджети. Особливий статус двох міст республіканського підпорядкування Києва та Севастополя дає підставу для виокремлення їх із сукупності місцевих бюджетів України.

З огляду на вищесказане склад бюджетної системи України можна представити за допомогою схеми (рис. 4.1.1).



Рис. 4.1.1. Бюджетна система України.

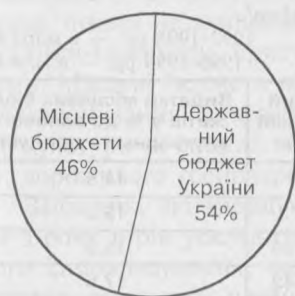
Віднесення до складу місцевих лише бюджетів міст, районів у містах, селищ та сіл є невірним передусім з точки зору побудови державного устрою країни, розподілу повноважень між рівнями та гілками влади. Точнішим буде визначення міських, селищних та сільських бюджетів як бюджетів територіальних громад.

Характерною ознакою сучасної побудови бюджетної системи України є самостійність усіх бюджетів. Місцеві бюджети одного рівня не можуть бути включені до місцевих бюджетів іншого рівня. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та законодавчо закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів.

Місцеві бюджети в кожній країні є найчисельнішою ланкою бюджетної системи. В Україні у 1998 р. їхня кількість становила 11949, у тому числі республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, 24 обласних бюджетів, міські бюджети міст Києва та Севастополя, 165 бюджетів міст обласного підпорядкування, 488 районних бюджетів, 277 бюджетів міст районного підпорядкування, 104 районних бюджетів у містах, 787 селищних, 10101 сільських бюджетів (див. додаток 1).

Місцевими бюджетами зосереджується значна частина бюджетних ресурсів країни: у 1998 р. 45,9% доходів зведеного бюджету України акумулювалося у місцевих бюджетах і 47,6% видатків зведеного бюджету було здійснено з місцевих бюджетів. У таблиці 4.1.1 наведено динаміку розподілу бюджетних ресурсів у зведеному бюджеті України упродовж останніх років. Як негативну слід розцінювати тенденцію щодо поступового зменшення, починаючи з 1995 р., питомої ваги доходів, які надходили до місцевих бюджетів — з 52% у 1995 р. до 45,9% у 1998 р. Крім того, за попередніми розрахунками Міністерства фінансів частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України у 1999 р. мала зменшитися до 30,3%. Така тенденція суперечить необхідності зростання ролі місцевих бюджетів в економічному та соціальному розвитку країни, не відповідає потребам зміцнення місцевого самоврядування.

**Доходи зведеного  
бюджету України**



**Видатки зведеного  
бюджету України**



**Рис. 4.1.1. Розподіл бюджетних ресурсів у 1998 р.**

Збільшення переліку завдань органів місцевого самоврядування, делегування їм окремих повноважень органів державної влади знайшло відображення у збільшенні питомої ваги видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України з 38,0% у 1992 р. до 47,6% у 1998 р.

Обсяги місцевих бюджетів постійно зростають (див. табл. 4.1.2). Якщо у 1992-1995 рр. збільшення абсолютних розмірів місцевих бюджетів значною мірою було спричинено інфляцією та зростанням цін, то у наступні роки це свідчить про посилення їхньої ролі у перерозподілі валового доходу країни, вирішенні найважливіших економічних і соціальних проблем.

Таблиця 4.1.1. Розподіл бюджетних ресурсів у зведеному бюджеті України<sup>1</sup>

(%)

| Роки          | Доходи           |                 | Видатки          |                 |
|---------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|
|               | Державний бюджет | Місцеві бюджети | Державний бюджет | Місцеві бюджети |
| 1992р.        | 52,4             | 47,6            | 62,0             | 38,0            |
| 1993р.        | 52,1             | 47,9            | 60,6             | 39,4            |
| 1994р.        | 58,0             | 42,0            | 64,7             | 35,3            |
| 1995р.        | 47,6             | 52,4            | 52,7             | 47,3            |
| 1996р.        | 52,5             | 47,5            | 56,5             | 43,5            |
| 1997р.        | 56,8             | 43,2            | 60,0             | 40,0            |
| 1998р.        | 54,1             | 45,9            | 52,4             | 47,6            |
| 1999р. (план) | 69,7             | 30,3            | 75,8             | 24,2            |

Таблиця 4.1.2. Динаміка доходів і видатків місцевих бюджетів України<sup>2</sup>

1992-1995 рр. — в млрд.крб.

1996-1999 рр. — в млн.грн.

| Роки          | Доходи місцевих бюджетів | Видатки місцевих бюджетів | Валовий внутрішній продукт | Видатки місцевих бюджетів у % до валового внутрішнього продукту |
|---------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 1992р.        | 587                      | 730                       | 5033                       | 14,5                                                            |
| 1993р.        | 23756                    | 22562                     | 148273                     | 15,2                                                            |
| 1994р.        | 180286                   | 191062                    | 1203769                    | 15,9                                                            |
| 1995р.        | 864228                   | 954655                    | 5451642                    | 17,5                                                            |
| 1996р.        | 10952                    | 11761                     | 81519                      | 14,4                                                            |
| 1997р.        | 12138                    | 13690                     | 92484                      | 14,8                                                            |
| 1998р.        | 13054                    | 14538                     | 103869                     | 14,0                                                            |
| 1999р. (план) | 10357                    | 10357                     | 124100                     | 8,3                                                             |

Видатки місцевих бюджетів України останніми роками становили приблизно 14% від виробленого в країні валового внутрішнього продукту. Винятком є 1995 р., коли питома вага видатків місцевих бюджетів у ВВП досягла рекордного рівня — 17,5%. Співвідношення видатків місцевих бюджетів і

<sup>1</sup> За даними Міністерства фінансів України (без урахування Пенсійного фонду України).

<sup>2</sup> За даними Міністерства фінансів України.



державних видатків, а також зазначених видатків і ВВП відображає розподіл функцій між центральним урядом і місцевим самоврядуванням.

Порівняння муніципальних видатків і виробленого ВВП у західних ринкових, а також у країнах із перехідною економікою дає змогу дійти висновку, що значення цього показника в Україні знаходиться на рівні, який склався в країнах із соціально орієнтованою економікою. Так, у 1993 р. муніципальні видатки в Австрії становили 12,71%, у Швейцарії — 10,8%, у Фінляндії — 18,0% від валового внутрішнього продукту; у 1994 р. в Данії — 19,9%, у Норвегії — 18,9%, Нідерландах — 13,3%, у Великобританії — 11,0% від валового внутрішнього продукту<sup>3</sup>.

Із коштів місцевих бюджетів фінансуються найзначніші заходи держави в галузі економіки та соціальної політики. За рахунок місцевих бюджетів утримуються заклади освіти, охорони здоров'я, проводяться виплати з соціального захисту та соціального забезпечення сім'ям з дітьми, ветеранам війни та праці, іншим незахищеним верствам населення, утримуються будинки-інтернати, притулки, фінансуються молодіжні програми. Місцеві бюджети відіграють значну роль у забезпеченні функціонування житлово-комунального господарства, закладів культури та спорту, засобів масової інформації, транспорту, дорожнього господарства тощо.

Завдання, які вирішують органи місцевого самоврядування з року в рік ускладнюються. Розширення функцій місцевого самоврядування, делегування їм окремих повноважень органів державної влади, а також необхідність здійснення контролю за їх використанням потребує принципово іншої побудови дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у порівнянні з тією, яка використовувалась нашою країною упродовж тривалого часу.

Бюджетна практика розвинутих ринкових країн довела доцільність виокремлення в бюджеті потреб поточної діяльності та розвитку (інвестування). Законом України "Про бюджетну систему України" вперше було запроваджено поділ бюджетних видатків на поточні та видатки розвитку.

До поточних видатків належать витрати бюджетів на фі-

---

<sup>3</sup> Местное финансирование в Европе. Документ, подготовленный под авторитетом Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) Совета Европы. — Издание Совета Европы, 1997. — С. 21-22.

нансування мережі підприємств, установ, організацій та органів на початок бюджетного року, а також на фінансування соціальних та інших заходів, що не належать до видатків розвитку. У складі поточних видатків окремо повинні вирізнятися видатки бюджету, зумовлені зростанням мережі зазначених об'єктів (з вимогою окремого їх вирізнення) і наведення всіх факторів, які вплинули на обсяг видатків.

Видатки розвитку визначені як витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності — фінансування капітальних вкладень виробничого та невиробничого призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субсидії та інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.

Започаткований Законом “Про бюджетну систему України” підхід щодо поділу бюджетних видатків був доопрацьований Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, у якому вперше у вітчизняному законодавстві дано визначення понять “поточний бюджет”, “бюджет розвитку”, а також запроваджено поділ доходів і видатків місцевих бюджетів відповідно до виконання власних і делегованих повноважень.

Поточний бюджет, згідно з цим законом, включає доходи та видатки місцевих бюджетів, які утворюються й використовуються для покриття поточних потреб. Бюджет розвитку включає доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються та використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Склад дохідної частини поточного бюджету законом не визначений, а щодо формування бюджету розвитку зазначено, 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 Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” окреслено напрямки витрачання коштів поточного бюджету та бюджету розвитку. Так, ст. 64 визначено, 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 втілення програм соціально-економічного розвитку відповідної території, що пов'язані зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків для розширеного відтворення.

Найближчим часом треба розробити та ухвалити Закон України “Про бюджет розвитку”, яким слід чітко визначити порядок формування дохідної частини даного бюджету, напрямки використання закумульованих коштів, права та завдання органів місцевого самоврядування в галузі фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності.

Як дохідна, так і видаткова частини місцевих бюджетів повинні, згідно з Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, поділятися на дві частини, які відповідають розподілу всіх повноважень органів місцевого самоврядування на власні і делеговані. З огляду на це потребує подальшої деталізації перелік власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування з метою усунення ймовірного двозначного тлумачення та дублювання функцій, невизначеності джерел фінансування деяких видатків.

#### **4.2. Особливості формування доходів**

Розмежування повноважень між рівнями влади визначає особливості формування дохідної частини центрального та місцевих бюджетів. Найважливіші завдання, які вирішує центральний уряд, такі, як макроекономічне регулювання, державне управління, національна оборона, міжнародне співробітництво та інші потребують акумуляції державним бюджетом значної частки національного доходу країни.

Більша частка бюджетних ресурсів України зосереджена саме державним бюджетом. У 1998 р. 54,1% від доходів зведеного бюджету надійшло до державного. Виняткову важливість завдань, які постають перед державним бюджетом, визначає також і перелік його дохідних джерел. У 1999 р. в доходи до державного бюджету надходять непрямі податки, збори до державних цільових фондів, доходи від використання та продажу державного майна, кошти від приватизації державного майна, доходи від зовнішньоекономічної діяльності, плата за користування певними видами природних ресурсів, плата за здачу в оренду цілісних майнових комплексів тощо.

Місцевими бюджетами України останніми роками закумульовано майже половину бюджетних ресурсів бюджетної системи. У 1998 р. до них надійшло понад 13 млрд.грн., що становило 45,6% від доходів зведеного бюджету України. Зосередження таких значних коштів у місцевих бюджетах відповідає їхньому місцю у складі бюджетної системи України

й тим завданням, які покладені на місцеві бюджети щодо фінансування державних видатків, особливо соціального спрямування і забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування.

Як саме формується дохідна частина місцевих бюджетів? Законом України "Про бюджетну систему України" (1995 р.) була зроблена спроба чітко розмежувати дохідні джерела між ланками бюджетної системи та видами бюджетів, що стало однією з позитивних характеристик цього важливого законодавчого акта. Статтями 12-15 закону склад доходів місцевих бюджетів був представлений так, що до доходів республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, міських Києва та Севастополя бюджетів належали:

- частина податку на додану вартість, яка визначається законом про державний бюджет України на наступний рік (але не менш, ніж 20%);

- частина акцизного збору, яка визначається законом про державний бюджет України на наступний рік (але не менш, ніж 20%);

- податок на прибуток підприємств та організацій усіх форм власності (крім комунальної) і підпорядкування у розмірі, що дорівнює 70% від ставки, передбаченої чинним законодавством для відповідної категорії платників, та 100% податку на прибуток підприємств та організацій комунальної форми власності цього рівня;

- частина прибуткового податку з громадян;

- 70% податку на майно підприємств і організацій усіх форм власності та підпорядкування;

- плата за землю в межах 10% від ставки оподаткування, передбаченої чинним законодавством до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів і 70% — до Київського та Севастопольського міських бюджетів;

- надходження від внутрішніх позичок і грошово-речових лотерей, що проводяться за рішеннями відповідних рад народних депутатів згідно з законами України;

- частина доходів від приватизації державного майна, яка визначається законом про державний бюджет України на наступний рік;

- відрахування дотацій і субвенцій з державного бюджету України;

- надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня;

— дивіденди, одержані від акцій і цінних паперів, що належать державі в акціонерних господарських товариствах, створених за участю підприємств комунальної власності цього рівня;

— інші надходження, встановлені законами України.

Доходи районних, міських (міст обласного підпорядкування) бюджетів Законом України “Про бюджетну систему України” визначено так:

податок на прибуток підприємств та організацій усіх форм власності (крім комунальної) і підпорядкування у розмірі, визначеному радою народних депутатів вищого рівня, та 100% податку на прибуток підприємств та організацій комунальної власності цього рівня;

прибутковий податок з громадян у розмірі, визначеному радою народних депутатів вищого рівня;

плата за землю до районних бюджетів у розмірах, визначених радою народних депутатів вищого рівня, та 60% — до міських бюджетів (міст обласного підпорядкування);

податок на нерухоме майно громадян;

місцеві податки та збори, крім винятків, передбачених законодавством України;

частина доходів від приватизації державного майна, яка визначається радою народних депутатів вищого рівня;

надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня;

відрахування, дотації та субвенції, отримані з бюджетів вищого рівня;

інші надходження.

Доходи районних у містах бюджетів включають:

податок на прибуток підприємств та організацій усіх форм власності (крім комунальної) і підпорядкування у розмірі, визначеному місцевою радою народних депутатів вищого рівня, та 100% податку на прибуток підприємств та організацій комунальної власності цього рівня;

прибутковий податок з громадян у розмірі, визначеному місцевою радою народних депутатів вищого рівня, але не менш як 50%;

плата за землю у розмірах, визначених радою народних депутатів вищого рівня;

місцеві податки та збори у розмірах, визначених міською радою народних депутатів, крім винятків, передбачених законодавством України;

частина доходів від приватизації державного майна, яка визначається радою народних депутатів вищого рівня;

надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня;

відрахування, дотації та субвенції, отримані з бюджетів вищого рівня;

інші надходження.

До складу доходів міських (міст районного підпорядкування), селищних, сільських бюджетів, згідно з вищезазначеним законом, включаються:

податок на прибуток підприємств та організацій усіх форм власності (крім комунальної) і підпорядкування у розмірі, визначеному місцевою радою народних депутатів вищого рівня, та 100% податку на прибуток підприємств та організацій комунальної власності цього рівня;

прибутковий податок з громадян у розмірі, визначеному радою народних депутатів вищого рівня;

плата за землю, що дорівнює 60% від ставки, передбаченої законодавством;

місцеві податки та збори, крім винятків, передбачених законодавством України;

частина доходів від приватизації державного майна, яка визначається радою народних депутатів вищого рівня;

надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності цього рівня;

відрахування, дотації та субвенції, отримані з бюджетів вищого рівня;

інші надходження.

Передбачена Законом України “Про бюджетну систему України” схема розподілу дохідних джерел між бюджетами була втілена лише частково. За роки, що минули з часу виходу цього закону, неодноразово змінювався перелік доходів як державного, так і місцевих бюджетів. У 1996 р. була прийнята Конституція України, яка по-новому визначила місце та роль деяких бюджетів, а саме — обласних та районних. Доходи державного та місцевих бюджетів переглядалися останніми роками також у зв’язку зі щорічними змінами у механізмі бюджетного регулювання і, зокрема, у складі регулюючих податків. Закріплення за державним бюджетом України непрямих податків, а за місцевими — прямих (із числа регулюючих доходів) докорінно змінило склад їхніх доходів.



У 1999 р. до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, згідно з Законом України “Про Державний бюджет України на 1999 рік”, зараховуються:

частина прибуткового податку з громадян, податку на прибуток підприємств та акцизного збору з вітчизняних товарів, визначена цим же законом;

місцеві податки та збори;

плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності;

плата за землю;

податок із власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;

податок на промисел;

90% коштів, які надійдуть до позабюджетного фонду приватизації Автономної Республіки Крим від приватизації майна, що належить Автономній Республіці Крим, та до відповідних позабюджетних фондів приватизації від відчуження комунального майна, а також інших надходжень, безпосередньо пов'язаних із процесом приватизації та кредитуванням підприємств;

20% надходжень від гербового збору;

надходження від збору за забруднення навколишнього природного середовища в частині, що належить місцевим бюджетам;

надходження з відрахувань та збору на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загальногo користування в частині, що належить місцевим бюджетам;

інші доходи, що зараховуються до місцевих бюджетів у розмірах, визначених законодавством.

Відрахування регулюючих податків до доходів місцевих бюджетів адміністративно-територіальних утворень у 1999 р. здійснювалося за такими нормативами:

податок на прибуток підприємств — 30, 50, 70, 80 і 100%;

акцизний збір з вітчизняних товарів — 10, 20, 50 і 100%;

прибутковий податок з громадян — 25, 50, 60 і 100%.

Постановою Верховної Ради України “Про основні напрямки бюджетної політики на 2000 рік” були визначені основні принципи формування місцевих бюджетів на 2000 рік. Це достатність доходів, об'єктивна обґрунтованість та прозорість показників їхнього планування, застосування бюджетних нормативів. Втілення нових засад функціонування місце-

вих бюджетів передбачає широке використання в процесі бюджетного планування нормативних методів. Планувалося провести розрахунки доходів місцевих бюджетів України на 2000 рік із урахуванням їхньої власної дохідної спроможності. Показником, який її визначатиме, стане коефіцієнт відносної податкоспроможності.

15 січня 1999 р. був прийнятий Закон “Про столицю України — місто-герой Київ”, який визначив особливості формування столичного бюджету. Відмінності в складі дохідної частини бюджету міста Києва у порівнянні з іншими місцевими бюджетами пояснюються спеціальним статусом міста як столиці нашої держави, особливостями здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті, які передбачені Конституцією та законами України.

Місто Київ як столиця є політичним та адміністративним центром держави, а також центром духовного, культурного, історичного та науково-освітнього розвитку. У м. Києві розташовані резиденція глави держави — Президента України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Конституційний суд, Верховний суд, центральні органи державної влади, дипломатичні представництва іноземних держав та міжнародних організацій.

Спеціальний статус м. Києва передбачає особливі столичні функції, виконання яких забезпечують органи місцевого самоврядування та виконавчої влади і гарантує держава. До них належать:

- 1) створення належних умов для діяльності в місті Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, центральних органів державної влади, офіційних представництв іноземних держав і міжнародних організацій, установ і закладів науки, освіти, охорони здоров'я, культури та спорту, місцем розташування яких визначено місто Київ;

- 2) вирішення питань щодо розміщення центральних органів, які утворюються Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатичних представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій в Україні;

- 3) надання на договірних засадах комунальних, інженерних, соціально-культурних, транспортних, інформаційних та інших послуг державним органам, дипломатичним представництвам іноземних держав, представництвам міжнародних організацій, що розміщені у місті Києві;

4) взаємодія з Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України при розробці та здійсненні ними заходів, програм і проектів, що зачіпають інтереси столиці;

5) здійснення заходів щодо збереження та відновлення пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають національне значення;

6) виконання інших функцій, передбачених законодавством України, специфічних для функціонування Києва як столиці держави, в межах законодавства України.

Закономірно, що виконання функцій столиці держави потребує додаткових коштів. Законом "Про столицю України — місто-герой Київ" визначено, що держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування столичних функцій, а необхідні для цього кошти щороку передбачаються у державному бюджеті України. Особливості формування дохідної частини бюджету м. Києва також зумовлені специфічним статусом міста.

До міського бюджету та до бюджетів районів Києва, згідно з Законом "Про столицю України — місто-герой Київ", надходять:

- власні та закріплені доходи;
- 100% податку на прибуток підприємств;
- 100% податку на доходи фізичних осіб;
- 100% плати за землю;
- субвенції та субсидії з державного бюджету України на виконання столичних функцій, але не менше ніж 50% від суми податків, зборів і обов'язкових платежів, які справляються на території міста Києва.

Крім цього, до бюджету м. Києва зараховується 50%:

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.

Нині законодавчо визначений, із урахуванням тих змін, які відбулися у бюджетній сфері, порядок формування дохідної частини лише одного з великої сукупності місцевих бюджетів — столичного. Встановлений Законом "Про бюджетну систему України" склад дохідної частини місцевих бюджетів не відповідає сучасним реаліям, а практика щорічного пере-

гляду доходів і їх визначення законом про державний бюджет України не сприяє досягненню стабільності як у бюджетній системі зокрема, так і в економіці в цілому. Тому важливим завданням, яке потребує термінового вирішення, є законодавче врегулювання процесів формування доходів усіх видів місцевих бюджетів: республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, селищних і сільських. Ці питання повинні знайти відображення у Бюджетному Кодексі — єдиному законодавчому акті, який повинен регулювати бюджетне право.

Розглянемо детальніше склад доходів місцевих бюджетів. Згідно з бюджетною класифікацією вони поділяються 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.

Структура доходів місцевих бюджетів України, відповідно до такого групування джерел, представлена в таблиці 4.2.1. Як підтверджують наведені дані нині 60% від усіх доходів формується за рахунок податкових надходжень, майже третина (31,3%) — за рахунок бюджетних трансфертів, відрахування до державних цільових фондів забезпечують 6% доходів, неподаткові надходження — 2,7%.

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. надходження від цих податків

Таблиця 4.2.1. Структура дохідних джерел місцевих бюджетів України у 1992-1998 рр.<sup>4</sup>

(%)

| Дохідні джерела                 | 1992р. | 1995р. | 1998р. |
|---------------------------------|--------|--------|--------|
| Податкові надходження           | 48,9   | 68,4   | 60,0   |
| Неподаткові надходження         | 1,4    | 2,6    | 2,7    |
| Доходи від операцій з капіталом | 0,01   | 0,005  | 0,04   |
| Державні цільові фонди          | 0,004  | 0,003  | 6,0    |
| Офіційні трансферти             | 49,7   | 29,0   | 31,3   |
| Усього                          | 100    | 100    | 100    |

становили відповідно 30,9% і 49,4% від усіх податкових надходжень до місцевих бюджетів. Серед платежів, пов'язаних із використанням природних ресурсів, найбільшу фіскальну роль відіграє плата за землю (9,7%). Місцеві податки та збори у 1998 р. становили лише 3,4% від усіх податкових надходжень до місцевих бюджетів України.

Прибутковий податок з громадян — один з найпоширеніших прямих податків, який стягується з доходів фізичних осіб. У більшості зарубіжних країн цей податок надходить до місцевих бюджетів.

Вітчизняний механізм передбачає стягнення прибуткового податку з громадян із сукупного оподатковуваного доходу за календарний рік, що складається з місячних сукупних оподатковуваних доходів, одержаних з різних джерел як на території України, так і поза її межами. Це доходи, одержані за місцем основної роботи, за сумісництвом, за виконання робіт за договорами підряду, від здачі житла у найм, від підприємницької діяльності без створення юридичної особи.

Платниками цього податку є громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства. Оподаткування доходів громадян здійснюється за прогресивною шкалою, тобто, з більших доходів податок сплачується за більшими ставками (від 10% до 40%).

При нарахуванні прибуткового податку з громадян застосовується система пільг, яка включає:

- 1) зменшення суми сукупного оподатковуваного доходу на один неоподатковуваний мінімум;
- 2) зменшення суми сукупного оподатковуваного доходу на

<sup>4</sup> За даними Міністерства фінансів України.

Таблиця 4.2.2. Податкові надходження до місцевих бюджетів України у 1998 р.<sup>5</sup>

| Види доходів до місцевих бюджетів                                 | Надходження, млн. грн. | Питома вага, % |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------|----------------|
| Податкові надходження, усього                                     | 11536,6                | 100            |
| У т.ч.: прибутковий податок з громадян                            | 3570,6                 | 30,9           |
| податок на прибуток підприємств                                   | 5694,5                 | 49,4           |
| податок із власників транспортних засобів                         | 193,1                  | 1,7            |
| плата за використання лісових ресурсів                            | 10,3                   | 0,1            |
| плата за спеціальне користування водними ресурсами                | 44,0                   | 0,4            |
| плата за користування надрами                                     | 27,0                   | 0,2            |
| плата за землю                                                    | 1114,9                 | 9,7            |
| акцизний збір із вітчизняних товарів                              | 60,4                   | 0,5            |
| ліцензії на підприємницьку та професійну діяльність               | 133,4                  | 1,2            |
| плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності | 255,9                  | 2,2            |
| місцеві податки і збори                                           | 392,1                  | 3,4            |
| інші податки                                                      | 40,6                   | 0,3            |

один неоподатковуваний мінімум одному з батьків на кожну дитину віком до 16 років, якщо сукупний оподатковуваний дохід не перевищує десяти мінімальних заробітних плат;

3) зменшення суми сукупного оподатковуваного доходу на п'ятнадцять неоподатковуваних мінімумів інвалідам та учасникам війни, учасникам бойових дій, особам, які прирівнюються до учасників війни, особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною;

4) зменшення суми сукупного оподатковуваного доходу на десять неоподатковуваних мінімумів громадянам, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, віднесених до I і II категорій;

5) зменшення суми сукупного оподатковуваного доходу на п'ять неоподатковуваних мінімумів інвалідам з дитинства, інвалідам I і II груп, громадянам, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, віднесених до III і IV категорій, реабі-

<sup>5</sup> За даними Міністерства фінансів України.



літованим, одному з батьків, які виховують інваліда з дитинства і батькам, які виховують двох і більше інвалідів з дитинства, що проживають разом з ними і потребують постійного догляду;

б) зменшення суми прибуткового податку на 50% одному з батьків, які мають на утриманні трьох і більше дітей віком до 16 років, а також працівникам атомної енергетики та промисловості;

7) не включаються до сукупного оподаткованого доходу допомоги з державного соціального страхування та державного соціального забезпечення, крім допомоги з тимчасової непрацездатності, аліменти, державні пенсії, компенсаційні виплати в грошовій і натуральній формах в межах норм, передбачених чинним законодавством, доходи від продажу вищої продукції у власному підсобному господарстві, вигади за облігаціями державних позик та державними лотереями, проценти та вигади за вкладом в установи банків тощо.

Органи місцевого самоврядування базового рівня, враховуючи матеріальний стан, мають право додатково зменшувати сукупний оподатковуваний дохід окремих громадян або звільняти їх від сплати податку в календарному році.

*Податок на прибуток підприємств — вагоме джерело доходів місцевих бюджетів, найважливіший із прямих податків, який є в системах оподаткування всіх країн.* Оподаткування прибутку підприємств в Україні зазнало докорінних змін із прийняттям 22.05.1997 р. Закону "Про оподаткування прибутку підприємств", який змінив ідеологію оподаткування прибутку та методологію обліку, запровадив податковий облік, наблизив порядок обчислення податку на прибуток до світових та європейських стандартів.

*Об'єктом оподаткування є прибуток, який визначається шляхом зменшення суми скоригованого валового доходу звітного періоду на суму валових витрат платника податку та суму амортизаційних відрахувань.* Перелік витрат, які можна віднести до валових, встановлюється законодавчо.

*Валовий дохід підприємства є загальною сумою доходу від усіх видів діяльності, отриманого протягом певного періоду в грошовій, матеріальній або нематеріальній формах як на території України, її континентальному шельфі, виключній (морській) економічній зоні, так і поза їх межами.*

*Скоригований валовий дохід одержується шляхом зменшення валового доходу на:*

— суми акцизного збору, податку на додану вартість, отриманих підприємством у складі ціни реалізації продукції (робіт, послуг);

— суми коштів або вартість майна, отримані підприємством як компенсація за примусове відчуження державою іншого майна;

— суми коштів або вартість майна, отримані за рішенням суду як компенсація прямих витрат або збитків, понесених підприємством, якщо вони не були віднесені до складу валових витрат або відшкодованих за рахунок страхових резервів;

— суми надмірно сплачених податків і зборів, що повертаються або мають бути повернені з бюджетів;

— суми отриманих прямих інвестицій або реінвестицій у корпоративні права, емітовані підприємством;

— суми одержаного емісійного доходу;

— доходи від спільної діяльності на території України без створення юридичної особи;

— міжнародна технічна допомога, яка надається іншими державами;

— деякі інші надходження згідно з чинним законодавством.

*Валові витрати підприємства* — це сума будь-яких витрат у грошовій, матеріальній або нематеріальній формах, здійснюваних як компенсація вартості товарів (робіт, послуг), які купуються або виготовляються підприємством для їхнього подальшого використання у власній господарській діяльності. До складу валових витрат включаються:

— суми витрат з підготовки, організації, ведення виробництва, реалізації, охорони праці;

— кошти або вартість майна, переданих неприбутковим організаціям (але не більше, ніж чотири відсотки від оподаткованого прибутку за попередній період);

— кошти, перераховані до страхових резервів;

— суми витрат, не віднесених до валових витрат минулих періодів у зв'язку з втратою, знищенням, зіпсуванням документів та підтверджених документально у звітному періоді;

— суми безнадійної заборгованості, а також заборгованості, щодо якої закінчився строк позовної давності;

— суми витрат із поліпшення основних фондів у межах п'яти відсотків від сукупної балансової вартості груп основних фондів на початок звітного року;

— деякі інші витрати згідно з чинним законодавством.

Податок з прибутку, обчислений вищезазначеним методом, оподатковується за ставкою 30%.

Звільняються від оподаткування податком на прибуток визначені чинним законодавством доходи неприбуткових установ та організацій (органів державної влади та місцевого самоврядування, благодійних фондів і організацій, пенсійних фондів, кредитних спілок, релігійних організацій). Пільги передбачені для підприємств громадських організацій інвалідів та деяких інших категорій платників.

У доходи місцевих бюджетів України зараховується частина надходжень акцизного збору (останніми роками — акцизного збору з вітчизняних товарів). За своєю сутністю — це непрямий податок на споживачів окремих товарів, визначених законодавством як підакцизні, він включається до ціни цих товарів. Акцизний збір стягується під час здійснення оборотів з продажу підакцизних товарів, вироблених на митній території України або при імпортуванні таких товарів на митну територію України.

Від 1 січня 2000 р. перелік підакцизних товарів значно скоротився, до їх складу нині включаються: спирт, алкогольні напої, пиво солодове, тютюнові вироби, нафтопродукти, транспортні засоби та ювелірні вироби.

Платниками акцизного збору є:

а) суб'єкти підприємницької діяльності — виробники підакцизних товарів (послуг) на митній території України;

б) нерезиденти, які здійснюють виготовлення підакцизних товарів (послуг) на митній території України безпосередньо або за допомогою їхніх постійних представництв чи осіб, прирівнених до них згідно з законодавством;

в) будь-які суб'єкти підприємницької діяльності, інші юридичні особи, які імпортують на митну територію України підакцизні товари, незалежно від наявності внесених до них іноземних інвестицій;

г) фізичні особи — резиденти або нерезиденти, які ввозять (пересилають) підакцизні речі або предмети на митну територію України, а також фізичні особи, які одержують такі підакцизні речі (предмети), переслані з-за митного кордону України;

д) юридичні або фізичні особи, які купують (одержують в інші форми володіння, користування або розпорядження) підакцизні товари у підприємств з іноземною інвестицією, які користуються податковими пільгами, а також у державних

органів, що здійснюють продаж підакцизних товарів, конфіскованих або вилучених з вільного обігу.

Об'єктом оподаткування є обороти з реалізації вироблених в Україні підакцизних товарів, а для імпортованих товарів — митна вартість. Ставки акцизного збору диференційовані залежно від видів підакцизних товарів, встановлюються у твердому розмірі (у євро) або у відсотках.

У складі доходів місцевих бюджетів традиційною групою надходжень є платежі, пов'язані з використанням природних ресурсів, таких, як земля, ліси, надра, водні ресурси. Найбільше фіскальне значення має плата за землю.

Плата за землю справляється у вигляді земельного податку або орендної плати, яка визначається залежно від грошової оцінки земель. Земельний податок сплачують власники землі та землекористувачі (крім орендарів). За земельні ділянки, здані в оренду, справляється орендна плата.

Важливим елементом у механізмі стягнення плати за землю є те, що розмір її не залежить від результатів господарської діяльності на земельній ділянці.

Об'єктом плати за землю є земельна ділянка. Усі землі розподіляються на землі сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення (населених пунктів). Ставки земельного податку з одного гектара сільськогосподарських угідь встановлюються у відсотках від їхньої грошової оцінки окремо для ріллі, сіножатей, пасовищ та для багаторічних насаджень.

За земельні ділянки, які знаходяться в населених пунктах, земельний податок стягується за ставками в грошових одиницях за 1 кв. метр площі. Ставки диференційовані за групами населених пунктів залежно від чисельності населення. Для міст обласного підпорядкування, Києва, Сімферополя, Севастополя, курортних міст при обчисленні податку за землю застосовуються збільшуючі коефіцієнти, встановлені чинним законодавством.

Від плати за землю звільняються:

- заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, ботанічні сади, пам'ятки природи та садово-паркового мистецтва;
- вітчизняні дослідні господарства науково-дослідних установ і навчальних закладів сільськогосподарського профілю та професійно-технічних училищ;
- органи державної влади та органи місцевого самовряду-

вання, органи прокуратури, бюджетні установи, спеціалізовані санаторії для реабілітації хворих, дитячі санаторно-курортні та оздоровчі заклади, підприємства, об'єднання та організації товариств сліпих і глухих, громадські організації інвалідів України та їхні об'єднання;

— вітчизняні заклади культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури та спорту, спортивні споруди, що використовуються ними за цільовим призначенням;

— зареєстровані релігійні та благодійні організації, які не займаються підприємницькою діяльністю.

Не справляється плата за сільськогосподарські угіддя у зонах радіоактивно забруднених територій, за землі хімічно забруднених сільськогосподарських угідь, за землі дорожнього господарства автомобільних доріг загального користування, за землі кладовищ тощо. Для фізичних осіб пільги встановлені за земельні ділянки в межах визначених граничних норм для інвалідів I і II груп, громадян, які виховують трьох і більше дітей, та громадян, члени сімей яких проходять строкову військову службу, для пенсіонерів, а також осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи.

Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, міські, селищні та сільські ради народних депутатів можуть встановлювати пільги щодо плати за землю у вигляді часткового звільнення на певний строк, зменшення суми земельного податку лише за рахунок коштів, що надходять на спеціальні бюджетні рахунки відповідних бюджетів.

Метою запровадження ресурсних платежів є встановлення зацікавленості підприємств, організацій, установ та громадян у раціональному використанні обмежених природних багатств. Одним з таких платежів із чітко вираженою стимуляційною спрямованістю є плата за спеціальне використання водних ресурсів.

Платниками платежів за спеціальне використання водних ресурсів є усі суб'єкти підприємницької діяльності, крім тих, які використовують воду виключно для задоволення власних питних і санітарно-гігієнічних потреб; підприємства гідроенергетики та підприємства водного транспорту, які експлуатують річкові водні шляхи.

Об'єктом обчислення плати є обсяг води, яку водоспоживачі використовують для власних потреб. Водокористувачам встановлюється ліміт використання води. Нормативи плати за

спеціальне використання водних ресурсів затверджуються Кабінетом Міністрів за поданням Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки за погодженням із Міністерством економіки та Міністерством фінансів. За понадлімітне використання водних ресурсів плата стягується у п'ятикратному розмірі.

Плата не справляється за воду, що використовується для задоволення питних і господарсько-побутових потреб населення, для протипожежних потреб, для зовнішнього благоустрою територій міст і населених пунктів; за підземну, морську воду тощо.

Плата за спеціальне використання лісових ресурсів запроваджена з метою забезпечення раціонального та бережливого користування лісовими ресурсами, які є національним багатством країни. Верховна Рада України від імені держави розпоряджається лісами, крім того, вона делегує свої повноваження щодо розпорядження лісами відповідним радам народних депутатів. Усі лісові ресурси поділяються на лісові ресурси державного і місцевого значення. До лісових ресурсів державного значення належать деревина від рубок головного користування і живиця. Усі інші лісові ресурси, не віднесені до державних, належать до місцевих лісових ресурсів.

Платниками за спеціальне використання лісових ресурсів є лісокористувачі. Об'єкт оподаткування — деревина лісових порід, що відпускається на пні, живиця, другорядні лісові матеріали, побічні лісові користування. Розмір плати встановлюється диференційовано залежно від виду лісових ресурсів.

Плата за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення зараховується в розмірі 80% — до державного бюджету України і 20% — до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. Плата за спеціальне використання лісових ресурсів місцевого значення зараховується до місцевих бюджетів.

Плата за використання надр при видобуванні корисних копалин справляється за видобуті корисні копалини з метою раціонального та економного їх використання. Корисні копалини, як і лісові ресурси, поділяються на дві групи: державного та місцевого значення. Об'єктом оподаткування є обсяг погашених балансових запасів корисних копалин.

Плата за спеціальне використання надр при видобуванні корисних копалин державного значення зараховується в розмірі 40% від нарахованих сум до державного бюджету України



та 60% — до місцевих. Плата за спеціальне використання надр при видобуванні корисних копалин місцевого значення зараховується до місцевих бюджетів.

Одним з податкових джерел доходів місцевих бюджетів є податок із власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів. Його сплачують як фізичні, так і юридичні особи, які мають зареєстровані в Україні власні транспортні засоби. Об'єктами оподаткування є трактори, автомобілі, мотоцикли, човни, яхти та інші транспортні засоби.

Ставки податку встановлюються строком на один рік із 100 см куб. об'єму циліндрів двигуна, з 1 кВт потужності двигуна або за 100 см довжини — у твердих розмірах у гривнях.

Податок з власників наземних транспортних засобів зараховується на спеціальні рахунки територіальних дорожніх фондів республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів та бюджету міста Севастополя.

Територіальні дорожні фонди 85% від сум цього податку спрямовують на фінансування витрат, пов'язаних із будівництвом, ремонтом та утриманням автомобільних доріг загального користування, а також сільських доріг, а 15% — до бюджетів місцевого самоврядування на ремонт та утримання вулиць в населених пунктах, що належать до комунальної власності та суміщаються з автомобільними дорогами загального користування державного значення. Податок з власників водних транспортних засобів спрямовується до бюджетів місцевого самоврядування.

Податок сплачується:

фізичними особами — перед реєстрацією, перереєстрацією або технічним оглядом транспортних засобів щорічно або один раз на два роки;

юридичними особами — щоквартально рівними частками.

Від сплати податку звільняються:

— підприємства автомобільного транспорту загального користування щодо транспортних засобів, зайнятих на перевезенні пасажирів, на які у встановленому порядку визначено тарифи оплати проїзду в цих транспортних засобах незалежно від форм власності;

— навчальні заклади, які повністю фінансуються з бюджетів, щодо учбових транспортних засобів за умови використання їх за призначенням;

— особи, що постраждали від Чорнобильської катастрофи, інваліди I та II груп, ветерани війни тощо;

— у половинному розмірі сплачують податок сільсько-господарські підприємства — товаровиробники за трактори колісні, автобуси та спеціальні автомобілі для перевезення людей з кількістю місць не менше десяти;

— у половинному розмірі сплачують податок громадяни, у власності яких знаходяться легкові автомобілі, вироблені в країнах СНД і поставлені на облік в Україні до 1990 року.

У доходи до місцевих бюджетів надходить державне мито, яке для платників (юридичних і фізичних осіб) є платою, що справляється за вчинення юридичних дій та видачу документів юридичного значення уповноваженими на те органами. Державне мито справляється із позовних заяв, за вчинення нотаріальних дій, за реєстрацію актів громадянського стану, за видачу документів, віз, дозволів, за прописку, за операції з цінними паперами, за проведення аукціонів тощо.

Ставки державного мита можуть бути:

— у твердому розмірі (щодо неоподаткованого мінімуму доходів громадян);

— пропорційні (у відсотках до певної суми);

— комбіновані (у відсотках до певної суми, але у визначених межах щодо неоподаткованого мінімуму доходів громадян).

Наявний порядок сплати державного мита передбачає значний перелік пільг, які мають яскраво виражену соціальну спрямованість. Так, від сплати державного мита звільняються інваліди Великої Вітчизняної війни та сім'ї воїнів (партизан), які загинули або пропали безвісти та прирівнені до них особи, інваліди I та II груп, громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, неповнолітні за видачу їм паспорта громадянина України та видачу свідоцтва про право на спадщину тощо. Від сплати державного мита звільняються позивачі — робітники та службовці за позовами про стягнення зарплати, з авторських прав, прав винаходу, відкриття; позивачі — за стягнення аліментів, про відшкодування матеріальних збитків, завданих злочином тощо. Від сплати звільняються деякі установи та організації — Національний банк України, Пенсійний фонд, Фонд України соціального захисту інвалідів, Генеральна прокуратура, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, деякі добровільні товариства та об'єднання та інші за певними видами позовів, визначених чинним законодавством.

У доходи до місцевих бюджетів України зараховується

30% від сум фіксованого сільськогосподарського податку, який запроваджений на період з 1.01.1999 р. по 1.01.2004 р. Цей податок введений з метою спрощення оподаткування і зниження податкового тиску на сільськогосподарських виробників і на цій основі забезпечення стимулювання раціонального використання землі.

Фіксований сільськогосподарський податок сплачується в рахунок таких податків і зборів: податку на прибуток підприємств; плати за землю; податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів; комунального податку; збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету; збору до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення; збору на обов'язкове соціальне страхування; збору на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування України; збору на обов'язкове державне пенсійне страхування; збору до Державного інноваційного фонду; плати за придбання торгового патенту на здійснення торговельної діяльності; збору за спеціальне використання природних ресурсів (щодо користування водою для потреб сільського господарства).

Платниками фіксованого сільськогосподарського податку є сільськогосподарські підприємства різних організаційно-правових форм та інші господарства, які займаються виробництвом (виращуванням), переробкою та збутом сільськогосподарської продукції, в яких сума, одержана від продажу сільськогосподарської продукції власного виробництва та продуктів її переробки за попередній звітний (податковий) рік, перевищує 50% від загальної суми вартості валового доходу підприємства.

Платники податку мають право сплачувати податок у грошовій формі або/та у вигляді поставок сільськогосподарської продукції. Об'єктом оподаткування є площа сільськогосподарських угідь, переданих сільськогосподарському товаровиробникові у власність або наданих йому у користування, у тому числі на умовах оренди.

Ставка фіксованого сільськогосподарського податку з одного гектара сільськогосподарських угідь встановлюється у відсотках до їхньої грошової оцінки, окремо для ріллі, сіножатей та пасовищ і для багаторічних насаджень. Для платників фіксованого сільськогосподарського податку, які здійсню-

ють діяльність у гірських зонах та на поліських територіях, застосовуються понижені ставки податку.

Податок на промисел також надходить до місцевих бюджетів, його сплачують громадяни, які не зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності та здійснюють несистематичний (не більше чотирьох разів протягом календарного року) продаж виробленої, переробленої та купленої продукції, речей, товарів. Об'єктом оподаткування є сумарна вартість товару за ринковими цінами, що зазначається громадянином у поданій до податкових органів декларації.

Ставки податку на промисел:

- 10% від зазначеної в декларації вартості товарів, що підлягають продажу протягом трьох календарних днів (але не менше розміру однієї мінімальної заробітної плати);

- 20% від вартості товарів у разі збільшення терміну продажу до семи календарних днів.

Податок на промисел сплачується у вигляді придбання одноразового патенту на торгівлю. Не оподатковується продаж продуктів, вирощених в особистому підсобному господарстві, на присадибній, дачній, садовій і городній ділянках продукції рослинництва, худоби, кролів, нутрії, птиці (як у живому вигляді, так і продукцією їх забою в сирому вигляді та у вигляді первинної переробки), продукції власного бджільництва.

Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності. Причиною введення плати стало значне поширення практики ухилень від сплати податків за допомогою приховування доходів певними суб'єктами підприємницької діяльності та труднощі щодо здійснення контролю за такими доходами. Насамперед це торкається роздрібної торгівлі, торгівлі іноземною валютою, послуг грального бізнесу.

Патентуванню підлягає, згідно з чинним законодавством, торговельна діяльність за готівку, а також з використанням інших форм розрахунків та кредитних карток на території України, діяльність з обміну готівкових валютних цінностей, з надання послуг у сфері грального бізнесу та побутових послуг.

Вартість торгового патенту встановлюється органами місцевого самоврядування залежно від місцезнаходження пункту продажу товарів та їхнього асортиментного переліку. Термін дії торгового патенту на здійснення торговельної діяльності становить 12 календарних місяців, короткотермінового патенту — від 1 до 15 діб.

У доходи до місцевих бюджетів надходять обов'язкові збори: за забруднення навколишнього природного середовища, відрахування та збір на будівництво, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування. За своєю суттю збір за забруднення навколишнього природного середовища є екологічним податком, він справляється за:

- викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними та пересувними джерелами забруднення;

- скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти;

- розміщення відходів.

Органи Міністерства екологічної безпеки разом з органами місцевого самоврядування або місцевими державними адміністраціями визначають перелік платників цього збору. Ліміти викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря і скидів у водні об'єкти встановлюють органи Мінекобезпеки, ліміти розміщення відходів визначаються Кабінетом Міністрів України.

Важливим стимуляційним елементом наявного порядку справляння збору за забруднення навколишнього природного середовища є стягнення у п'ятикратному розмірі збору за понадлімітні обсяги викидів, скидів і розміщення відходів. Заохочення суб'єктів господарювання до охорони природних ресурсів здійснюється також за допомогою визначення джерел сплати збору.

Збір, який справляється за викиди стаціонарними джерелами забруднення, скиди та розміщення відходів у межах лімітів, відноситься на валові витрати виробництва та обігу, а за перевищення цих лімітів — справляється за рахунок прибутку, який залишається у розпорядженні юридичних осіб. Фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності сплачують цей збір за рахунок свого доходу. Для пересувних джерел забруднення суми збору за викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря відносяться на валові витрати виробництва та обігу. Бюджетні організації збір за забруднення навколишнього природного середовища враховують у складі видатків і передбачають кошторисами доходів і видатків.

Суми збору за забруднення навколишнього природного середовища розподіляються так:

20% — до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі сільських, селищних, міських бюджетів;

50% — до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;

30% — до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, що утворюється у складі державного бюджету України.

Для платників, які розташовані у містах Києві та Севастополі, розподіл надходжень від збору за забруднення навколишнього природного середовища здійснюється так:

70% коштів надходить до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі міських бюджетів;

30% коштів надходить до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, що утворюється у складі державного бюджету України.

Надходження відрахувань та збору на будівництво, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування у 1998 р. становили 8,2% від усіх доходів місцевих бюджетів України. Сплачують цей збір:

- промислові, транспортні, будівельні та інші підприємства, кооперативи та господарські організації в розмірі 0,4-1,2% від обсягу виробництва продукції, виконаних робіт (послуг);

- заготівельні, торговельні (у тому числі оптові), постачально-збутові організації в розмірі 0,03-0,06% від річного обороту (без обороту за громадським харчуванням);

- фондові та товарні біржі, страховики, інвестиційні фонди та компанії, комерційні банки та інші кредитні установи, а також підприємства, що займаються посередницькою діяльністю, в розмірі 0,4-1,2% від суми валового доходу, одержаного від наданих послуг;

- підприємства енергетичного комплексу, колективні сільськогосподарські підприємства, радгоспи в розмірі 0,4-1,2% від обсягів реалізованої продукції;

- підприємства, об'єднання, організації, а також підприємці, незалежно від форм власності, які реалізують споживачам і населенню автомобільний бензин, дизельне паливо, автомобільне та дизельне мастило, зріджений та стиснений газ для заправки транспортних засобів, у розмірі 7% від вартості реалізованих нафтопродуктів без податку на додану вартість.

Перерахування коштів на дорожні роботи суб'єктами гос-



подарювання проводиться незалежно від результатів фінансово-господарської діяльності, що забезпечує стабільність надходжень сум збору до місцевих бюджетів. Відрахування підприємств і господарських організацій на будівництво, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування включаються до складу витрат на виробництво продукції (робіт, послуг), витрат обороту.

Структура податкових надходжень у розрізі окремих видів місцевих бюджетів має досить значні відмінності. Згідно з даними, наведеними у таблиці 4.2.3, найбільші, за абсолютними розмірами, надходження від податку на прибуток підприємств та прибуткового податку з громадян відіграють значну роль у формуванні доходів республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст Києва та Севастополя та районних бюджетів (відповідно: 95,0% і 80,3% від усіх податкових надходжень). Водночас, у доходах міст районного підпорядкування, селищних та сільських бюджетів надходження від цих податків становлять значно меншу частину (відповідно 38,8%, 35,7% і 21,9%), ніж в цілому у місцевих бюджетах України (80,3%). Більшу роль у доходах зазначених бюджетів відіграють збори за спеціальне використання природних ресурсів і в тому числі плата за землю.

У складі податкових надходжень до бюджетів міст районного підпорядкування та у селищних бюджетах вагоме місце посідають місцеві податки та збори, які, згідно зі застосованим розподілом, віднесені до групи "Інші податки". Якщо питома вага цієї групи надходжень у 1998 р. становила 3,7% від сукупних податкових надходжень до місцевих бюджетів, то для бюджетів міст районного підпорядкування цей показник був на рівні 18,1% (у тому числі місцеві податки та збори — 17,6%), для селищних бюджетів — 18,2% (у тому числі місцеві податки та збори — 17,9%).

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 тощо. Найбільше фіскальне значення серед неподаткових надходжень у 1998 р. мали надходження коштів від приватизації (0,8%) та державне мито (0,8% від доходів місцевих бюджетів).

Таблиця 4.2.3. Структура податкових надходжень  
за видами місцевих бюджетів у 1998 р.<sup>6</sup>  
(%)

| Види податків і зборів                                          | за місцевими бюджетами | У тому числі:                               |                           |         |                              |         |          |
|-----------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------|---------------------------|---------|------------------------------|---------|----------|
|                                                                 |                        | респ., обл.-ні, міські Києва та Севастополя | міст обл. підпорядкування | районні | міст районн. підпорядкування | селищні | сільські |
| Податки на доходи, на прибуток, на збільшення ринкової вартості | 80,3                   | 95,0                                        | 68,2                      | 80,3    | 38,8                         | 35,7    | 21,9     |
| Податки на власність                                            | 1,7                    | 0,03                                        | 2,4                       | 1,5     | 9,4                          | 10,8    | 15,0     |
| Збори за спеціальне використання природних ресурсів             | 10,4                   | 3,5                                         | 16,6                      | 6,9     | 26,2                         | 31,8    | 54,5     |
| Внутрішні податки на товари та послуги                          | 3,9                    | 1,0                                         | 6,1                       | 7,9     | 7,5                          | 3,5     | 2,0      |
| Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції             | —                      | —                                           | —                         | —       | —                            | —       | —        |
| Інші податки                                                    | 3,7                    | 0,5                                         | 6,7                       | 3,4     | 18,1                         | 18,2    | 6,6      |
| Усього податкових надходжень                                    | 100                    | 100                                         | 100                       | 100     | 100                          | 100     | 100      |

Друге місце в доходах місцевих бюджетів після податкових надходжень посідають офіційні трансферти. 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, загалом становили 31,3% від усіх доходів. До місцевих бюджетів надходять лише офіційні трансферти від органів державного управління, які розподіляються на дві групи:

1) поточні — дотації, одержані з державного бюджету України, з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських бюджетів міст Києва та Севастополя, з районних та міських бюджетів, крім міст районного підпорядкування; кошти, одержані за взаємними розрахунками з державного бюджету України; кошти, одержані сільськими, селищними та міськими (міст районного

<sup>6</sup> За даними Міністерства фінансів України.

підпорядкування) бюджетами; надходження коштів з бюджетів нижчих рівнів;

2) капітальні — субвенції, одержані з державного бюджету України, з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських бюджетів міст Києва та Севастополя, з районних та міських бюджетів, крім міст районного підпорядкування.

Доходи місцевих бюджетів, відповідно до складу вітчизняної системи оподаткування, а також у контексті організації міжбюджетних відносин можна об'єднати у такі чотири групи:

- власні доходи;
- закріплені доходи;
- регулюючі доходи;
- офіційні трансферти.

Поділ доходів місцевих бюджетів на зазначені чотири групи має принципове значення для з'ясування механізму бюджетного регулювання, про який йтиметься у VI розділі цієї монографії.

До власних належать доходи місцевих бюджетів, що формуються внаслідок рішень, які приймають органи місцевого самоврядування. Такі доходи повною мірою надходять до місцевих бюджетів. В Україні в жодному із законодавчих актів немає чіткого визначення переліку власних доходів. Не випадково, що як на практиці, так і в економічній літературі можна спостерігати ототожнення власних і закріплених доходів<sup>7</sup>. Але, ґрунтуючись на наявній практиці та концептуальному підході щодо визначення поняття “власні доходи”, до їх складу треба віднести:

- місцеві податки та збори;
- платежі, які запроваджуються органами самоврядування;
- доходи від комунального майна та підприємств;
- штрафи та санкції, пов'язані зі справлянням власних доходів.

Закріпленими є доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або за визначеною, єдиною для всіх бюджетів часткою. За своєю природою — це загальнодержавні податки, збори або доходи, які традиційно формують дохідну частину місцевих бюджетів. Протягом тривалого часу в нашій країні закріпленими за місцевими бюджетами є:

<sup>7</sup> Криниця С.О. Зміцнення фінансової бази місцевого та регіонального самоврядування // Фінанси України. — 1998. — № 2. — С. 38.

плата за землю;  
податок з власників транспортних засобів та інших само-  
хідних машин і механізмів;  
податок на промисел;  
ресурсні платежі;  
державне мито та інші.

Власних та закріплених доходів здебільшого не вистачає для фінансування витрат органів місцевого самоврядування, і тому для збалансування місцевих бюджетів використовуються регулюючі доходи та бюджетні трансфери.

Регулюючими називаються загальнодержавні доходи, які передаються бюджетам адміністративно-територіальних утворень для їх збалансування в повному розмірі або в частині, визначеній законодавством. Надходження від регулюючих доходів, як правило, розщеплюються між державним і місцевими бюджетами у певному співвідношенні.

Офіційні трансфери спрямовуються за нестачі попередніх груп доходів з метою збалансування місцевих бюджетів, а також здійснення фінансового вирівнювання. Крім того, цільові трансфери (субвенції) надаються відповідно до передачі чи делегування функцій органів державної виконавчої влади місцевому самоврядуванню, яке згідно з вимогами законодавства, повинно супроводжуватися передачею необхідних фінансових ресурсів.

У 1995 р. за рахунок власних і закріплених доходів формувалося 25,7% від доходної бази бюджетів адміністративно-територіальних одиниць (Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя). Регулюючі становили 71,3%, дотації — 3% від доходів цих бюджетів. Використання в якості регулюючих чотирьох найбільших за обсягами надходжень: податку на додану вартість, акцизного збору, податку на прибуток підприємств та прибуткового податку з громадян давало змогу збалансувати місцеві бюджети з мінімальним обсягом дотацій.

Починаючи з 1997 р. податок на додану вартість був вилучений із переліку регулюючих доходів, а в 1998 р. — вилучений також і акцизний збір. Натомість, податок на прибуток підприємств та прибутковий податок з громадян були повною мірою передані республіканському бюджету Автономної Республіки Крим, обласним та міським бюджетам міст Києва та Севастополя.

Перехід у практиці бюджетного регулювання до викорис-

тання прямих податків у якості регулюючих вплинув на структуру доходів бюджетів. Так, у 1998 р. власні доходи становили 3,5% від усіх доходів місцевих бюджетів, закріплені — 47,8%, регулюючі — 31,6%, дотації — 17,1%. Тож вилучення з переліку регулюючих двох найважливіших непрямих податків (ПДВ та акцизного збору) різко збільшило дотаційність місцевих бюджетів: питома вага бюджетних трансфертів з 3% у 1995 р. збільшилася до 17,1% у 1998 р.

Законом України “Про Державний бюджет України на 1999 рік” було передбачено використання трьох регулюючих податків: акцизного збору з вітчизняних товарів, податку на прибуток підприємств та прибуткового податку з громадян. У 1999 р. структура доходів бюджетів адміністративно-територіальних утворень планувалася за такими показниками:

- власні доходи — 3,3%;
- закріплені доходи — 27,9%;
- регулюючі доходи — 52,8%;
- бюджетні трансферти — 16,0%

Отже, у 1999 р. наявні зміни у структурі доходів місцевих бюджетів з огляду на розширення переліку регулюючих доходів, що відповідно збільшує їхню питому вагу з 31,6% у 1998 р. до 52,8% у 1999 р.

У таблиці 4.2.1 наведена запланована структура доходів бюджетів у розрізі адміністративних одиниць країни. Власні доходи, як підтверджують дані таблиці, не відіграють значної фінансової ролі, їхня питома вага коливається в межах 1,6% — 5,1% (відповідно у Закарпатській і Херсонській областях). Винятком є бюджет м. Києва, де частка власних доходів завжди дещо вища. У 1999 р. вона планувалася на рівні 6,3%.

Питома вага закріплених доходів значно різниться у місцевих бюджетах адміністративно-територіальних утворень України. При середньому запланованому значенні 27,9% (див. рис. 4.2.1) у Закарпатській області за їхній рахунок планувалося сформувати лише 11,5% від дохідної бази місцевих бюджетів, водночас у м. Києві — 45,6%. Досить високі розміри частки закріплених доходів у бюджетах промислово розвинутих територій із високим податковим потенціалом: Дніпропетровській — 43,8%, Донецькій — 38,1%, Запорізькій — 38,8%, Одеській — 39,1%, Київській — 30,7%, Харківській — 31,8%, м. Севастополі — 32,8%.

Регулюючі доходи загалом у місцевих бюджетах планувалися у розмірі 52,8%. Питома вага цієї групи надходжень

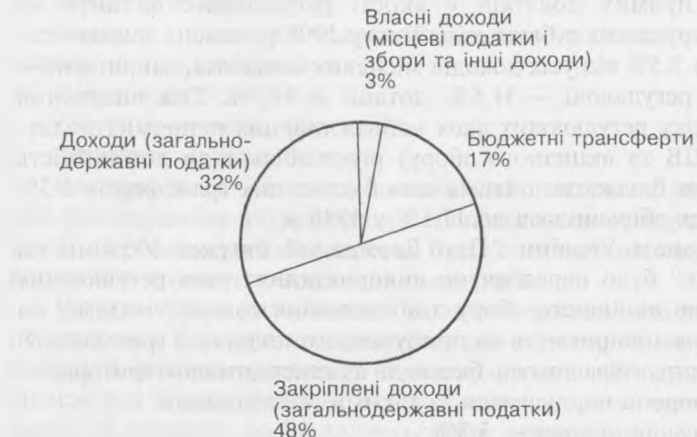


Рис. 4.2.1. Структура доходів місцевих бюджетів України у 1998 р.

значно різняться в розрізі територій: мінімальне значення в Закарпатській області — 22,8%, максимальне — у м. Києві — 97,7% від доходів міського бюджету. Виняткове становище міського бюджету м. Києва пояснюється тим, що у столиці зосереджена велика кількість підприємств, які згідно з Законом України “Про столицю України — місто-герой Київ” у 100%-му розмірі перераховують податок на прибуток підприємств до міського бюджету, завдяки чому доходи перевищують видатки. У 1999 р. бюджет м. Києва — єдиний бюджет-донор в країні.

Питома вага дотацій і цільових субвенцій загалом у бюджетах планувалася 16,0%. Якщо перелік власних, закріплених і регулюючих доходів визначений законодавчо і є єдиним для всіх місцевих бюджетів, а розщеплення регулюючих податків здійснюється останніми роками за єдиними або груповими нормативами, то коливання питомої ваги цих трьох груп доходів зумовлені впливом різних об’єктивних факторів (відмінностями у податковому потенціалі територій, різному рівні вартості послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів тощо). Бюджетні трансферти слід розглядати, зважаючи на це, як балансуєуючу групу доходів, за допомогою якої досягається відповідність між доходами та видатками бюджетів. Їхній розмір визначається за допомогою зіставлення надход-



Таблиця 4.2.1. Структура доходів місцевих бюджетів  
України у 1999 р.<sup>8</sup>

(в % до підсумку)

| Адміністративно-територіальні одиниці | Власні доходи | Закріплені доходи | Регулюючі доходи | Бюджетні трансфери |
|---------------------------------------|---------------|-------------------|------------------|--------------------|
| Автономна Респ.Крим                   | 3,3           | 27,3              | 52,4             | 17,0               |
| Вінницька                             | 2,8           | 20,3              | 40,6             | 36,3               |
| Волинська                             | 3,6           | 15,1              | 29,8             | 51,5               |
| Дніпропетровська                      | 3,8           | 43,8              | 47,6             | 4,8                |
| Донецька                              | 3,2           | 38,1              | 52,8             | 5,9                |
| Житомирська                           | 2,1           | 13,3              | 30,9             | 53,7               |
| Закарпатська                          | 1,6           | 11,5              | 22,8             | 64,1               |
| Запорізька                            | 4,3           | 38,8              | 49,8             | 7,1                |
| Івано-Франківська                     | 2,1           | 15,4              | 54,9             | 27,6               |
| Київська                              | 1,8           | 30,7              | 39,4             | 28,1               |
| Кіровоградська                        | 2,1           | 20,9              | 27,7             | 49,3               |
| Луганська                             | 3,3           | 26,8              | 58,3             | 11,6               |
| Львівська                             | 3,1           | 18,5              | 64,8             | 13,6               |
| Миколаївська                          | 2,4           | 21,3              | 66,4             | 9,9                |
| Одеська                               | 3,9           | 39,1              | 48,3             | 8,7                |
| Полтавська                            | 3,2           | 29,3              | 64,9             | 2,6                |
| Рівненська                            | 2,5           | 16,3              | 59,8             | 21,4               |
| Сумська                               | 2,4           | 24,1              | 64,5             | 9,0                |
| Тернопільська                         | 1,7           | 14,8              | 36,3             | 47,2               |
| Харківська                            | 5,1           | 31,8              | 58,7             | 4,4                |
| Херсонська                            | 2,4           | 20,9              | 38,4             | 38,3               |
| Хмельницька                           | 4,7           | 19,6              | 42,1             | 33,6               |
| Черкаська                             | 2,2           | 17,9              | 57,5             | 22,4               |
| Чернівецька                           | 4,7           | 19,9              | 60,2             | 15,2               |
| Чернігівська                          | 2,9           | 19,6              | 62,6             | 14,9               |
| м. Київ                               | 6,3           | 45,6              | 97,7             | 2,6*               |
| м. Севастополь                        | 4,5           | 32,8              | 51,6             | 11,1               |

\* Із бюджету м.Києва передбачалося перерахувати до державного бюджету України коштів на суму 382215,9 тис.грн., що становить 52,2% від видатків.

<sup>8</sup> За розрахунками Міністерства фінансів України.

жень власних, закріплених та регулюючих доходів і запланованих видатків.

У 1999 р. бюджетні трансферти повинні були за планом відігравати різну роль у формуванні дохідної бази бюджетів. У Полтавській області вони повинні були становити 2,6% від сукупних видатків; бюджетові м. Києва дотації не передбачалося, лише цільова субвенція на освіту з питомою вагою 2,6% від суми сукупних видатків. Крім того, передбачалося перерахування коштів із столичного бюджету до державного. Водночас, значно вища питома вага бюджетних трансфертів передбачалася для Волинської — 51,5%, Житомирської — 53,7%, Закарпатської — 64,1%, Кіровоградської — 49,3%, Тернопільської — 47,2% областей.

Вивчення практики формування доходів місцевих бюджетів дає змогу вирізнити деякі її суттєві вади. За умов формування власної бюджетної системи, пошуку оптимальних засад її функціонування, становлення вітчизняної системи оподаткування, відлагодження механізму міжбюджетних відносин нестабільною була насамперед законодавча база. Звичайно, це позначилося і на формуванні доходів державного та місцевих бюджетів України. Отже, передбачена Законом України “Про бюджетну систему України” схема розмежування доходів бюджетів усіх рівнів не знайшла повного практичного втілення, а використовувалася лише частково. Нестабільність дохідної бази місцевих бюджетів унеможливила проведення перспективного бюджетного планування, визначення політики місцевих органів самоврядування у майбутньому.

Ще однією вагою формування дохідної бази місцевих бюджетів є законодавча неврегульованість переліку доходів кожного виду бюджету: від республіканського бюджету Автономної Республіки Крим до сільських бюджетів. За роки, що минули після виходу Закону України “Про бюджетну систему України”, перелік доходів місцевих бюджетів змінювався разом із прийняттям щорічних законів про державний бюджет України. У Бюджетній резолюції-2000 склад доходів бюджетів був представлений по-новому. Звичайно, така практика є неприпустимою. Вона стала значною перешкодою на шляху до створення стабільних умов функціонування економіки, виходу з фінансової кризи, забезпечення необхідного економічного зростання.

Прийняття Конституції України, Конституції Криму, Законів “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про столи-

цію України — місто-герой Київ” внесли суттєві поправки не лише до складу доходів певних видів місцевих бюджетів, а й докорінно змінили концептуальні підходи щодо визначення їхньої ролі та місця у бюджетній системі країни. Усе це повинно бути узагальнено та відображено не в окремих законах, а в документі, який би регламентував сукупність бюджетних відносин — бюджетному кодексі.

Прийняття Закону “Про столицю України — місто-герой Київ” стало важливим кроком у справі реформування бюджетної системи України і, зокрема, визначенні доходів столичного бюджету. Аналогічний закон доцільно було б прийняти щодо іншого міста республіканського підпорядкування — Севастополя. Спеціальний статус Севастополя як основної бази Чорноморського флоту потребує чіткої регламентації і законодавчого закріплення на довготривалу перспективу порядку формування доходів міського бюджету.

Наявний порядок формування доходів місцевих бюджетів потребує не лише законодавчого врегулювання і стабілізації, а й докорінної переорієнтації відповідно до потреб зміцнення місцевого самоврядування. Нині доходи місцевих бюджетів стали головним джерелом для надходження коштів до місцевих органів самоврядування.

Для того, аби місцеві бюджети стали основою фінансової самостійності місцевих властей, треба змінити співвідношення між окремими групами надходжень. Власні та закріплені доходи повинні, як підтверджує досвід ринкових країн, становити не менше, ніж 2/3 сукупних надходжень до місцевих бюджетів. Посилення ролі власних доходів повинно проходити за рахунок перегляду переліку місцевих податків і зборів та збільшення їхнього фіскального значення. Обмеження надходжень від місцевих податків і зборів кількома відсотками сукупних надходжень до місцевих бюджетів не відповідає сучасним потребам щодо зміцнення місцевого самоврядування в Україні.

Структура доходів місцевих бюджетів України характеризується високою питомою вагою бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій) і регулюючих доходів, що є свідченням значної залежності місцевого самоврядування від дій і рішень центрального уряду.

Делегування деяких повноважень органів державної влади місцевому самоврядуванню може відбуватися лише за умови одночасної передачі фінансових ресурсів, необхідних для їх

здійснення. Проте нестабільність міжбюджетних відносин, щорічний перегляд складу регулюючих податків, непрозорість механізму надання дотацій, затримки у виділенні коштів та їхнє фактичне одержання значно меншими розмірами, ніж планувалося, послаблюють дохідну базу місцевих бюджетів, ставлять під загрозу не лише виконання органами місцевого самоврядування власних, а й делегованих повноважень.

Потребує чіткого визначення перелік доходів поточного бюджету та бюджету розвитку, а також доходів для виконання власних і делегованих повноважень органам місцевого самоврядування.

Поточний бюджет відображає потреби поточного функціонування органів місцевого самоврядування, які є постійними та майже не змінюються з року в рік. Їм повинні відповідати і стабільні дохідні джерела: податки, доходи від здачі в оренду комунального майна, плата за послуги, які надають місцеві власті.

Бюджет розвитку відображає видатки, що мають тимчасовий характер, вони можуть змінюватися відповідно до якісних і кількісних змін у складі місцевого господарства та майна, яким володіють органи місцевого самоврядування. Це видатки на будівництво соціально-культурних об'єктів, доріг, споруд, придбання обладнання, інвентаря тощо. Джерелом фінансування таких витрат повинні бути не стабільні доходи, а виняткові, такі, як місцеві позики, доходи від реалізації державного майна тощо.

#### 4.3. Пріоритети у витрачанні коштів

Використання бюджетних коштів безпосередньо пов'язане з 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, функціонування національної оборони, здійснення міжнародного співробітництва, охорона навколишнього природного середовища тощо. Широке коло державних завдань зумовлює різноманітність напрямків витрачання коштів, які зосереджуються у найбільших централізованих фондах грошових коштів — бюджетах.

За допомогою бюджетної системи розподіляються видатки між окремими ланками та видами бюджетів. Цей розподіл

проводиться відповідно до розмежування повноважень між гілками та рівнями влади. Із державного бюджету як бюджету центрального уряду фінансуються заходи та програми загальнонаціонального значення, утримуються органи законодавчої, виконавчої, судової влад, фінансується оборона, зовнішньоекономічна діяльність, здійснюється обслуговування державного боргу тощо.

Специфіка функціонування та особлива роль місцевих бюджетів відображається у складі та структурі їхніх видатків. Саме видатки дають змогу розкрити та дослідити економічну сутність місцевих бюджетів як бюджетів місцевого самоврядування, існування яких підпорядковане вирішенню завдань місцевого значення, створенню фінансової основи місцевого самоврядування, забезпеченню населення державними послугами, сприянню процесам всебічного та гармонійного розвитку територій. Крім того, на видатковій частині місцевих бюджетів найбільше позначаються наслідки економічних і соціальних змін, які відбуваються у суспільстві.

Законом України “Про бюджетну систему України” встановлені основні засади розподілу видатків між державним та місцевими бюджетами. За найзагальнішими напрямками склад видатків республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів визначений так:

- фінансування установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури, молодіжної політики, соціального забезпечення та 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 та 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.

Зазначеним законом передбачена можливість створення резервних фондів уряду Автономної Республіки Крим, виконавчих органів обласних, міських (міст Києва та Севастополя

та міст обласного підпорядкування), районних рад народних депутатів. Такі фонди можуть утворюватися у республіканському бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міст Києва та Севастополя та міст республіканського підпорядкування) і районних бюджетах у розмірі до одного відсотка від обсягу видатків кожного бюджету. Призначаються резервні фонди 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 напрямки 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 зі здійсненням районними, обласними радами заходів щодо забезпечення спільних інтересів територіальних громад — відповідними районними та обласними бюджетами.

Усі видатки місцевих бюджетів розподіляються на поточні видатки та видатки розвитку. Такий розподіл уперше був встановлений Законом України “Про бюджетну систему України”. Поточними видатками вважаються видатки, спрямовані на фінансування мережі підприємств, установ та організацій, які діють на початок бюджетного року, а також заходів щодо соціального захисту населення. До видатків розвитку належать витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності (капітальні вкладення виробничого і невиробничого призначення), структурної перебудови народного господарства, субвенції та інші видатки, пов'язані з розширенням відтворенням.

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” такий підхід був збережений і поширений на дохідну частину місцевих бюджетів. Крім цього, зазначеним законом була вперше встановлена норма щодо поділу видатків місцевих бюджетів на видатки, пов'язані із виконанням власних повноважень місцевого самоврядування, та 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 з вирішенням місцевих проблем економічного та соціального розвитку.

Цільове використання бюджетних коштів забезпечується за допомогою групування видатків бюджетів, яке може здійснюватися за різними ознаками. Згідно з бюджетною практикою видатки розподіляються:

1) залежно від суспільного призначення — функціональна класифікація;

2) за розпорядниками бюджетних коштів — відомча класифікація;

3) залежно від цільового призначення — економічна класифікація.

Відповідно 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 та мистецтво;
- засоби масової інформації;
- фізична культура й спорт;
- промисловість та енергетика;
- будівництво;
- сільське та лісове господарства, рибальство і мисливство;
- транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика;
- інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю;
- заходи, пов'язані з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи та соціальним захистом населення;
- 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 груп.

Видатки місцевих бюджетів на державне управління включають забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування і, насамперед, рад народних депутатів та їхніх виконавчих органів.

Правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави за рахунок коштів місцевих бюджетів охоплює утримання:

органів внутрішніх справ (підрозділи дорожньо-патрульної служби та дорожнього нагляду, медичні витверезники, підрозділи міліції, що організовують роботу медичних витверезників, приймальники-розподільники для неповнолітніх спеціальні приймальники-розподільники);

професійної пожежної охорони;

інших органів внутрішніх справ (спеціалізованих монтажно-експлуатаційних підрозділів, адресно-довідкових бюро).

Із місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів та заходів у галузі освіти. Це видатки на:

дошкільну освіту (дошкільні заклади освіти);

загальну середню освіту (загальноосвітні школи, ліцеї, гімназії, вечірні школи);

заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації (загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні санаторні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей сиріт та дітей, які залишилися без піклування батьків, дитячі будинки, спеціальні загальноосвітні школи-інтернати, школи та інші заклади освіти для дітей з вадами у фізичному чи розумовому розвитку, загальноосвітні школи соціальної реабілітації, допомога на дітей, які знаходяться під опікою, піклуванням);

позашкільна освіта (позашкільні заклади освіти, заходи із позашкільної роботи з дітьми);

професійно-технічна освіта;

вищі заклади освіти I та II рівнів акредитації;

післядипломна освіта (центри підвищення кваліфікації, перепідготовки, вдосконалення);

інші заклади та заходи в галузі освіти (придбання підручників, методична робота, інші заходи з народної освіти, служби технічного нагляду за будівництвом і капітальним ремонтом, централізовані бухгалтерії, групи з централізованого господарського обслуговування, інші заклади освіти).

Видатки на охорону здоров'я з місцевих бюджетів включають утримання:

лікарень широкого профілю;

спеціалізованих медичних закладів (спеціалізованих лікарень та інших спеціалізованих закладів: центрів, диспансерів, госпіталів для інвалідів Великої Вітчизняної війни, лепрозоріїв, медико-санітарних частин, тощо, що мають ліжкову ме-

режу; пологових будинків; санаторіїв для хворих туберкульозом; санаторіїв для дітей та підлітків; будинки дитини; станції переливання крові; станції швидкої та невідкладної медичної допомоги);

поліклінік та амбулаторій;

спеціалізованих поліклінік;

загальних і спеціалізованих стоматологічних поліклінік;

фельдшерсько-акушерських пунктів;

санітарно-епідеміологічної служби (санітарно-епідеміологічних станцій);

придбання медичного обладнання, інструментів, протезів, іншої продукції, що використовується в медичній практиці;

утримання інших закладів у галузі охорони здоров'я (медико-соціальних експертних комісій, бюро судово-медичної експертизи, централізованих бухгалтерій).

Соціальний захист та соціальне забезпечення за рахунок коштів місцевих бюджетів включає:

надання пільг ветеранам війни та праці (установка телефонів учасникам Великої Вітчизняної війни, пільги ветеранам праці, пільги ветеранам та інвалідам війни);

допомоги сім'ям з дітьми (допомоги на дітей віком до 16 (учнів — 18) років, допомоги з догляду за дитиною-інвалідом, допомоги з догляду за дитиною непрацюючим матерям, допомога на дітей самотнім матерям, тимчасова допомога на неповнолітніх дітей, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, грошова допомога матерям (батькам), зайнятим доглядом трьох і більше дітей віком до 16 років);

інші види соціальної допомоги (цільова грошова виплата на проживання громадян із мінімальними доходами, відшкодування збитків, заподіяних громадянам, виплата компенсації реабілітованим, грошова допомога біженцям, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, виплати-компенсації на медикаменти, допомога на прожиття малозабезпеченим громадянам, програма протезування, забезпечення побутовим вугіллям окремих категорій населення, інші видатки);

утримання дитячих закладів-інтернатів (будинків-інтернатів для малолітніх інвалідів);

утримання притулків для неповнолітніх;

програми соціального захисту неповнолітніх (відшкодування витрат шкільним їдальням, інші програми соціального захисту неповнолітніх);

утримання будинків-інтернатів для престарілих та інвалідів системи соціального захисту;

молодіжні програми (утримання центрів соціальних служб для молоді, програми та заходи центрів соціальних служб для молоді, програми та заходи державних органів у справах сім'ї та молоді, програми і заходи державних органів в справах жінок, утримання клубів підлітків за місцем проживання);

інші заклади та заходи в галузі соціальної політики (заходи, пов'язані з поверненням кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України, навчання та трудове влаштування інвалідів, утримання територіальних центрів і відділень соціальної допомоги на дому, пільги населенню (крім ветеранів війни та праці) з оплати житлово-комунальних послуг і природного газу, утримання будинків-інтернатів агропромислового комплексу, фінансова підтримка громадських організацій інвалідів і ветеранів, фінансування служб технічного нагляду за будівництвом та капітальним ремонтом, утримання централізованих бухгалтерій, центрів із нарахування та виплати пенсій, капітальні вкладення для реконструкції установ соціального забезпечення).

У складі видатків на житлово-комунальне господарство з місцевих бюджетів передбачаються видатки на:

житлове господарство (капітальний ремонт житлового фонду місцевих органів влади, дотації житлово-комунальному господарству, видатки на утримання об'єктів соціальної сфери, що передаються до комунальної власності);

комунальне господарство (благоустрій міст, благоустрій райцентрів, селищ міського типу та інших населених пунктів, берегоукріплювальні роботи, видатки на впровадження засобів обліку витрат та регулювання споживання води й теплової енергії);

підприємства і організації побутового обслуговування, що входять до комунальної власності.

До складу видатків на культуру та мистецтво з місцевих бюджетів включаються видатки на:

мистецтво (творчі спілки, театри, філармонії, музичні колективи й інші заходи та заклади з мистецтва);

культуру (бібліотеки, музеї та виставки, заповідники, палаци і будинки культури, клуби та інші заклади клубного типу, школи естетичного виховання дітей);

кінематографію;

архівну справу (державні архівні установи);

інші заходи та заклади в галузі мистецтва та культури (державні премії України в галузі літератури та мистецтва, інші культурно-освітні заклади та заходи, видатки на організацію проведення заходів із вивчення питань, пов'язаних з діяльністю ОУН-УПА).

Із місцевих бюджетів здійснюється фінансування засобів масової інформації:

телебачення та радіомовлення;

преси (періодичних видань: газет і журналів);

книговидання (видавництва);

інших засобів масової інформації.

До складу видатків на фізичну культуру та спорт із місцевих бюджетів включається:

здійснення заходів із фізичної культури та спорту (проведення навчально-тренувальних зборів і змагань, видатки на утримання центрів з інвалідного спорту і реабілітаційних шкіл, проведення навчально-тренувальних зборів і змагань та заходів з інвалідного спорту, проведення заходів з нетрадиційних видів спорту і масових заходів з фізичної культури, утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл, фінансова підтримка спортивних споруд, утримання рятувальних станцій на водах, інші видатки);

державна підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості (проведення навчально-тренувальних зборів і змагань, проведення заходів із нетрадиційних видів спорту та масових заходів з фізичної культури, утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл, утримання апарату управління фізкультурно-спортивних організацій, фінансова підтримка спортивних споруд, інші видатки).

Видатки на промисловість та енергетику з місцевих бюджетів включають лише видатки на паливно-енергетичний комплекс, а саме: на державне регулювання цін на тверде паливо.

У складі видатків місцевих бюджетів на будівництво — державна підтримка молодіжного житлового будівництва, а також видатки на архітектуру.

Із місцевих бюджетів фінансуються сільське та лісове господарства, рибальство та мисливство. Це видатки на:

земельні ресурси (оплата робіт із докорінного поліпшення земель, проведення земельної реформи, хімічної паспортизації земель);

водне господарство (експлуатація загальнодержавних і міжгосподарських державних меліоративних систем);

сільськогосподарське виробництво (протиєпізоотичні заходи);

заготівлю та зберігання сільськогосподарської продукції (заготівельні підприємства, закупівля зерна за державним замовленням);

лісове господарство та мисливство;

риболовецьке господарство;

дослідження та практичні розробки в галузі сільського господарства;

фінансування бюджетних установ агропромислового комплексу;

інші заходи та заклади в галузі сільського господарства, рибальства й мисливства.

Фінансування транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики з місцевих бюджетів включає видатки на:

автомобільний транспорт (державне регулювання цін на послуги місцевого автомобільного транспорту);

водний транспорт;

залізничний транспорт (державне регулювання цін на послуги метрополітену);

інші види транспорту (державне регулювання цін на послуги міського електротранспорту);

дорожнє господарство (будівництво та утримання доріг загального користування державного значення);

зв'язок;

інформатику.

Видатки на інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю за рахунок коштів місцевих бюджетів, включають фінансування проектів багатоцільового розвитку, діяльності, пов'язаної з формуванням загальної економічної політики, управлінням у галузі стандартизації, гідрометеорології, геодезії та контролю за виробництвом тощо.

Із місцевих бюджетів фінансується охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека. Це видатки на:

охорону та раціональне використання водних ресурсів;

охорону та раціональне використання земель;

утримання місцевих природоохоронних органів;

збереження природно-заповідного фонду;

інші природоохоронні заходи.



До складу видатків місцевих бюджетів на попередження та ліквідацію надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха належать видатки на:

попередження та ліквідацію надзвичайних ситуацій;  
утримання військ цивільної оборони України.

До місцевих бюджетів включаються державні цільові фонди (як до дохідної, так і до видаткової частин) — фонд охорони навколишнього природного середовища, дорожні фонди тощо.

До складу видатків місцевих бюджетів, не віднесених до основних груп, належать видатки з:

утворення резервних фондів;  
проведення виборів та референдумів.

Структура видатків місцевих бюджетів України за 1992-1998 рр. відповідно до функціонального призначення наведена в таблиці 4.3.1. Для забезпечення порівняльності, групування видатків проведено так, як це здійснювалося до переходу у 1996 р. на нову бюджетну класифікацію. Це стосується, насамперед, такої групи як “народне господарство”, до складу якої увійшли видатки на: житлово-комунальне та шляхове господарства, промисловість та енергетику, будівництво (державні капітальні вкладення), сільське господарство, лісове господарство, рибальство і мисливство, транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику.

Таблиця 4.3.1. Структура видатків місцевих бюджетів України у 1992-1998 рр.<sup>9</sup>

| Видатки                                                                                 | 1992р. | 1995р. | 1998р. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|
| Освіта                                                                                  | 21,9   | 23,8   | 22,8   |
| Охорона здоров'я                                                                        | 23,1   | 25,1   | 21,8   |
| Соціальний захист та соціальне забезпечення                                             | 31,9   | 29,1   | 17,2   |
| Культура, мистецтво, засоби масової інформації, молодіжні програми, фізкультура і спорт | 3,1    | 3,6    | 2,9    |
| Народне господарство                                                                    | 15,7   | 12,4   | 25,8   |
| Управління                                                                              | 1,3    | 3,1    | 2,7    |
| Інші                                                                                    | 3,0    | 2,9    | 6,8    |
| Усього                                                                                  | 100    | 100    | 100    |

<sup>9</sup> За даними Міністерства фінансів України.

Аналіз даних, наведених у таблиці 4.3.1, дає змогу дійти висновку, що місцеві бюджети України, відповідно 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 спрямовано 80%, у 1995 р. — 81,6%, у 1998 р. — 64,7% від усіх коштів місцевих бюджетів України.

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 у групі "соціальний захист та соціальне забезпечення" (при збільшенні абсолютних розмірів коштів). Такі структурні зрушення відбулися внаслідок збільшення використання коштів місцевих бюджетів на фінансування житлово-комунального та шляхового господарств, 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.

Динаміка соціальних видатків із місцевих бюджетів України упродовж 1992-1998 рр. відображена за допомогою рис. 4.3.1. Абсолютні розміри видатків на освіту збільшилися у 1998 р. у порівнянні з 1992 р. у 2,2 разу, на охорону здоров'я — у 1,9 разу, соціальний захист та соціальне забезпечення населення — у 1,1 разу, на утримання інших закладів соціально-культурної сфери (крім освіти та охорони здоров'я) — у 1,9 разу.

Склад і структура видатків місцевих бюджетів на освіту наведені в таблиці 4.3.2 згідно з якою основна частина коштів використовується на утримання загальноосвітніх шкіл, у тому числі шкіл-дитячих садків, інтернатів при школах, а також спеціалізованих і вечірніх шкіл, ліцеїв, гімназій тощо. У 1998р. на ці потреби було використано 2127560 тис.грн. або 62% від усіх видатків на освіту з місцевих бюджетів України. Інша досить значна за абсолютними розмірами і в пропорційному відношенні група видатків — утримання закладів дошкільної освіти становила 617303,2 тис.грн. або 18% від видатків на освіту.

На утримання закладів освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, у 1998 р. з місцевих

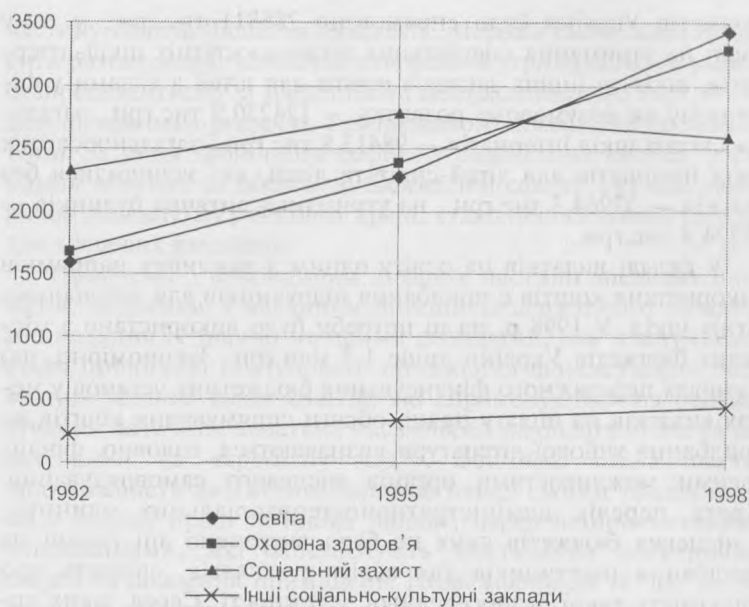


Рис. 4.3.1. Динаміка соціальних видатків з місцевих бюджетів України (млн. крб.)<sup>10</sup>.

Таблиця 4.3.2. Склад і структура видатків місцевих бюджетів України на потреби освіти у 1998р.<sup>11</sup>

| Групи видатків                                                                  | Використано коштів, тис.грн. | Питома вага до підсумку, % |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Дошкільна освіта                                                                | 617303,2                     | 18,0                       |
| Загальна середня освіта                                                         | 2127560,0                    | 62,0                       |
| Заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації | 286811,0                     | 8,4                        |
| Позашкільна освіта                                                              | 105405,1                     | 3,1                        |
| Професійно-технічна освіта                                                      | 10988,3                      | 0,3                        |
| Вища освіта                                                                     | 103978,2                     | 3,0                        |
| Післядипломна освіта                                                            | 18191,0                      | 0,5                        |
| Інші заклади та заходи в галузі освіти                                          | 160258,7                     | 4,7                        |
| Усього, освіта                                                                  | 3430495,5                    | 100                        |

<sup>10</sup> За даними Міністерства фінансів України.

<sup>11</sup> За даними Міністерства фінансів України.

бюджетів України було спрямовано 286811 тис.грн., у тому числі на утримання спеціальних загальноосвітніх шкіл-інтернатів, шкіл та інших закладів освіти для дітей з вадами у фізичному чи розумовому розвитку — 124230,9 тис.грн., загальноосвітніх шкіл інтернатів — 98413,8 тис.грн., загальноосвітніх шкіл інтернатів для дітей-сиріт та дітей, які залишилися без батьків — 37964,3 тис.грн., на утримання дитячих будинків — 18224,4 тис.грн.

У складі видатків на освіту одним з важливих напрямків використання коштів є придбання підручників для загальноосвітніх шкіл. У 1998 р. на ці потреби було використано з місцевих бюджетів України лише 1,3 млн.грн. Закономірно, що в умовах переважного фінансування бюджетних установ у межах видатків на оплату праці, обсяги спрямування коштів на придбання учбової літератури визначаються, головню, 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 деякі, що характеризуються значним податковим потенціалом і потужною доходною базою, а 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 спрямовано 3820795,9 тис.грн.; понад 60% від цих коштів було надано на утримання лікарень широкого профілю, 23,7% — спеціальних медичних закладів, 3,6% — поліклінік та амбулаторій (крім спеціалізованих поліклінік та загальних і спеціалізованих стоматологічних поліклінік), 3,6% — санітарно-епідеміологічних служб тощо.

Поряд із витрачанням значних бюджетних коштів на точне утримання закладів охорони здоров'я надзвичайно низькими були видатки на придбання медичного обладнання, інструменту, протезів та іншої продукції, що використовується медичними закладами, а також 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 й утримувалася в умовах безпрецедентного за масштабами централізованого перерозподілу фінансових ресурсів, притаманного командній економіці. Нині, за умов хронічного дефіциту бюджетних коштів, утримання великої, за обсягами, бюджетної сфери, яка відповідає рівню розвинутих ринкових країн, стало непосильним тягарем для місцевих бюджетів.

Проблеми з виконанням дохідної частини місцевих бюджетів, затримки з наданням дотацій із державного бюджету або надання їх значно меншими розмірами, ніж планувалося, стало причиною поступового обмеження фінансування бюджетних установ щодо коштів, які спрямовуються на відшкодування поточних видатків, насамперед на оплату праці та нарахування на заробітну плату. Звичною стала значна заборгованість бюджетних установ перед своїми працівниками з оплати праці та інших виплат, перед підприємствами і організаціями, які забезпечують постачання електричної енергії та опалення приміщень. Незважаючи на те, що на утримання об'єктів соціально-культурної сфери спрямовується значна частка коштів місцевих бюджетів, їх хронічно не вистачає не лише для розвитку цих установ, а й для підтримки їхньої діяльності в належному стані.

Нинішнє незадовільне становище з фінансуванням закладів охорони здоров'я характеризують такі дані: на придбання медичного обладнання, інструменту, протезів та іншої продукції, що використовується у медичній практиці у 1998 р. було спрямовано 8,2 млн.грн., що становить 0,2% від усіх видатків на охорону здоров'я з місцевих бюджетів України. Причому, такі видатки були здійснені лише з бюджетів Дніпропетровської, Запорізької, Івано-Франківської та Одеської областей. Рештою 20 областями, Автономною Республікою Крим, містами республіканського підпорядкування Києвом та Севастополем таких витрат із місцевих бюджетів не здійснювалося. На прикладні дослідження та експериментальні розробки в галузі охорони здоров'я з місцевих бюджетів України у 1998 р. було спрямовано лише 13 тис.грн. у Вінницькій області.

Незважаючи на великі труднощі, пов'язані з утриманням установ бюджетної сфери, держава в умовах обмежених фінансових ресурсів робить усе можливе для того, щоб не допустити необґрунтованого скорочення мережі освітніх, ліку-

Таблиця 4.3.3. Склад і структура видатків місцевих бюджетів України на охорону здоров'я у 1998 р.<sup>12</sup>

| Групи видатків                                                                                   | Використано коштів, тис.грн. | Питома вага щодо підсумку, % |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Лікарні широкого профілю                                                                         | 1984279,9                    | 60,5                         |
| Спеціалізовані медичні заклади                                                                   | 778500,5                     | 23,7                         |
| Поліклініки та амбулаторії                                                                       | 117975,0                     | 3,6                          |
| Спеціалізовані поліклініки                                                                       | 21537,1                      | 0,7                          |
| Загальні та спеціалізовані стоматологічні поліклініки                                            | 44281,3                      | 1,3                          |
| Фельдшерсько-акушерські пункти                                                                   | 47680,5                      | 1,5                          |
| Санітарно-епідеміологічна служба                                                                 | 118136,0                     | 3,6                          |
| Медичне обладнання, інструмент, протези, інша продукція, що використовується у медичній практиці | 8178,4                       | 0,2                          |
| Прикладні дослідження та експериментальні розробки в галузі охорони здоров'я                     | 13,0                         | 0,0004                       |
| Інші заклади в галузі охорони здоров'я                                                           | 160214,2                     | 4,9                          |
| Усього, охорона здоров'я                                                                         | 3280795,9                    | 100                          |

вальних, культурних, спортивних та інших закладів, зменшення переліку безкоштовних послуг, які надають ці установи населенню, зберегти функціональне призначення цих об'єктів.

За останні роки було прийнято низку урядових рішень щодо поступової передачі соціально-культурних об'єктів і у 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 ремонтом таких об'єктів, фінансуються за рахунок трансфертів із державного бюджету України на зазначені цілі. Крім того, розміри таких видатків повинні враховуватися під час визначення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

До складу видатків місцевих бюджетів, які мають соціальну спрямованість, крім утримання соціально-культурних установ належать різні виплати незахищеним верствам населення, малозабезпеченим громадянам, сім'ям з дітьми, інвалідам,

<sup>12</sup> За даними Міністерства фінансів України.



реабілітованим тощо. Загалом на потреби соціального захисту та соціального забезпечення з місцевих бюджетів України у 1998 р. було використано 2585249,2 тис.грн., серед яких найбільшими були видатки за додатковими виплатами населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг — 1146133,9 тис.грн. (група “Інші види соціальної допомоги”), пільги ветеранам та інвалідам війни — 744390,1 тис.грн. (група “Пільги ветеранам війни та праці”), допомоги на дітей віком до 16 (учнів до 18) років — 145856,7 тис.грн. (група “Допомоги сім’ям з дітьми”), утримання будинків-інтернатів для престарілих та інвалідів системи соціального захисту — 138568,3 тис.грн. (група “Будинки-інтернати для престарілих і інвалідів”), утримання територіальних центрів і відділень соціальної допомоги на дому — 84839,7 тис.грн. (група “Інші заклади та заходи в галузі соціальної політики”). Склад і структура видатків місцевих бюджетів із соціального захисту та соціального забезпечення наведені в таблиці 4.3.4.

**Таблиця 4.3.4. Склад і структура видатків місцевих бюджетів України з соціального захисту та соціального забезпечення населення у 1998 р.<sup>13</sup>**

| Групи видатків                                      | Використано коштів, тис.грн. | Питома вага до підсумку, % |
|-----------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Пільги ветеранам війни та праці                     | 757126,3                     | 29,3                       |
| Допомоги сім’ям з дітьми                            | 279479,4                     | 10,8                       |
| Інші види соціальної допомоги                       | 1216447,1                    | 47,0                       |
| Дитячі заклади-інтернати                            | 33327,2                      | 1,3                        |
| Притулки для неповнолітніх                          | 7527,9                       | 0,3                        |
| Програми соціального захисту неповнолітніх          | 2501,2                       | 0,1                        |
| Будинки-інтернати для престарілих та інвалідів      | 138845,7                     | 5,4                        |
| Молодіжні програми                                  | 17637,1                      | 0,7                        |
| Інші заклади та заходи в галузі соціальної політики | 132357,3                     | 5,1                        |
| Усього, соціальний захист та соціальне забезпечення | 2585249,2                    | 100                        |

У складних умовах трансформації вітчизняної економіки, що супроводжується тимчасовим зниженням рівня життя

<sup>13</sup> За даними Міністерства фінансів України.

основних верств населення, різким розширенням суспільства особливого значення набувають державні допомоги малозабезпеченим громадянам. Обсяги соціальних виплат значною мірою визначаються податковим потенціалом територій, станом виконання дохідної частини місцевих бюджетів. Якщо звернутись до даних, які характеризують розміри видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення в розрахунку на душу населення (див. табл. 6.1.3), то можна помітити досить значні розбіжності серед величин середньодушових виплат у розрізі адміністративно-територіальних одиниць України. З метою забезпечення єдиного підходу щодо надання соціальних допомог тим категоріям громадян, які насправді її потребують, в Україні, починаючи з 1999 р., запроваджуються адресні соціальні допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України "Про запровадження адресної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям" від 22 лютого 1999 р. така допомога призначається за умови, якщо середньомісячний сукупний дохід сім'ї є нижчим від сукупного доходу, що дає право на призначення соціальної допомоги. У другому півріччі 1999 р. соціальна допомога сім'ям з дітьми за рахунок коштів місцевих бюджетів встановлена в таких розмірах:

- допомоги з догляду за дитиною-інвалідом — 35% від мінімальної заробітної плати;

- допомоги з догляду за дитиною непрацюючим матерям — 20% від мінімальної заробітної плати;

- допомоги на дітей одиницями матерям — 20% від мінімальної заробітної плати;

- допомоги на дітей віком до 16 (учням до 18) років — 20% від мінімальної заробітної плати;

- тимчасова допомога на неповнолітніх дітей, батьки яких ухиляються від сплати аліментів — 20% від мінімальної заробітної плати;

- грошові допомоги матерям (батькам), зайнятим доглядом трьох і більше дітей віком до 16 років — 20% від мінімальної заробітної плати.

Із місцевих бюджетів України у 1998 р. було спрямовано на функціонування житлово-комунального господарства 1393559 тис.грн., в складі цих видатків майже половина коштів — дотації житлово-комунальному господарству, які спричинені лише частковою оплатою населенням житлово-комунальних послуг. Майже третину коштів (31,8%) в групі

видатків на житлово-комунальне господарство було використано на благоустрій міст — 443544,8 тис.грн., фінансування капітального ремонту житлового фонду місцевих органів влади було здійснене в сумі 117240,1 тис.грн. (8,4%).

Спрямування дотацій житлово-комунальному господарству зумовлене частковим відшкодуванням населенням вартості житлово-комунальних послуг. Рівень плати за них встановлений у розмірі 80% від фактичних витрат таких підприємств та організацій, проте фактично він становить 60%. Розбіжності між офіційно встановленим та фактичним рівнем відшкодування плати за житлово-комунальні послуги спричинилося зменшенням курсу гривні за умов незмінності тарифів, а також повільним реформуванням галузі без підвищення якості та зниження вартості послуг.

Президент України 19 жовтня 1999 р. підписав Указ “Про прискорення реформування житлово-комунального господарства”. Практичне втілення Указу повинно сприяти прискоренню ринкових реформ у цій галузі, здешевленню вартості послуг і, насамкінець, зменшенню виплат дотацій житловим і комунальним підприємствам за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Таблиця 4.3.5. Склад і структура видатків місцевих бюджетів України на житлово-комунальне господарство у 1998 р.<sup>14</sup>

| Групи видатків                                                                             | Використано коштів, тис.грн. | Питома вага до підсумку, % |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Житлове господарство                                                                       | 782762,6                     | 56,2                       |
| У т.ч.: капітальний ремонт житлового фонду місцевих органів влади                          | 117240,1                     | 8,4                        |
| дотація житлово-комунальним господарствам                                                  | 640451,8                     | 46,0                       |
| Комунальне господарство                                                                    | 556616,2                     | 39,9                       |
| У т.ч.: благоустрій міст                                                                   | 443544,8                     | 31,8                       |
| благоустрій райцентрів, селищ міського типу та інших населених пунктів                     | 27119,0                      | 1,9                        |
| Берегоукріплювальні роботи                                                                 | 323,3                        | 0,02                       |
| Інші житлово-комунальні послуги                                                            | 46495,7                      | 3,3                        |
| Підприємства та організації побутового обслуговування, що входять до комунальної власності | 7684,5                       | 0,6                        |
| Усього, житлово-комунальне господарство                                                    | 1393559,0                    | 100                        |

<sup>14</sup> За даними Міністерства фінансів України.

Основними напрямками прискорення реформування житлово-комунального господарства повинно стати:

поглиблення демонополізації та розвиток конкурентного середовища;

удосконалення системи управління житлово-комунальним господарством через його реструктуризацію та запровадження договірних відносин між споживачами та виробниками послуг із забезпеченням їхнього правового захисту;

реформування системи фінансування житлово-комунального господарства.

Передбачається впорядкувати процес надання пільг на оплату житла та комунальні послуги, запровадити диференційовану плату за утримання житла та надання комунальних послуг з урахуванням інженерного обладнання будинків, розробити фінансові механізми впровадження ресурсозберігаючих технологій з метою здешевлення вартості житлово-комунальних послуг та відповідного зниження тарифів, залучення іноземних інвестицій для розвитку організацій з обслуговування та ремонту об'єктів житлово-комунального господарства, забезпечення житлово-комунального господарства технічними засобами на лізинговій основі та інші заходи.

Видатки на культуру та мистецтво з місцевих бюджетів України у 1998 р. становили 323520,5 тис.грн., із них найбільшими за абсолютними розмірами і в пропорційному відношенні були видатки з утримання бібліотек — 67263,4 тис.грн. або 20,8% від усіх видатків на культуру та мистецтво, шкіл естетичного виховання дітей — 67070,4 тис.грн. або 20,7%, палаців і будинків культури, клубів — 57667,3 тис.грн. або 17,8%, театрів — 36068,0 тис.грн. або 11,1%, музеїв і виставок — 27649,0 тис.грн. або 8,6% (див. табл. 4.3.6.).

На фінансування засобів масової інформації з місцевих бюджетів України було спрямовано 29327,1 тис.грн., у тому числі на потреби телебачення та радіомовлення — 7795,1 тис.грн., преси — 20379,0 тис.грн., книговидання — 901,8 тис.грн., інших засобів масової інформації — 251,2 тис.грн.

Видатки з місцевих бюджетів України на фізичну культуру та спорт становили у 1998 р. 94281,6 тис.грн. Із цих коштів більша частка була спрямована на утримання та організацію навчально-тренувальної роботи дитячо-юнацьких спортивних шкіл — 48382,3 тис.грн., на проведення спортивних

Таблиця 4.3.6. Склад і структура видатків на культуру та мистецтво з місцевих бюджетів України у 1998 р.<sup>15</sup>

| Групи видатків                                        | Використано коштів, тис.грн. | Питома вага до підсумку, % |
|-------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Театри                                                | 36068,0                      | 11,1                       |
| Філармонії, музичні колективи, ансамблі тощо          | 12206,1                      | 3,8                        |
| Бібліотеки                                            | 67263,4                      | 20,8                       |
| Музеї та виставки                                     | 27649,0                      | 8,6                        |
| Заповідники                                           | 4361,0                       | 1,4                        |
| Палаці та будинки культури, клуби тощо                | 57667,3                      | 17,8                       |
| Школи естетичного виховання дітей                     | 67070,4                      | 20,7                       |
| Кінематографія                                        | 9818,8                       | 3,0                        |
| Архівна справа                                        | 1161,4                       | 0,4                        |
| Інші заходи та заклади в галузі мистецтва та культури | 40255,1                      | 12,4                       |
| Усього, культура і мистецтво                          | 323520,5                     | 100                        |

зборів і змагань було використано 14915,7 тис.грн. або 15,8% від усіх видатків на фізичну культуру і спорт, на фінансову підтримку спортивних споруд — 8114,8 тис.грн. або 8,6%, державну підтримку громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості — 6893,6 тис.грн. або 7,3% (див. табл. 4.3.7.).

У складі видатків місцевих бюджетів України на розвиток галузей народного господарства понад 60% припадає на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику, а серед них основна частина — це фінансування робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг загального користування (див. табл. 4.3.8). Як було зазначено у попередньому параграфі, одним із дохідних джерел місцевих бюджетів є відрядження та збори на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування, які повинні використовуватися за цільовим призначенням. Значні суми за рахунок коштів місцевих бюджетів спрямовуються на виплату дотацій міському електротранспорту, а також місцевому автомобільному транспорту.

У видатках на сільське господарство передбачається оплата

<sup>15</sup> За даними Міністерства фінансів України.

Таблиця 4.3.7. Склад і структура видатків на фізичну культуру та спорт із місцевих бюджетів України у 1998 р.<sup>16</sup>

| Групи видатків                                                                      | Використано коштів, тис.грн. | Питома вага до підсумку, % |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| 1. Здійснення заходів з фізичної культури і спорту:                                 | 87388,0                      | 92,7                       |
| проведення навчально-тренувальних зборів і змагань                                  | 14915,7                      | 15,8                       |
| заходи в галузі інвалідного спорту                                                  | 2003,5                       | 2,2                        |
| масові заходи з фізичної культури і нетрадиційних видів спорту                      | 2827,3                       | 3,0                        |
| утримання дитячо-юнацьких спортивних шкіл                                           | 48382,3                      | 51,3                       |
| фінансова підтримка спортивних споруд                                               | 8114,8                       | 8,6                        |
| утримання рятувальних станцій на водах                                              | 3753,0                       | 4,0                        |
| інші видатки                                                                        | 7391,4                       | 7,8                        |
| 2. Державна підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості | 6893,6                       | 7,3                        |
| Усього, фізична культура та спорт                                                   | 94281,6                      | 100                        |

Таблиця 4.3.8. Склад і структура видатків на розвиток економіки з місцевих бюджетів України у 1998 р.<sup>17</sup>

| Групи видатків                                                           | Використано коштів, тис.грн. | Питома вага до підсумку, % |
|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Промисловість та енергетика                                              | 58982,7                      | 2,4                        |
| Будівництво                                                              | 652324,7                     | 26,2                       |
| Сільське та лісове господарства, рибальство та мисливство                | 253621,2                     | 10,2                       |
| Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика | 1514376,4                    | 60,9                       |
| Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю                         | 6714,7                       | 0,3                        |
| Усього, народне господарство                                             | 2486019,7                    | 100                        |

робіт із докорінного поліпшення земель, проведення земельної реформи, утримання загальнодержавних і міжгосподарських державних меліоративних систем, проведення проти-епізоотичних заходів тощо.

<sup>16</sup> За даними Міністерства фінансів України.

<sup>17</sup> За даними Міністерства фінансів України.



Видатки на промисловість та енергетику включають виплати з державного регулювання цін на тверде паливо, в складі видатків на будівництво — фінансування капітальних вкладень в об'єкти виробничого та невиробничого призначення.

При досить високій питомій вазі видатків на розвиток економіки їх не вистачає для нормального функціонування комунального, житлового, побутового господарств, що належать до комунальної власності. Потребує ремонту, а отже значних капіталовкладень, велика частина житлового фонду, автошляхів, каналізаційних та очисних споруд. Вирішення всіх проблем, які виникають при функціонуванні органів місцевої влади, виконання наданих їм повноважень неможливе без зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, пошуку нових нетрадиційних джерел надходжень, а також проведення радикальних реформ, які б сприяли розвитку вітчизняного виробництва.

Закон України “Про бюджетну систему України” визначив лише основні напрямки використання коштів місцевих 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 народних депутатів і районними та міськими (міст з районним поділом) радами народних депутатів. Відсутність законодавчо встановленого деталізованого переліку видатків за кожним видом місцевих бюджетів, з одного боку, і право самостійного розмежування видатків між бюджетами органами місцевого самоврядування, з великими можливостями для суб'єктивізму, — з іншого, не сприяли встановленню єдиного підходу щодо вирішення цього завдання в межах усієї бюджетної системи України. Перелік видатків місцевих бюджетів змінювався, він також не був повною мірою уніфікованим у розрізі видів місцевих бюджетів.

Як підтвердив досвід останніх років в Україні давно назріла проблема чіткого розмежування видатків між бюджетами всіх рівнів і видів. Необхідність вирішення цього складного завдання зумовлена зокрема:

— існуванням достатньо великої кількості видів місцевих бюджетів (республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, міські міст Києва та Севастополя, районні в містах, селищні, сільські бюджети), видатки яких повинні бути розмежовані;

- розширенням повноважень і, відповідно, збільшенням переліку видатків місцевих бюджетів;
- розподілом видатків місцевих бюджетів на поточні та видатки розвитку;
- виокремленням видатків, пов'язаних з виконанням власних і делегованих повноважень;
- необхідністю забезпечення цільового й ефективного витрачання бюджетних коштів;
- усуненням дублювання у фінансуванні видатків з бюджетів різних видів;
- забезпеченням стабільності у розподілі видатків місцевих бюджетів;
- припиненням практики зміни джерел фінансування окремих потреб.

Склад видатків у розрізі видів місцевих бюджетів у 1998 р. наведено в додатку 2. Звісно, що розмежування видатків безпосередньо визначає особливості видаткових частин місцевих бюджетів. У таблиці 4.3.9 показана структура видатків республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських, селищних і сільських бюджетів, яка характеризується досить значними відмінностями.

Так, видатки на освіту, щодо сукупних видатків місцевих бюджетів, коливалися від 9% для республіканського бюджету

Таблиця 4.3.9. Структура видатків окремих видів місцевих бюджетів України у 1998 р.<sup>18</sup>

| Групи видатків                  | Респуб. бюджет АРК, обласні, міст Києва та Севастополя | Міст обласн. підпорядкування | Районні | Міст районного підпорядкування | Селищні | Сільські |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------|---------|--------------------------------|---------|----------|
| Освіта                          | 9,0                                                    | 24,0                         | 31,4    | 56,4                           | 61,3    | 60,6     |
| Охорона здоров'я                | 19,3                                                   | 23,3                         | 27,3    | 5,5                            | 7,7     | 11,5     |
| Соц. захист і соц. забезпечення | 12,1                                                   | 19,8                         | 27,3    | 2,6                            | 1,8     | 1,3      |
| Народне господарство            | 43,7                                                   | 22,9                         | 6,5     | 25,5                           | 16,3    | 2,4      |
| Управління                      | 1,4                                                    | 2,8                          | 1,8     | 5,0                            | 7,9     | 17,9     |
| Інші                            | 14,5                                                   | 7,2                          | 5,7     | 5,0                            | 5,0     | 6,3      |
| Усього                          | 100                                                    | 100                          | 100     | 100                            | 100     | 100      |

<sup>18</sup> За даними Міністерства фінансів України.

Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст Києва та Севастополя бюджетів до 61,3% для селищних бюджетів. Основна причина такої диференціації — фінансування найчистішої ланки освітніх закладів — середніх загальноосвітніх шкіл, а також установ дошкільної освіти (дитячих садків). Ці заклади фінансуються лише з районних бюджетів та бюджетів територіальних громад, в структурі видатків яких вони становлять найбільшу питому вагу.

Фінансування сфери охорони здоров'я з бюджетів міст республіканського та обласного підпорядкування, а також районних бюджетів становить приблизно 1/4 сукупних видатків, майже 1/5 — з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст Києва та Севастополя бюджетів. Одночасно, у бюджетах міст районного підпорядкування та селищних бюджетах ці видатки становлять 5-7%. Ця відмінність спричинена розмежуванням у фінансуванні лікарень широкого профілю — найбільшої за абсолютними розмірами групи видатків місцевих бюджетів у галузі охорони здоров'я.

Виплати з соціального захисту та соціального забезпечення досягають найбільшого значення у структурі видатків районних бюджетів — 27,3%, міст республіканського та обласного підпорядкування — 19,8%. Водночас, у видатках міст районного підпорядкування та селищних і сільських бюджетах вони становлять 1-3%. На коливання цього показника значний вплив мають додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, які становлять понад 40% від видатків із соціального захисту та соціального забезпечення з місцевих бюджетів. Основна частка цих виплат здійснюється з бюджетів міст республіканського та обласного підпорядкування та районних бюджетів. Крім того, майже всі виплати з пільг ветеранам війни та праці — другої за абсолютними розмірами групи видатків із соціального захисту та соціального забезпечення населення — фінансуються з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного підпорядкування та районних бюджетів, що й зумовлює відповідно більшу питому вагу таких видатків у цих бюджетах у порівнянні з іншими видами місцевих бюджетів.

Структурні відмінності видатків на народне господарство з місцевих бюджетів різних видів зумовлені тим, що:

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

— виплати з державного регулювання цін на тверде паливо, які входять до складу видатків на промисловість та енергетику, здійснюються з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст Києва та Севастополя бюджетів, і в них вони становлять найбільшу питому вагу;

— фінансування сільського та лісового господарств, рибальства та мисливства здійснюється переважно з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів і майже не долучається до складу видатків інших видів місцевих бюджетів;

— видатки на фінансування робіт з будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування майже повністю відшкодовуються за рахунок коштів республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських бюджетів міст Києва та Севастополя. У складі інших місцевих бюджетів вони незначні;

— дотації метрополітену та міському електротранспорту виплачуються лише за рахунок коштів республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст Києва та Севастополя бюджетів і бюджетів міст республіканського та обласного підпорядкування, дотації місцевому автомобільному транспорту — головню з вищезазначених, а також районних бюджетів. В інших місцевих бюджетах вони незначні.

Видатки на державне управління становлять від 1,4% у республіканському бюджеті Автономної Республіки Крим, обласних, міських міст Києва та Севастополя бюджетах до 17,9% від сукупних видатків селищних бюджетів. Тобто, існує своєрідна обернена залежність: чим вищий рівень місцевого бюджету (республіканський, обласний, районний міський бюджет) тим менша питома вага видатків на державне управління. У складі цих видатків, в основному, видатки на утримання місцевих органів самоврядування.

Розширення кола завдань органів місцевого самовряду-

вання, виокремлення власних повноважень від делегованих їм державною виконавчою владою потребують розмежування видатків місцевих бюджетів, пов'язаних з їхнім здійсненням. Бюджетною резолюцією-2000 уперше було визначено перелік державних делегованих повноважень і власних повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до функціональної класифікації бюджетних видатків. До державних делегованих повноважень належать:

фінансування органів управління — компенсації органам місцевого самоврядування за виконання делегованих державних повноважень, технічний нагляд за будівництвом та капітальним ремонтом бюджетних установ, централізовані бухгалтерії системи освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, групи з централізованого господарського обслуговування системи освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, утримання апарату управління фізкультурно-спортивних організацій;

забезпечення пожежної охорони;

утримання медичних витверезників, інспекцій у справах неповнолітніх, приймальників-розподільників та притулків для неповнолітніх, спеціальних приймальників-розподільників;

освіта — дошкільна, загальна середня, заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, позашкільна освіта, заклади науково-методичного забезпечення системи освіти та підвищення кваліфікації кадрів, вищі навчальні заклади I-II рівнів акредитації, які перебувають у комунальній власності;

охорона здоров'я — лікарні широкого профілю, спеціалізовані медичні заклади (крім клінік науково-дослідних інститутів), поліклініки та амбулаторії, спеціалізовані поліклініки, загальні та спеціалізовані стоматологічні поліклініки, фельдшерсько-акушерські пункти;

соціальний захист та соціальне забезпечення (за винятком виплати спеціальних пенсій, виплат та компенсацій реабілітованим, біженцям та депортованим, а також фінансування будинків-інтернатів для малолітніх інвалідів та інших соціальних закладів, які утримуються безпосередньо за рахунок державного бюджету);

житлово-комунальне господарство — дотація житлово-комунальному господарству;

культура та мистецтво — театри, філармонії, бібліотеки, музеї, виставки, заповідники, палаци та будинки культури,

клуби, школи естетичного виховання дітей та інші заклади місцевого значення;

фізична культура і спорт — утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл, фінансування підтримка спортивних споруд, утримання рятувальних станцій на водах, утримання гірських рятувальних служб.

Власні повноваження органів місцевого самоврядування, згідно з Бюджетною резолюцією-2000, включають:

утримання місцевого самоврядування;

житлово-комунальне господарство — житлово-експлуатаційне господарство, капітальний ремонт житлового фонду місцевих органів влади, теплові мережі, водопровідно-каналізаційне господарство, благоустрій міст, селищ, сіл, видатки на впровадження засобів обліку витрат та регулювання споживання води, електричної, теплової енергії та природного газу для бюджетних установ, збір і вивезення сміття та відходів, утримання інших бюджетних установ житлово-комунального господарства;

фізична культура і спорт — утримання місцевих спортивних команд і проведення навчально-тренувальних зборів і змагань;

утримання місцевих музичних колективів та ансамблів, інших закладів мистецтва та заходи місцевого значення;

типове проектування, реставрація та охорона пам'яток архітектури місцевого значення;

культурні заходи місцевого значення;

експлуатація доріг місцевого значення;

фінансування інших видатків, затверджених радою відповідного рівня, крім видатків, що фінансуються виключно за рахунок державного бюджету.

Практичне втілення такого розподілу повноважень сприяє, насамперед, забезпеченню єдиного підходу в розподілі видатків місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць України, а також усуває можливість неоднозначного тлумачення складу видатків із виконання власних і делегованих повноважень.

При використанні бюджетних коштів до підприємств, організацій та установ, що їх отримують, а в їх особі — до керівників як розпорядників бюджетних коштів, висуваються певні вимоги, необхідність дотримання яких зумовлена тим, що:

— кошти, одержані з бюджетів, є загальнодержавним надбанням, вони надходять від усіх платників податків;



— розмір бюджетних коштів обмежений, а їхнє надання безпосередньо визначається ефективністю функціонування економіки в цілому;

— нерідко спостерігаються випадки зловживань у використанні бюджетних коштів.

Засади, на яких надаються кошти з бюджетів, на практиці одержали назву принципів бюджетного фінансування, найважливішим з яких є те, що:

— дотримується безповоротність у наданні коштів із бюджетів;

— надання їх здійснюється з урахуванням обсягів і строків надходжень інших доходів;

— бюджетне фінансування проводиться лише при виконанні установою своїх виробничих показників;

— кошти надаються в міру використання раніше виділених коштів;

— надаються вони за умови цільового використання;

— треба дотримуватися режиму економії;

— одночасно здійснюється контроль за економним і цільовим використанням коштів;

— фінансування з бюджету проводиться лише в межах наявних фінансових ресурсів.

Необхідною умовою своєчасного та повного фінансування запланованих видатків є виконання дохідної частини місцевих бюджетів. У разі недоодержання доходів, видатки бюджетів підлягають скороченню. Умови пропорційного скорочення бюджетних видатків визначені Законом “Про бюджетну систему України”. Це:

— перевищення рівня дефіциту бюджету понад встановлений розмір, яке виникає в ході виконання бюджету;

— значне зменшення обсягів надходжень від дохідних джерел;

— неспроможність фінансування передбачених бюджетами заходів через те, що при виконанні бюджету його дефіцит не зменшується.

Пропорційне скорочення затверджених бюджетних видатків здійснюється щомісяця за усіма статтями бюджету (крім захищених) до кінця бюджетного року. Захищеними статтями бюджетних видатків є такі, що фінансуються першочергово та не підлягають скороченню через недовиконання дохідної частини бюджету. Доцільність вирізнення таких видатків серед усіх напрямків використання бюджетних коштів зумовлена:

— визначенням пріоритетів щодо використання бюджетних коштів;

— забезпеченням гарантованого фінансування певних, в основному, соціально важливих видатків за умов дефіцитності фінансових ресурсів, а також у разі недоотримання доходів.

Перелік захищених статей може переглядатися разом зі змінами обсягів фінансових ресурсів держави, пріоритетів у використанні бюджетних коштів і тому, як правило, цей перелік визначається щорічними законами про державний бюджет України, які складаються на основі бюджетних резолюцій.

У 1999-2000 рр. захищеними статтями державного бюджету України та місцевих бюджетів, згідно з Законом “Про Державний бюджет України на 1999 рік” та Постановою Верховної Ради України “Про основні напрямки бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція)” є:

оплата праці працівників бюджетних установ (у тому числі оплата праці працівників освіти, погашення заборгованості минулих років);

нарахування на заробітну плату (у тому числі погашення заборгованості минулих років);

придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;

забезпечення продуктами харчування;

трансферти місцевим бюджетам;

трансферти населенню, пов'язані з соціальним захистом та соціальним забезпеченням (пенсії, допомоги, стипендії, повернення заощаджень громадян).

Планування видатків на утримання бюджетних установ здійснюється в процесі складання кошторисів доходів і видатків — основного планового документа, який визначає загальний обсяг, цільове надходження, використання та поквартальний розподіл коштів бюджетної установи.

До 1.01.2000 р. складалися єдині кошториси бюджетних установ, що мали три розділи, у кожному з яких була дохідна та видаткова частини, а розмежування проводилося залежно від природи дохідних джерел:

1 розділ. Бюджетні асигнування.

2 розділ. Інші кошти.

3 розділ. Видатки за рахунок перевищення доходів над видатками спеціальних та інших позабюджетних коштів.

Для більшості бюджетних установ, насамперед для освітніх, лікувальних закладів, органів місцевого самоврядування

основним джерелом доходів є бюджетні асигнування, обсяги яких визначаються в процесі бюджетного планування. Серед інших джерел найпоширенішими надходженнями є:

- кошти, що надходять за навчання, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів;

- плата за надання додаткових освітніх послуг;

- плата батьків за утримання дітей у дитячих дошкільних закладах;

- плата за надані медичні послуги;

- доходи від реалізації продукції навчально-виробничих та лікувально-виробничих майстерень, цехів;

- доходи від здачі в оренду майна;

- плата за проживання в гуртожитках тощо.

Використання коштів бюджетних установ відображається у видатковій частині кошторису доходів і видатків із розподілом коштів за категоріями економічної класифікації:

- видатки на товари та послуги;

- оплата праці працівників бюджетних установ;

- нарахування на заробітну плату;

- придбання предметів постачання та матеріалів;

- видатки на відрядження;

- оплата послуг з утримання бюджетних установ;

- оплата комунальних послуг та енергоносіїв;

- дослідження та розробки, державні програми;

- субсидії та поточні трансфертні виплати;

- капітальні видатки;

- придбання основного капіталу;

- придбання обладнання та предметів довгострокового використання;

- капітальний ремонт;

- придбання землі та нематеріальних активів. Капітальні трансферти.

Питаннями цільового та економного витрачання коштів бюджетними установами постійно опікуються фінансові органи. Не випадково останніми роками урядом України було ухвалено низку рішень, спрямованих на економію бюджетних коштів та підвищення ефективності їх використання. Так, було поставлено за мету оптимізувати кількість і структуру бюджетних установ, скоротити видатки на їхнє утримання, насамперед видатки на державне управління.

Бюджетним установам доводяться ліміти витрат на утримання легкового та спеціального автотранспорту, заборонено

придбання мобільних телефонів і легкових автомобілів без дозволу Міністерства фінансів; обмежено можливості з преміювання, надання допомоги, встановлення надбавок до посадових окладів; рекомендовано забезпечити ефективне використання належних їм приміщень, передбачивши здачу в оренду вільних.

Кабінет Міністрів України 9 січня 2000 р. ухвалив постанову, яка докорінно змінила порядок складання, розгляду, затвердження та основні вимоги щодо виконання кошторисів доходів і видатків бюджетних установ та організацій. Зміни, передбачені цією постановою, зумовлені включенням, починаючи з 2000 р., до бюджетів усіх рівнів позабюджетних коштів бюджетних установ та організацій, а також розподілом бюджету на загальний і спеціальний фонди.

Кошторис доходів і видатків бюджетної установи повинен мати дві складові:

- загальний фонд, який вміщує обсяг надходжень із загального фонду бюджету, та розподіл видатків за повною економічною класифікацією на виконання бюджетною установою, організацією основних функцій;

- спеціальний фонд, який вміщує обсяг надходжень зі спеціального фонду бюджету та їхній розподіл за повною економічною класифікацією на здійснення видатків спеціального призначення, а також на реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних із виконанням установою основних функцій.

При складанні проектів кошторисів ставиться вимога щодо:

- урахування об'єктивної потреби в коштах кожної бюджетної установи ґрунтуючись на її основних виробничих показниках і контингентах, які встановлюються для установ, обсягу виконуваної роботи, штатної чисельності, необхідності реалізації окремих програм та запланованих заходів щодо скорочення витрат у плановому періоді;

- першочергового забезпечення бюджетними коштами видатків на оплату праці з нарахуваннями, а також на господарське утримання установи;

- додержання суворого режиму економії коштів і матеріальних цінностей;

- передбачення видатків на придбання обладнання, капітальний ремонт приміщень тощо, які не є першочерговими, лише за умови забезпечення коштами невідкладних витрат та відсутності заборгованості.

Незважаючи на складні умови сьогодення, в перспективі

поряд із покращенням економічного становища обов'язково постане питання про зміну самої природи бюджетного фінансування. Держава як замовник на послуги бюджетних установ повинна відповідно їх оплачувати з тим, аби не просто відшкодовувати понесені видатки, а й давати змогу оновлювати матеріально-технічну базу, заохочувати працівників, вирішувати соціальні проблеми колективу. Відповідно до цього повинні бути визначені тарифи на послуги установ соціально-культурної сфери.

Склад і структура видатків місцевих бюджетів України, чітко окреслена соціальна спрямованість у витрачання бюджетних коштів зумовлюють особливу значимість проблем, пов'язаних з раціональним використанням коштів, які спрямовуються на фінансування об'єктів соціально-культурної сфери та житлово-комунального господарства, надання допомог з соціального захисту та соціального забезпечення населення. Від того, скільки коштів буде надано на утримання шкіл, дошкільних закладів, лікарень, поліклінік, фізкультурних і спортивних установ тощо залежить міра задоволення потреб населення, гарантованих Конституцією України. З огляду на те, що бюджетні кошти завжди обмежені обсягами доходів, які реально надійшли до бюджету (а в умовах економічної кризи вони мають тенденцію до зменшення), особливої актуальності набувають проблеми:

- консолідації фінансових ресурсів, необхідних для задоволення соціальних потреб, насамперед бюджетних коштів, позабюджетних фондів, відомчих коштів;

- залучення альтернативних джерел доходів для фінансування соціально-культурної сфери, основними з яких повинні бути кошти від додаткових платних послуг бюджетних установ (за умови незмінності обсягів безкоштовних послуг), доходів від підприємницької діяльності, від здачі в оренду приміщень, обладнання;

- організації взаємовідносин між органами влади та закладами соціальної сфери за принципом “замовник — виконавець соціальних послуг” і здійснення фінансування цих закладів за умови виконання замовлення;

- поширення практики державного замовлення на виконання соціально-культурних послуг, укладення контрактів на засадах гласності та конкурсного добору виконавців;

- оптимізація структури об'єктів соціально-культурної сфери відповідно до потреб населення.

Одним із напрямків залучення додаткових коштів для фінансування соціально-культурної сфери є розширення переліку податкових пільг тим суб'єктам господарювання, які спрямовують частину своїх прибутків на утримання неприбуткових соціально-культурних організацій. Наявний порядок оподаткування прибутку підприємств передбачає включення до складу валових витрат, а отже звільнення від оподаткування податком на прибуток, коштів, використаних на утримання соціально-культурних об'єктів, коштів або вартості майна, переданих неприбутковим організаціям (але не більше, ніж 4% від оподатковуваного прибутку за попередній період).

Не менш перспективним напрямком, окрім стимулювання спрямування коштів підприємницьких структур організаціям бюджетної сфери за допомогою податкових пільг, є підтримка недержавних формувань, особливо малих підприємств, фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності, які працюють у соціально-культурній сфері, створюють робочі місця, у тому числі для осіб з обмеженою працездатністю. Безпосереднє дотування таких суб'єктів господарювання суперечить засадам ринкової економіки і тому імовірними напрямками державного сприяння повинно бути:

- надання організаційної підтримки та консультаційної допомоги, особливо під час створення таких організацій, і налагодження їхньої діяльності;
- сприяння у підготовці кадрів, координації проектів, доступі до банків даних тощо;
- сприяння у наданні приміщень із комунального фонду, зменшення орендної плати за приміщення;
- надання пільг за місцевими податками та зборами.

Суттєвого зменшення бюджетних видатків на охорону здоров'я можна досягти за умови запровадження страхової медицини, яка передбачає принципово інший підхід щодо фінансування зазначених видатків і залучення, крім коштів державного та місцевих бюджетів, інших дохідних джерел, насамперед коштів населення. Страхова медицина охоплює фінансування:

- видатків на медичне обслуговування населення;
- підготовки медичних кадрів;
- видатків на наукові дослідження в галузі медицини;
- будівництва нових медичних закладів.

Страхова медицина передбачає запровадження медичного



як окремого виду страхування, об'єктом якого є видатки, пов'язані зі здоров'ям, наданням медичної допомоги населенню.

При страховій медицині джерелами фінансування видатків на охорону здоров'я є:

1) бюджетні кошти, які спрямовуються на підготовку медичних кадрів, фінансування наукових досліджень, будівництво нових медичних установ, оплату медичних послуг для непрацюючих громадян;

2) кошти суб'єктів господарювання — обов'язкові внески, які входять до складу затрат виробництва. За рахунок цих надходжень оплачується гарантована медична допомога для працюючих громадян;

3) кошти населення для оплати медичних послуг на рівні вищому, ніж той, що гарантується обов'язковими внесками суб'єктів господарювання на медичне страхування.

Для запровадження страхової медицини та медичного страхування треба провести значну підготовчу роботу для узагальнення даних за статистикою захворювань і розробки науково обгрунтованих розмірів обов'язкових відрахувань на медичне страхування. Доцільним є вивчення зарубіжного досвіду.

Відрахування на медичне страхування повинні бути визначеними в таких розмірах, щоб:

- забезпечити фінансування поточних затрат медичних закладів;

- передбачити створення резервного фонду, який повинен використовуватися у разі збільшення захворювань;

- відшкодувати затрати страхових організацій — посередників у медичному страхуванні;

- передбачити формування прибутку страховими організаціями, які працюють в умовах комерційного розрахунку.

Вивчення практики витрачання коштів місцевих бюджетів упродовж понад 80 років їхнього існування дає підставу дійти висновку про те, що до числа основних напрямків використання коштів належить утримання розгалуженої мережі соціально-культурних закладів, підтримка незахищених верств населення, фінансування місцевого господарства тощо. Очевидно, таке цільове спрямування коштів місцевих бюджетів є закономірним. Справа в тому, що місцеві органи влади покликані вирішувати суто місцеві потреби, які безпосередньо пов'язані з наданням різних суспільних послуг, піднесенням рівня добробуту населення, створенням необхідних умов для його життєдіяльності.

## V. МІСЦЕВІ ПОДАТКИ ТА ЗБОРИ

### 5.1. Економічна природа і виникнення

Податки як головне джерело державних доходів мають багатовікову історію. Цілісна система оподаткування кожної країни сформувалася завдяки тривалому періоду становлення та розвитку держави. У культурних країнах стародавнього світу існували досить складні системи податків. Так, у древній Індії справлялися поземельний, промисловий, торговий податки; їхні розміри визначалися за певними частками доходів або за вартістю продуктів виробництва, предметів торгівлі (від  $1/5$  до  $1/6$ ). Цікаво, що сплата податків вважалася не світським обов'язком, як тепер, а зумовлювалася релігійними віруваннями. Дуже часто податки мали форму жертвоприношення.

У древніх класичних державах податки стають вже суто світською повинністю з огляду на розвиток самої ідеї державності. У римській імперії справлялися дуже різні податки. Крім того, проводилися досить складні розрахунки чисельності населення — для стягнення подушних податків; вартості майна — для справляння майнових і прибуткових податків.

В епоху феодалізму спостерігалось послаблення урядової влади, що зменшило роль податків. Більшість населення було закріпачено або знаходилося в залежності від своїх поміщиків і не сплачувало податків центральному уряду, та й самі податки, здебільшого, мали добровільний характер або справлялися у формі внесків за особливих обставин (викуп короля з полону, посвята синів короля у лицарство, видача дочок заміж тощо). Серед міського населення основними платниками податків були представники промислових і торговельних кіл, незалежні від поміщиків і лицарів. Найважливішими державними доходами того часу були домени (доходи від державного майна) та регалії (казенні державні промисли, в яких держава мала перевагу перед підданими).

Наприкінці XV — початку XVI ст. відбулося значне зміцнення урядової влади, формувалась постійна армія, розвивалась внутрішня та зовнішня торгівлі, натуральне господарство поступово витіснялося грошовим. Усе це стало поштовхом

для розвитку і вдосконалення обкладання. Найбільшого поширення набули податки у вигляді мита, тобто плати за послуги, які держава надавала окремим громадянам (судове мито, мито за переміщення людей і товарів, мито як винагорода за безпеку на дорогах, за устрій доріг, мостів, портів тощо).

Цікаво, що суцільне оподаткування власних підданих вважалося образливим, тому що воно нагадувало данину, якою обкладалися підкорені народи. Але поступово, під тиском все зростаючих потреб держави, оподаткування запроваджується і всередині країни, спочатку у вигляді непрямих податків, тому що вони були не такі помітні та відчутні. Однак збільшення розмірів непрямих податків має певні межі та дуже часто наштовхується на опір у вигляді відкритих повстань. Тому уряди були змушені шукати інші джерела поповнення державної скарбниці, насамперед за допомогою прямих податків.

Першими видами прямих податків стали подушні (поголовні) та поземельні. Широке застосування цих податків пояснюється відносною простотою механізму справляння, сталою базою оподаткування, неможливістю ухиляння від сплати. Із розвитком промисловості з'являються прямі податки з доходів (прибутку) капіталістичних підприємств.

В історії оподаткування (у глобальному масштабі) зазвичай виділяють три етапи. Перший — 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 у натуральному вигляді.

Другий етап охоплює XVI — XVIII ст. і характеризується зміцненням феодальних держав, грошових господарств країн, бурхливим розвитком податків, які стягувалися майже за все — вікна, двері, майно, борода, спадщину, землю, будинки, товари, прибутки, з холостяків, євреїв, повій, покійників тощо.

Лише наприкінці XVIII ст. настає цивілізованіший третій етап розвитку податків. Саме цього часу набувають поширення ідеї про законність і природність обкладання для задоволення державних потреб, обґрунтовуються найважливіші засади оподаткування. Кількість податків зменшується, вони стають одноманітнішими, держава відмовляється від дріб'язкових зборів, а надає перевагу тим, які можуть суттєво поповнити скарбницю. Відпрацьовуються також технічні прийоми збирання податків. Свого найвищого розквіту та

удосконалення податки набувають в умовах ринкового господарства.

Досліджуючи природу податків, вчені-економісти XVIII-XIX століть підкреслювали такі їхні особливості:

необхідність, яка зумовлена існуванням держави. Податки — це частина доходу від землі та промисловості, яку піддані віддають державі (Д. Рікардо);

законність і відповідність доходам — податки розглядалися як періодичні, встановлені законом внески громадян, зроблені ними відповідно до їхніх доходів на потреби держави (Л. Штейн);

обов'язковість — податки — це примусові платежі;

перерозподільчий характер — за допомогою податків перерозподіляється національний дохід (А. Вагнер).

Найвичерпніше визначення податків було запропоноване у XIX ст. німецьким професором А. Вагнером, який писав, що “Налоги суть принудительные взносы частных хозяйств, отчасти идущие на покрытие общественных (государственных) расходов, отчасти являющиеся средством изменения распределения народного дохода”<sup>1</sup>.

Підставою для стягнення податків вважалося існування та діяльність держави, зокрема надання нею таких послуг, як освіта та охорона здоров'я населення, підтримка непрацюючих членів суспільства, охорона правопорядку, захист кордонів тощо. У XVIII — на початку XIX ст. принцип “послуги — відшкодування” був визнаний головною мотивацією щодо збирання податків. На основі цього доходили висновку: окремі члени суспільства повинні платити податок пропорційно одержаним вигодам від тих послуг, що надає держава.

Проте поширення ідей справедливого оподаткування, сумірного з доходами платників, змусило економістів відмовитися від обґрунтування податків як плати за державні послуги та надати перевагу принципу платоспроможності, який характеризується залежністю суми сплачених податків від розмірів доходів платників. Отже, податки, побудовані за таким принципом, є засобом перерозподілу доходів між багатими та бідними членами суспільства.

Нинішні системи оподаткування передбачають застосування двох зазначених вихідних підстав для обкладання, хоча

---

<sup>1</sup> Энциклопедический словарь / Под ред. И.Е.Андреевского. — СПб: Изд. Ф.А.Брокгауз, И.А.Ефрон. — Т. XXа. — С. 499.

сфера дії у них різна. Принцип платоспроможності частіше застосовується у загальнодержавному оподаткуванні. Держава вирішує макроекономічні проблеми, піклується про добробут населення та організовує оподаткування на основі реальної здатності населення сплачувати податки. Для місцевого оподаткування більшою мірою характерно застосування принципу “послуга — відшкодування”, адже саме на рівні місцевих господарств найпомітнішим є 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 та зв'язку, відпочивають у спеціально облаштованих місцях тощо. Для населення податки асоціюються з необхідністю оплати цих послуг. Крім того, очевидним постає взаємозв'язок між величиною податку і рівнем та якістю послуг, які надаються місцевими властями.

Зусилля багатьох вчених ще за часів виникнення фінансової науки були спрямовані на пошук можливих форм поєднання зазначених двох мотивацій для податків, на обґрунтування засад оптимального оподаткування. А. Сміт у 1776 р. у фундаментальній праці “Дослідження про природу і причини багатства народів” визначив чотири основні правила оподаткування. Так, він писав, що:

по-перше, всі громадяни повинні брати участь в утриманні уряду пропорційно своїм доходам, які вони одержують під захистом та опікою держави. Тобто, треба дотримуватися рівності оподаткування;

по-друге, податки повинні бути чітко визначені, а не довільні. Це означає встановлення строків сплати, способів платежу, сум податків, зрозумілих для платника та всіх інших осіб;

по-третє, податки повинні стягуватися тоді та в такий спосіб, щоб це було вчасно та зручно для платника. Ця необхідна умова оподаткування передбачає зручність справляння;

по-четверте, кожен податок має бути розроблений так, щоб якомога менше вилучати грошей у платників понад той дохід, який він приносить у скарбницю, тобто забезпечити дешевизну справляння податків. Великі витрати на збирання податку роблять сам податок недоцільним<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов (Вступ. статья и коммент. канд. экон. наук В.С.Афанасьева) — М.: Соцэкгиз, 1962. — С. 588-589.

У XIX ст. класичні засади обкладання були розвинуті та доповнені. Відомий російський вчений Н.І.Тургенев 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<sup>3</sup>.

Швейцарський економіст С. де Сисмонді обґрунтував застосування в обкладанні неоподатковуваного мінімуму доходів (згідно з нинішньою термінологією). Крім того, важливим правилом оподаткування він вважав те, що податки не повинні сприяти відтоку багатства з країни<sup>4</sup>.

Російський вчений І.І. Янжул до чотирьох правил А. Сміта додає п'яте: держава не повинна запроваджувати податки, які суперечать вимогам морального кодексу<sup>5</sup>.

Найдаліше групування принципів оподаткування було проведено видатним німецьким економістом А. Вагнером, якому, крім того, належить обґрунтування необхідності оподаткування доходів, пов'язаних із припливом населення у певні місцевості (прообраз сучасних курортних зборів). Перевагою підходу, застосованого А. Вагнером щодо групування принципів оподаткування є те, що він відокремив теоретичні засади оподаткування від технічних питань справляння податків:

Етичні засади оподаткування.

1. Загальність.
2. Недоторканість особистої свободи платників.
3. Рівність (відповідність податків доходам).
- Засади управління податками.
4. Визначеність.
5. Зручність.
6. Дешевизна та мінімум податкового тягаря.

Народно-господарські (фінансово-політичні) засади оподаткування.

7. Належний вибір джерел податків.

---

<sup>3</sup> Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. — 3-е изд. — М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1937. — С. 14, 26.

<sup>4</sup> Сисмонд де Сисмонди. Новые начала политической экономии (Перевод Б.О.Эфруси) — М., 1897. — С. 149.

<sup>5</sup> Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. — СПб., 1890. — С. 274.



8. Достатність та еластичність надходжень від податків<sup>6</sup>.

Отже, А. Вагнер поширив перелік засад оподаткування, зазначених А. Смітом, і додав до визначених ним чотирьох правил (рівності, визначеності, зручності, дешевизни) ще чотири — загальність, недоторканість свободи платників, оптимальність щодо вибору джерел податку, достатність та еластичність надходжень від податку.

Тож, еволюція поглядів щодо оптимальних засад обкладання тривала починаючи від вимог дотримання справедливості та зрозумілості оподаткування до необхідності впровадження етичних норм в оподаткуванні, ефективного адміністрування податків та забезпечення достатніх доходів до державної скарбниці. Нині більше уваги приділяється проблемам впливу податків на економіку, міри їхньої прогресивності у порівнянні з доходами населення та суб'єктів господарювання<sup>7</sup>.

Загальновизнаними з боку нинішньої фінансової науки є такі вимоги щодо системи оподаткування:

1. Економічна ефективність, яка полягає у тому, що податкова система не повинна перешкоджати ефективному розподілові ресурсів.

2. Адміністративна простота — податкова система повинна бути простою та відносно недорогою.

3. Гнучкість — здатність швидко (в деяких випадках — автоматично) реагувати на зміну економічних обставин.

4. Політична відповідність — податкова система повинна бути спроектована так, аби індивіди були переконані у доцільності своїх податкових виплат.

5. Справедливість — податкова система повинна бути справедливою до всіх індивідів<sup>8</sup>.

Законом України "Про систему оподаткування" визначено засади побудови та призначення вітчизняної системи оподаткування, які значною мірою зумовлені основними напрямками сучасної фінансової політики України, а також віддзерка-

<sup>6</sup> Холдский Л.В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. — 4-е изд., перераб. и доп. — СПб, 1913. — С. 124-125.

<sup>7</sup> Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. Ю.Немец (ред.). — К.: Основи, 1998. — С. 166.

<sup>8</sup> Стігліц, Джозеф Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А.Олійник, Р.Скільський. — К.: Основи, 1998. — С. 470; Реформа местных финансов в Центральной и Восточной Европе. — 2-е изд. доп. — М.: ИПЦ "Финпол", 1995. — С. 55.

люють найважливіші проблеми у сфері оподаткування. Законом зокрема зазначено, що основними принципами системи оподаткування є:

стимулювання підприємницької виробничої діяльності та інвестиційної активності за допомогою введення пільг щодо оподаткування прибутку, спрямованого на розвиток виробництва;

обов'язковості — впровадження норм щодо сплати податків і зборів та встановлення відповідальності платників податків за порушення податкового законодавства;

рівнозначності та пропорційності у справлянні податків з юридичних осіб через вилучення певної частки від одержаного прибутку, сплата рівних податків за однакових розмірів прибутку, пропорційно більших податків із більших прибутків;

рівності — недопущення проявів податкової дискримінації, застосування однакового підходу до всіх суб'єктів господарювання;

соціальної справедливості, тобто надання підтримки малозабезпеченим верствам населення за допомогою запровадження обґрунтованого неоподатковуваного мінімуму доходів громадян і застосування диференційованого та прогресивного оподаткування громадян, які отримують високі доходи;

стабільності — забезпечення незмінності податків, зборів, їхніх ставок, пільг протягом бюджетного року;

економічної обґрунтованості рівня податків та обов'язкових зборів із урахуванням показників розвитку національної економіки та фінансових можливостей держави, необхідності досягнення збалансованості витрат і доходів бюджету;

рівномірності сплати через встановлення таких строків сплати податків і зборів, які б забезпечили своєчасне надходження коштів до бюджету і фінансування запланованих потреб;

компетенції, тобто встановлення та скасування податків і зборів, податкових пільг їхнім платникам повинно здійснюватися відповідно до розмежування повноважень між Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим і сільськими, селищними та міськими радами;

єдиного підходу в розробці податкових законів із чітким визначенням платника податку та збору, податкового періоду, ставок, строків та порядку сплати, підстав для надання пільг;

доступності, тобто забезпечення дохідливості норм податкового законодавства для платників податків і зборів.

Класичні засади обкладання, а також принципи побудови національних систем оподаткування торкаються не лише справляння загальнодержавних податків, вони повинні “працювати” і в місцевому оподаткуванні. Органи місцевого самоврядування в багатьох країнах наділені правом запроваджувати власні податки, встановлювати ставки оподаткування чи надбавки до загальнодержавних податків. Тому діяльність місцевих властей повинна відповідати загальновизнаним критеріям оптимального оподаткування, а також основним пріоритетним напрямкам національної політики, спрямованої на розвиток економіки, забезпечення соціального захисту та підвищення життєвого рівня населення.

Найважливішими підходами щодо добору місцевих податків, за висновками Керівного комітету місцевих та регіональних органів влади Ради Європи, є:

— достатні обсяги надходжень і справедливий розподіл коштів. Місцеві податки необхідні для того, аби місцеві органи влади мали змогу надавати послуги, рівень яких у населення асоціюється із розміром сплачених податків. Кошти, зібрані на місцях, будуть використані ефективніше та економніше, аніж надані центральним урядом. Крім того, у використанні коштів місцеві органи влади підконтрольні своїм виборцям. Надходження від місцевих податків повинні бути відчутними у загальному обсязі фінансових ресурсів місцевих властей, а потреби місцевого бюджету повинні задовольнятися, в основному, за рахунок надходжень від місцевих податків і зборів. Практика європейських країн підтверджує, що неможливо забезпечити виконання останньої вимоги без застосування у місцевому оподаткуванні прибуткового податку. Усі інші місцеві податки не забезпечують таких значних надходжень, як зазначений податок;

— невеликі адміністративні та виконавські витрати. Найменшими такі витрати є при стягненні прибуткового податку, а не майнових податків, податку з обороту, податку на додану вартість. Суттєвого зниження адміністративних витрат можна досягти за допомогою використання єдиного фіскального апарату, спільних форм і баз оподаткування при справлянні загальнодержавних і місцевих податків;

— рівень впливу. Місцеві податки не повинні впливати на соціальну поведінку громадян і сприяти переміщенню по-

даткових баз. З огляду на це найдоцільнішими місцевими податками є майнові та прибуткові. При використанні місцевих податків з обороту необхідним є контроль центрального уряду за визначенням ставок оподаткування місцевими властями. Розмір місцевих податків має бути безпосередньо пов'язаний із рівнем надання місцевих послуг;

- рівень ефективності витрат. Місцеве оподаткування повинно сприяти тому, щоб видатки місцевих органів влади залишалися на доцільному рівні, тобто збільшення видатків необхідне лише тоді, коли переваги від такого збільшення стануть вищими, ніж вартість самих витрат<sup>9</sup>.

Окрім таких загальних критеріїв оптимального оподаткування щодо місцевих податків висувається низка специфічних вимог, які зумовлені їхнім особливим значенням щодо забезпечення гармонійного розвитку територій, найповнішого задоволення потреб населення. Місцеві податки повинні забезпечувати:

- невеликі коливання надходжень упродовж усього ділового циклу;

- відповідність між економічним розвитком і надходженнями місцевих податків;

- одержання податкових надходжень із місцевих баз оподаткування;

- відчутність податків і балансу інтересів, рівновагу між споживанням місцевих послуг і податковим тягарем;

- захист від одностороннього 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<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Местное финансирование в Европе. Документ, подготовленный под авторитетом Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) Совета Европы. — Издание Совета Европы, 1997. — С. 65-71.

<sup>10</sup> Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. Ю.Немец (ред.). — К.: Основи, 1998. — С. 506-507; Реформа местных финансов в Центральной и Восточной Европе. — 2-е изд. доп. — М.: ИПЦ "Финпол", 1995. — С. 30.

Розвиток держави, а в її складі окремих територіальних громад, завжди передбачав, з одного боку, тісну взаємодію між ними, а з іншого — потребував, наскільки це можливо, чіткого поділу завдань і повноважень (щодо відносності поділу справ на загальнодержавні та місцеві йшлося у I розділі).

Розмежування функцій держави та місцевих союзів потребує розмежування дохідних джерел центрального та місцевих бюджетів, яке може бути здійснене, як підтверджує світова практика, одним із наступних п'яти методів<sup>11</sup>.

1. Місцеві власті встановлюють податки з надбавками на користь центрального уряду. Така практика використовувалася у США у XIX — на початку XX ст. Вадами цієї системи стали відсутність зацікавленості місцевих органів самоврядування у здійсненні ефективного оподаткування, а також велика залежність центрального уряду від місцевих властей.

2. Центральний уряд встановлює надбавки до загальнодержавних податків на користь місцевих властей. Практика, протилежна попередній, була започаткована в XVIII ст. у Франції у вигляді “добавочних сантимів” щодо державних податків. Пізніше поширилася в інших країнах. Система надбавок найдемократичніша за своєю сутністю<sup>12</sup>. Вона створює певні можливості для місцевих органів влади у визначенні розмірів місцевих надбавок навіть якщо держава встановлює максимальне обмеження їхнього 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 зі збирання податків, адже немає необхідності створювати власний фінансовий апарат.

Проблемними питаннями щодо використання другого методу є оптимізація загального рівня оподаткування — завжди є певний ризик у встановленні занадто високих ставок податків, які можуть спричинити зниження ефекту від оподаткування.

---

<sup>11</sup> Селигман Э. Очерки по теории обложения (финансовые проблемы военного и послевоенного периода). — Петроград, Изд-во Сев.-Зап. Промбюро ВСНХ, 1924. — С. 96-97.

<sup>12</sup> Местные финансы СССР / Бригада под руководством проф. Н.Н.Ровинского. — М.: Госфиниздат, 1936. — С. 257.

3. Розподіл доходів між рівнями влади. Цей метод полягає у тому, що окремі податки спрямовуються до центрального бюджету, а інші — на задоволення місцевих потреб. Такий розподіл може бути повним або частковим, частіше — частковим. Причиною цього є значна нерівномірність розвитку територіальних громад, в результаті якої доходи, достатні для одного місцевого союзу, можуть бути недостатніми для інших.

Застосування цього методу потребує вирішення складного питання: які податки треба залишити за центральним урядом, а які віддати місцевим союзам. 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 — насамперед майнових податків, податку на доходи фізичних осіб, різних зборів, які є для населення платою за послуги місцевих властей.

Система розподілу дохідних джерел має певні переваги. Вони полягають у тому, що:

- розподіл доходів відповідає розподілу повноважень між рівнями влади та створює необхідні умови для успішного виконання притаманних їм функцій;

- дає змогу уникнути суперечок між різними видами територіальних громад через дохідні джерела;

- підпорядковує фіскальну систему досягненню основної мети — задоволення місцевих потреб;

- сприяє зменшенню загального податкового тягаря.

4. Розподіл надходжень від податків передбачає, що з загальної суми податкових надходжень на території місцевого союзу частина коштів передається до центрального бюджету, а решта залишається та спрямовується до місцевих бюджетів. Це досить поширена та ефективна практика, яка, тим не менш, може бути спричинена зміцненням централізованих засад в управлінні, обмеженням прав місцевого самоврядування. Адже пропорції розподілу податків завжди визначає центральний уряд.

5. Система допомог центрального бюджету місцевим або навпаки — місцевих бюджетів центральному. Як єдиний метод розмежування доходів така система нині не використовується. Хоча на початку XX ст. цю 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 щодо розмежування надходжень між центральним і місцевими бюджетами треба враховувати національні особливості системи оподаткування та її склад, механізм справляння кожного податку, наявність необхідного фінансового апарату тощо. З цього приводу американський професор Е. Селігман зазначив: "Следующие три момента должны быть руководящими при распределении доходов между различными публично-правовыми союзами: широта (территориального) основания податной системы, целесообразность административной организации и достаточность обложения"<sup>13</sup>.

Питання розмежування джерел доходів між бюджетами різних рівнів виходять за межі суто фінансових проблем, і завжди мають політичне забарвлення: наскільки центральний уряд довіряє місцевим властям, чи треба надавати фінансову автономію місцевим союзам, як контролювати і обмежувати податковий тягар. Керуючись загальнодержавними інтересами, такими, як забезпечення необхідних пропорцій розподілу та перерозподілу ВВП, підвищення рівня життя народу, оптимальності оподаткування, держава, як правило, не припускає повної фінансової автономії місцевих властей. Обмежуючи права місцевих союзів у сфері оподаткування, держава може визначати:

- 1) форми та розміри оподаткування, що є найжорсткішою формою обмежень;
- 2) форми обкладання, проте не встановлювати конкретні розміри, а лише максимальний рівень;
- 3) форми обкладання без максимальних обмежень розмірів податків;
- 4) лише коло придатних для оподаткування об'єктів, не обмежуючи територіальні союзи конкретними формами обкладання<sup>14</sup>.

Отже, можна виділити обмеження якісного та кількісного змісту. Якісні — це обмеження щодо використання форм обкладання, вони значно звужують фінансову самостійність місцевих властей. Кількісні обмеження торкаються встановлення розмірів обкладання або його максимальних розмірів.

<sup>13</sup> Селигман Э. Очерки по теории обложения (финансовые проблемы военного и послевоенного периода). — Петроград, Изд-во Сев.-Зап. Промбюро ВСНХ, 1924. — С. 100.

<sup>14</sup> Твердохлебов В. Местные финансы. — Одесса, 1919. — С. 72-73.

Місцеві податки, що справляються відповідно до рішень, які приймаються територіальними громадами, мають не дуже давню історію як державного фіску. Першим місцевим стягненням був податок на користь бідних, введений в Англії у XVII ст. з огляду на значне збільшення кількості злидарів, жебраків і бідних<sup>15</sup>. 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 сплачувався багатими громадянами. Основною підставою для його сплати була наявність у платників землі, будівель та іншого нерухомого майна. Податок на користь бідних справлявся як цільовий — кошти спрямовувалися на допомогу бідним. Отже, цей податок став першим прикладом місцевих податків, які запроваджувалися для фінансування потреб місцевих союзів. У міру виникнення інших потреб з'являлися інші місцеві податки — дорожній і шкільний податок, метою яких відповідно було будівництво та утримання доріг і шкіл. Існували місцеві податки для утримання лікарень, місцевої поліції та охорони, на окремі види робіт із благоустрою міст (освітлення, будівництво греблі тощо). Одні з цих податків в Англії об'єднувалися з податком на користь бідних, інші стягувалися окремо.

У Франції, державний устрій якої характеризувався високим рівнем централізації управління, а місцеві фінанси здебільшого залежали від загальнодержавної влади, місцеві податки з'явилися у формі надбавок до загальнодержавних реальних податків (поземельного, подомового, промислового). Місцевим органам самоврядування було надане право встановлювати до зазначених податків надбавки — “добавочні сантими” (сантим — дрібна монета Франції). Добавочні сантими поділялися на звичайні, які спрямовувалися на загальні потреби общин, спекулятивні — з цільовим спрямуванням коштів на задоволення місцевих потреб, надзвичайні — використовувалися для фінансування не обов'язкових видатків і потребували дозволу уряду для їх запровадження.

У Франції існував особливий податок, який справлявся на території общин — октруа, або привратний чи заставний

<sup>15</sup> Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. — Второе пересмотренное и дополненное издание. — Харьков, Изд-во “Пролетарий”, 1926. — С. 188.

збір. Октруа був непрямим податком. Він справлявся з продуктів споживання при завезенні на територію місцевого союзу. Окрім Франції октруа використовувався Бельгією, Голандією, США, але протягом XIX ст. у цих країнах був скасований. На початку XX ст. октруа зберігся в Австралії, Італії та Франції<sup>16</sup>. Усі вади непрямих податків були притаманні також і октруа, проте цей податок давав значні надходження до комунальних кас місцевих союзів, які при відміні октруа важко було забезпечити за допомогою інших місцевих податків і зборів.

У XIX ст. Прусія подала інший приклад організації місцевих фінансів та місцевого оподаткування, відмінний від Англії та Франції. Місцеві органи самоврядування в Прусії завжди мали велику самостійність у своїй діяльності загалом (згадаймо “магдебурське право”), і у фінансах зокрема. У 1892 р. місцевим властям були передані реальні податки: поземельний, подомовий та промисловий. Держава залишила за собою стягнення прибуткового та майнових податків. Поряд з таким розподілом податків між рівнями влади існувала система місцевих надбавок до прибуткового податку. Крім того, общини мали право запроваджувати податок на приріст цінностей, який набував особливого значення у містах, що розвивалися, тому, що цей процес супроводжувався зростанням ціни на землю<sup>17</sup>.

Особливою формою місцевого оподаткування стало так зване “спеціальне обкладання”. Воно стягувалося одноразово та пов’язувалося з проведенням конкретних робіт із благоустрою міст, для фінансування яких залучалися кошти тих членів територіальних громад, які від цього отримували вигоду. Така форма місцевого оподаткування набула поширення у Сполучених Штатах Америки<sup>18</sup>. В Україні ця форма місцевого оподаткування, відома під назвою самообкладання, практикувалася у сільській місцевості.

Нині місцеве оподаткування в ринкових країнах сформувалося завдяки тривалому процесові еволюції податків в цілому, пошуку оптимальних засад обкладання, становлення інс-

---

<sup>16</sup> Финансовая энциклопедия / Под ред. И.А.Блинова и А.И.Буковецкого. — М.: Государственное издательство, 1924. — С. 646.

<sup>17</sup> Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. — Второе пересмотренное и дополненное издание. — Харьков, Изд-во “Пролетарий”, 1926. — С. 189.

<sup>18</sup> Там же, С. 190.

титуту місцевого самоврядування. Нинішні місцеві податки поєднують ознаки найперших і дуже часто архаїчних форм місцевого оподаткування і довершеніші форми обкладання. До складу місцевих у деяких країнах належать певні загальнодержавні податки, і місцеві власті мають самостійні права з їхнього стягнення. Усі місцеві податки в зарубіжних країнах, як правило, поділяють на чотири групи.

1) Власні місцеві податки — встановлюються місцевими органами самоврядування і справляються лише на території місцевого союзу. 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 цієї 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 місцевими властями (за користування електроенергією, газом, водопроводом, каналізацією, послугами зв'язку, автостоянками, за видачу різних документів органами місцевої влади).

4) Податки, які відображають політику місцевих властей. В основному, це екологічні податки. Значної фіскальної ролі вони не відіграють, проте сприяють охороні навколишнього середовища та економному використанню обмежених природних ресурсів<sup>19</sup>.

Отже, характерними рисами сучасних місцевих податків зарубіжних країн є їхня багаточисельність, регресивність, широке охоплення платників і дуже часто архаїчність<sup>20</sup>. Загальна кількість місцевих податків у деяких країнах досить значна, відповідно суттєвою є роль місцевих податків у формуванні доходів місцевих бюджетів.

<sup>19</sup> Черник Д.Г. Налоги в рыночной экономике. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. — С. 282-283; Сутормина В.М., Федосов В.М., Андрущенко В.Л. Держава — податки — бізнес. — К.: Либідь, 1992. — С. 122; Павлова Л.П. Местные бюджеты капиталистических государств. — М.: Финансы, 1972. — С. 51-52.

<sup>20</sup> Сутормина В.М., Федосов В.М., Андрущенко В.Л. Держава — податки — бізнес. — К.: Либідь, 1992. — С. 121.

Розвиток місцевого оподаткування в Росії і на українських землях, які входили до її складу, нерозривно пов'язаний із формуванням перших органів місцевого самоврядування — земств. Поняття земських повинностей як суто місцевих податків формувалося поступово. До початку XIX ст. земські повинності справлялись, значною мірою, без встановлених правил, розподіл їх здійснювався довільно, на розсуд місцевих властей. У 1802 р. міністерство внутрішніх справ Російської імперії взяло під своє відання земські повинності, але з огляду на те, що в їх справлянні панував надзвичайний хаос, то протягом двох років ніяких рішень не було прийнято через брак необхідних відомостей.

Для того, аби покласти край такому безладу, імператор Олександр I доручив Сенату зібрати точні дані про земські повинності та встановити єдине й загальне положення з їх справляння. Першим законодавчим актом Росії, який визначав порядок місцевого оподаткування, став Указ 1.05.1805 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).

Наступними роками (1808 р., 1816 р.) система земських повинностей зазнала деяких змін, вони торкалися порядку справляння грошових і натуральних повинностей, був здійснений їхній поділ на загальні та часткові, точніше — обов'язкові та необов'язкові, що відповідало поширеному того часу усвідомленню завдань держави та місцевих союзів. Загальні або губернські повинності були зумовлені необхідністю утримання пошти, доріг, мостів, опалення та освітлення військових будівель тощо. До часткових повинностей маєтків поміщиків належали утримання канцелярій предводителів дворянства, ремонт, освітлення, опалення будинків депутатських зібрань; до повинностей казенних маєтків належали утримання волосного та сільського управлінь, підвід для сільського суду та утримання сільських магазинів.

У XIX ст. існували натуральні земські повинності, які справлялись не грошми, а за допомогою особистої праці згідно зі встановленою черговістю та визначеними завданнями. Основними натуральними повинностями були підводна та дорожня. Відбування натуральних повинностей враховувалося при сплаті місцевих податків. Такі повинності накладали-

ся на селян та міщан, а почесні громадяни та купці звільнялися від несення натуральних повинностей.

У 1851 р. у Росії видаються нові правила про земські повинності, якими вони були розподілені на дві групи: 1) загальні або державні, спрямовані на задоволення спільних потреб для всіх територій імперії і 2) місцеві на користь однієї губернії або області чи групи областей або губерній.

Для здійснення місцевих повинностей запроваджувалися збори лише з населення певної території. Місцеві повинності, в свою чергу, поділялися на губернські та часткові.

Скасування кріпацтва потребувало перегляду складу земських повинностей та їхнього поширення на селян. У 1864 р. разом із проведенням земської реформи відбулося впорядкування місцевого оподаткування. У складі земських повинностей були залишені, насамперед, суто місцеві, які не входили до загальної державної системи фінансів і не підпорядковувалися загальному фінансовому управлінню. Було визнано, що земські повинності з успіхом можуть справлятися самостійними місцевими органами.

Згідно з Тимчасовими правилами 1864 р. значно збільшувався перелік земських повинностей, визначалося коло обов'язкових і необов'язкових. До обов'язкових земських повинностей віднесли ті, які раніше належали до складу губернських: утримання закладів, що управляли селянськими справами; утримання мирових суддів та приміщень для перебування ув'язнених; деякі видатки з виконання військової повинності; видача квартирних грошей визначеним категоріям чиновників; заходи проти чуми рогатої худоби та деякі інші.

Одночасно було розширено коло губернських повинностей, серед яких значний розвиток одержали видатки з утримання медичних закладів, органів опіки. У західних губерніях Російської імперії існували особливі земські повинності: поземельний збір на користь духовенства, тимчасові збори на благоустрій приміщень для православних сільських приходів. Земствам були надані широкі права в питаннях встановлення розмірів земських повинностей та форм їхнього справляння, проведення розкладки платежів.

Позиції земств як перших органів місцевого самоврядування у пореформенні роки значно зміцнилися, вони фактично опинилися поза будь-яким контролем з боку держави — над ними здійснювався лише загальний нагляд щодо дотримання чинних законів. У відання земств були передані всі міс-



цеві господарські справи, щодо вирішення яких вони мали повну самостійність. Одночасно, земствам заборонялося втручатися у загальнодержавні справи. А з огляду на те, що чіткого поділу справ на місцеві та державні не було, то виникали постійні конфлікти й суперечки. Земства поступово перетворилися на певну опозицію діям центрального уряду.

Самостійність і безконтрольність земств створили сприятливе підґрунтя для поширення різних зловживань, пов'язаних із використанням власних коштів, а також одержаних фінансових допомог із загальнодержавних фондів. Для того, аби запобігти поширенню таких негативних явищ, наприкінці ХІХ ст. було ухвалено низку рішень, спрямованих на обмеження прав земств, у тому числі у сфері фінансів та оподаткування. На початку ХХ ст. земства опинилися у повній залежності від губернської влади та під її контролем.

Після Жовтневого перевороту 1917 р. земське самоуправління було скасоване, на зміну земствам прийшли місцеві ради. В середині 1918 р. розробляються Тимчасові правила з регулювання земського обкладання, що характеризувалися надзвичайною спрощеністю, яка була спричинена обмеженими технічними можливостями місцевого фіскального апарату. Запроваджувалися лише збори: поголовний, із худоби, житлових приміщень поза містами.

Пізніше на основі декрету РНК була запропонована деталізованіша програма організації місцевих фінансів, у тому числі місцевого оподаткування; у грудні 1918 р. виходять Положення про грошові засоби і витрати місцевих рад і Декрет ВЦВК і РНК, які передбачали значно більшу кількість місцевих податків і зборів: 9 видів у сільській місцевості та 15 — у містах.

Тимчасовим Положенням про місцеві фінанси 1923 р. перелік місцевих податків і зборів був уточнений і включав 5 видів надбавок до державних податків та 20 самостійних місцевих податків і зборів. У 1926 р. приймається нове Положення про місцеві фінанси, яке передбачало всього 4 види місцевих податків і зборів, проте союзним республікам надавалося право запроваджувати додатково місцеві податки, не передбачені загальносоюзним законодавством. Так, в УРСР перелік таких місцевих податків і зборів охоплював 14 видів.

Отже, відновлення інституту місцевих фінансів у Радянській Росії, започатковане ще у 1918 р. і подовжене з прийняттям Положень про місцеві фінанси 1923 та 1926 рр., передба-

чало формування місцевого оподаткування; перелік місцевих податків і зборів був досить значним, а члени федерації (союзні республіки) мали права щодо самостійного запровадження місцевих податків і зборів.

На початку 30-х років були посилені централізовані засади в управлінні країною, що спричинило послаблення місцевих фінансів. Податковою реформою 1930-1932 рр. були скасовані множинні дріб'язкові, в основному, місцеві податки та збори і встановлені нові загальнодержавні податки; перелік місцевих податків і 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.

Перелік місцевих податків і зборів, обмежений зазначеними 4 видами, залишався незмінним протягом тривалого часу — до початку 80-х років. У 1981 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР були встановлені 3 види місцевих податків: із власників будов, із власників транспортних засобів та земельний податок. В УРСР додатково, окрім зазначених, був встановлений місцевий разовий збір на колгоспних ринках.

Отже, упродовж майже півстоліття кількість місцевих податків і зборів обмежувалася лише 4 податками, які не відігравали суттєвої фіскальної ролі, їхня питома вага в доходах місцевих бюджетів становила, наприклад, у 1960 р. — 4,8%, у 1968 р. — 3,6% (див. табл. 3.3.1).

Звичайно, за умов командної економіки, якій була притаманна висока ступінь централізації фінансових ресурсів, відсутність самостійних місцевих бюджетів і їхня залежність від державного, таке становище не викликало ніяких заперечень і розглядалося як нормальне явище. Відповідним було й ставлення до місцевого оподаткування, яке завжди розглядалося як другорядне у порівнянні з оподаткуванням загальнодержавними податками<sup>21</sup>.

В основу розмежування всіх податків на загальнодержавні та місцеві був покладений поділ об'єктів оподаткування на такі, які мають першочергове значення (прибуток, обсяги обороту, дохід, майно, земля тощо) і оподатковуються загальнодержавними податками, та другорядне значення — для оподаткування місцевими податками. Дуже влучно цей підхід

<sup>21</sup> Данилов Д.В. Местные налоги и рента. — М.: Госфиниздат, 1930. — С. 9.

охарактеризував Є.І. Яніцкій, який писав, що місцевими податками “настигаются преимущественно мелкие, крайне drobные, подвижные и потому наиболее легко ускользающие от обложения объекты... Для введения этих налогов и сборов, определения ставок и успешности взимания необходимо хорошее знание местных условий, близость к ним налоговых органов и достаточная заинтересованность, которая проявляется сильнее местами, чем центром, поскольку для отдельного местного бюджета каждое мелкое поступление имеет гораздо большее значение по своему удельному весу, чем в бюджете государственном”<sup>22</sup>.

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.

В умовах незалежної України початок формування інституту місцевого оподаткування був покладений прийняттям 20 травня 1993 р. Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори”, яким визначалися 16 видів місцевих податків і зборів, їхні граничні розміри та порядок обчислення. У червні цього ж року перелік місцевих податків і зборів був доповнений ще одним — податком із продажу імпортованих товарів. У 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 17.09.1999 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 їхньою діяльністю, що знаходяться у центральній частині населеного пункту та у будинках, що є пам’ятками історії та культури (закон стає чинним з 1 січня 2000 р.).

Порядок обчислення місцевих податків і зборів, а також практика місцевого оподаткування в Україні за час, що минув після прийняття Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” від 20.05.1993 р., будуть розглянуті в наступних параграфах цього розділу.

---

<sup>22</sup> Местные финансы СССР / Бригада под руководством проф. Н.Н.Ровинского. — М.: Госфиниздат, 1936. — С. 253.

## 5.2. Склад місцевих податків і зборів

Місцеві податки та збори в Україні є складовою системи оподаткування, засади побудови якої визначені Законом України “Про систему оподаткування” від 18.02.1997 р. № 77/97-ВР. До місцевих належать 2 види податків і 14 видів зборів:

### *Місцеві податки:*

- 1) податок з реклами;
- 2) комунальний податок.

### *Місцеві збори:*

- 1) готельний збір;
- 2) збір за припаркування автотранспорту;
- 3) ринковий збір;
- 4) збір за видачу ордера на квартиру;
- 5) курортний збір;
- 6) збір за участь у бігах на іподромі;
- 7) збір за виграш на бігах на іподромі;
- 8) збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі;
- 9) збір за право використання місцевої символіки;
- 10) збір за право проведення кіно- і телезйомок;
- 11) збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу та лотерей;
- 12) збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон;
- 13) збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг.
- 14) збір із власників собак.

Від 1 січня 2000 р. набирає чинності Закон України “Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти” згідно з яким запроваджується ще один місцевий збір — за право використання суб'єктами підприємницької діяльності приміщень, пов'язаних з їхньою діяльністю, що знаходяться у центральній частині населеного пункту та у будинках, що є пам'ятками історії та культури. Цей місцевий збір вводитьися з метою залучення додаткових коштів для погашення заборгованості з виплати заробітної плати та соціальних виплат працівникам навчальних закладів системи загальної середньої освіти.

Місцеві ради (сільські, селищні, міські) відповідно до переліку місцевих податків і зборів, передбаченого Законом Ук-

раїни “Про систему оподаткування”, запроваджують на своїй території місцеві податки, визначають механізм їх справляння та порядок сплати. Виключення становить збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, який встановлюється обласними радами. Крім того, цим 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, із власників собак.

Місцеві органи самоврядування за кожним видом місцевих податків і зборів розробляють положення, яким регламентується порядок сплати та перерахування до місцевого бюджету податків і зборів відповідно до встановлених переліком та граничних ставок. Місцеві органи влади визначають також органи (підприємства, установи та організації), які повинні вести облік платників податків (зборів) і нести відповідальність за їхнє стягнення та перерахування до місцевого бюджету; затверджують форми звітів за цими податками, порядок та строки їх надання до податкових органів. Контроль за сплатою місцевих податків і зборів покладений на органи Державної податкової служби.

Згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 26) до складу повноважень рад базового рівня належить право надавати пільги за місцевими податками та зборами у вигляді повного або часткового звільнення від їх сплати певних категорій платників або відстрочки у сплаті місцевих податків і зборів.

Відповідальність за правильність обчислення, своєчасність і повноту перерахування місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів покладається на платників відповідно до чинного законодавства.

Розглянемо детальніше кожен вид місцевих податків і зборів та діючий порядок їх справляння.

### *Податок з реклами*

Платниками податку з реклами є юридичні особи та громадяни — замовники реклами. Рекламою, згідно з чинним законодавством, вважається спеціальна інформація про осіб

або продукцію, яка поширюється у будь-якій формі та будь-яким способом з метою прямого або опосередкованого одержання прибутку. Основними видами реклами є зовнішня, внутрішня, реклама на транспорті, телебаченні та радіо, у друкованих засобах масової інформації, з використанням телефонного та документального електрозв'язку тощо. Зовнішня реклама розміщується на спеціальних конструкціях, щитах, екранах, які знаходяться під відкритим небом. Внутрішня реклама розміщується всередині будинків, приміщень, споруд.

До засобів поширення інформації належать: преса (газети, журнали, прейскуранти, каталоги, довідники тощо), ефірне, супутникове та кабельне телебачення, радіомовлення, ілюстровані зображувальні засоби, афіші, плакати, календарі, аудіо- та відеозаписи, світлові табло, комп'ютерні програми та інше майно юридичних і фізичних осіб.

Об'єктом оподаткування податком з реклами є вартість послуг за встановлення та розміщення реклами. Граничні ставки податку встановлені у таких розмірах:

— 0,1% від вартості послуг за розміщення одноразової реклами;

— 0,5% від вартості послуг за розміщення реклами на тривалій термін.

Податок сплачується під час оплати послуг за встановлення та розміщення реклами. Перерахування податку до місцевого бюджету здійснюють підприємства (організації, установи), які проводять встановлення та розміщення реклами.

Юридичні особи суми податку з реклами включають до складу валових витрат, громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності — до складу затрат, інші громадяни сплачують податок за рахунок особистих доходів.

#### *Комунальний податок*

Найбільшим, за абсолютними розмірами надходжень, є комунальний податок: у 1998 р. його питома вага в сукупних надходженнях місцевих податків і зборів становила 45,5%. Він належить до обов'язкових місцевих податків, які повинні запроваджуватися органами місцевого самоврядування при наявності об'єктів оподаткування.

Платниками комунального податку є юридичні особи, крім бюджетних організацій, планово-дотаційних та сільськогосподарських підприємств. Об'єктом оподаткування є серед-



ньоспискова чисельність працівників. Гранична ставка податку встановлена в розмірі 10% від неоподатковуваного податком мінімуму доходів громадян на місяць за кожного середньоспискового працівника.

Для обчислення комунального податку треба правильно визначити середньоспискову чисельність працівників. Згідно з інструктивними матеріалами за статистикою чисельності працівників, зайнятих у народному господарстві України, існує два варіанти обчислення середньоспискової чисельності працівників: середньоспискова чисельність працівників спискового складу та середньоспискова чисельність усього персоналу в еквіваленті щодо повної зайнятості. Для розрахунку комунального податку застосовується показник "середньоспискова чисельність штатних працівників спискового складу", тобто зайнятий працівник враховується тільки один раз, незалежно від строку трудової угоди та тривалості робочого часу.

Проте на практиці окремі органи місцевого самоврядування своїми рішеннями визначають застосування при обчисленні комунального податку показника "середньоспискової чисельності персоналу в еквіваленті повної зайнятості", який враховує також сумісників та працюючих за договорами підряду.

Суми комунального податку юридичні особи відносять на рахунки затрат (у бухгалтерському обліку) та включають до складу валових витрат (у податковому обліку). Облік платників комунального податку здійснюють органи Державної податкової служби.

### *Готельний збір*

Готельний збір сплачують особи, які проживають у готелях. Стягується збір також і з осіб, що орендують місця у готелях, які до цього були спальними. Об'єктом оподаткування є добова вартість найманого житла (без додаткових послуг), у тому числі за неповну добу.

Гранична ставка збору встановлена в розмірі 20% від добової вартості найманого житла (без додаткових послуг). Сплачується готельний збір під час оплати найманого житла. Адміністрації готелів здійснюють стягнення готельного збору та його перерахування до місцевого бюджету.

При сплаті готельного збору юридичні особи відносять його суми за рахунок їхніх коштів на рахунки затрат та вклю-

чають до складу валових витрат; громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності включають суми збору до складу затрат; інші громадяни сплачують його за рахунок власних доходів.

### *Збір за припаркування автотранспорту*

Цей збір також належить до обов'язкових до запровадження органами місцевого самоврядування. Його платниками є юридичні особи та громадяни, які паркують автомобілі у спеціально обладнаних або відведених для цього місцях. Об'єктом оподаткування є час паркування автотранспорту.

Граничні ставки оподаткування визначені за одну годину паркування у наступних розмірах:

- 3% від неоподаткованого мінімуму доходів громадян
- у спеціально обладнаних місцях;
- 1% від неоподаткованого мінімуму доходів громадян
- у відведених для цього місцях.

Збір сплачується водіями на місці паркування. Місцеві ради визначають перелік органів, які справляють цей збір і несуть відповідальність за його перерахування до відповідного місцевого бюджету.

При сплаті збору за припаркування автотранспорту юридичні особи відносять суми сплаченого збору на рахунки затрат та включають до складу валових витрат; громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності включають суми збору до складу затрат; інші громадяни сплачують за рахунок власних доходів.

### *Ринковий збір*

Ринковий збір посідає друге місце після комунального податку за обсягами надходжень: у 1998 р. його питома вага становила 32,9% від загальної суми надходжень місцевих податків і зборів. Цей збір також входить до складу обов'язкових для запровадження місцевими органами самоврядування. 28 червня 1999 р. Президент України з метою стимулювання розвитку малого підприємництва видав Указ "Про впорядкування механізму сплати ринкового збору", який діє з 19.09.1999 р.

Ринковий збір — це плата за право займання місця для торгівлі на ринках усіх форм власності, в тому числі у павільйонах, на критих та відкритих столах, майданчиках (включаючи орендовані), з автомобілів, візків, мотоциклів, ручних візків тощо.

Відповідно до чинного законодавства платниками ринкового збору є юридичні особи усіх форм власності, їхні філіали, відділення, представництва та інші відокремлені підрозділи, а також фізичні особи. Ринковий збір справляється за кожний день торгівлі. Ставка ринкового збору встановлюється у розмірі від 0,05 до 0,15 неоподатковуваного мінімуму доходів громадян для фізичних осіб і від 0,2 до 2 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для юридичних осіб за кожне місце.

Ринковий збір сплачується до початку торгівлі через касовий апарат адміністрації ринку. На підставі касового чека про сплату ринкового збору особі надається місце для торгівлі.

Не справляється ринковий збір із підприємств торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, які розташовані у стаціонарних приміщеннях (магазинах, кіосках, палатках) на території ринку, та з власних торговельно-закупівельних підрозділів ринку незалежно від займаного місця.

При сплаті ринкового збору юридичні особи відносять суми сплаченого збору на рахунки затрат (у бухгалтерському обліку) та включають до складу валових витрат (у податковому обліку); громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності включають суми збору до складу затрат; інші громадяни сплачують за рахунок власних доходів.

### *Збір за видачу ордера на квартиру*

Одним із п'яти обов'язкових до запровадження місцевих зборів є також збір за видачу ордера на квартиру. Платниками його є особи, які одержують документи, що дають право на заселення квартири. Сплачується збір за послуги, пов'язані із видачею відповідних документів. Причому, сплата збору здійснюється до одержання ордера на квартиру через банківські установи, які перераховують суми збору до відповідного місцевого бюджету.

Граничний розмір ставки збору за видачу ордера на квартиру не повинен перевищувати 30% від неоподатковуваного мінімуму доходів громадян на момент оформлення ордера на квартиру.

Облік платників даного збору проводять органи з обліку та розподілу житла.

### *Курортний збір*

Курортний збір сплачують громадяни, які прибувають до курортної місцевості. Виключення становлять:

діти віком до 16 років;  
інваліди та особи, що їх супроводжують;  
учасники Великої Вітчизняної війни;  
воїни-інтернаціоналісти;  
учасники ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;

особи, що прибувають за путівками та курсівками до санаторіїв, у будинки відпочинку, пансіонати, включаючи містечка та бази відпочинку;

особи, що прибувають до курортної місцевості у службові відрядження, на навчання, постійне місце проживання, до батьків та близьких родичів;

особи, що прибувають за плановими туристичними маршрутами туристично-екскурсійних установ та організацій, а також що здійснюють подорож за маршрутними книжками;

чоловіки віком 60 років і старші, жінки віком 55 років і старші.

Зазначені категорії громадян звільняються від сплати курортного збору.

Граничний розмір курортного збору не повинен перевищувати 10% від неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Збір стягується з платників за місцем їхнього тимчасового проживання. При зміні місця проживання в межах курортної місцевості курортний збір повторно не сплачується. Сплата збору повинна бути проведена протягом триденного строку з дня прибуття у курортну місцевість.

Облік платників курортного збору покладений на адміністрації готелів та інших закладів готельного типу під час реєстрації прибулих, а також на квартирно-посередницькі організації при направленні осіб на поселення у будинки або квартири, які належать громадянам на правах власності (крім тих осіб, які прибули за путівками туристично-екскурсійних установ).

Для тих громадян, які розміщуються на тимчасове житло без направлень квартирно-посередницьких організацій, а також проживають у палатках, автомашинах тощо порядок сплати курортного збору визначають місцеві ради.

#### *Збір за участь у бігах на інодромі*

Платниками збору є юридичні особи та громадяни, які виставляють своїх коней на змагання комерційного характеру. При цьому об'єктом оподаткування стає кожен кінь, вис-

тавлений на змагання. Граничний розмір ставки збору за участь у бігах на іподромі встановлений у розмірі 3 неоподатковуваних мінімуми доходів громадян. Сплачується збір до початку змагань.

Облік платників збору здійснює адміністрація іподрому, яка несе відповідальність за своєчасне та повне його перерахування до місцевого бюджету.

Суми сплаченого збору за участь у бігах на іподромі юридичні особи відносять на рахунки затрат (у бухгалтерському обліку) та включають до складу валових витрат (у податковому обліку); громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності включають суми збору до складу затрат; інші громадяни сплачують за рахунок власних доходів.

### *Збір за виграш на бігах на іподромі*

Особи, які виграли на тоталізаторі на іподромі, сплачують збір за виграш на бігах на іподромі. Стягують цей збір адміністрації іподромів під час видачі виграшів. Розмір збору не повинен перевищувати 6% від суми виграшу. Отже, об'єктом оподаткування збором за виграш на бігах на іподромі є сума виграшу, одержаного при грі на тоталізаторі.

### *Збір із осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі*

Цей збір стягується з учасників гри на тоталізаторі на іподромі під час придбання ними квитків. Справляється збір у вигляді процентної надбавки до плати за участь у грі. Отже, об'єктом оподаткування є плата за участь у грі.

Граничний розмір ставки збору з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, становить 5% від суми плати, визначеної за участь у грі. Стягнення збору та перерахування до місцевого бюджету, як і за попередніми двома місцевими зборами, пов'язаними з функціонуванням іподромів, здійснює адміністрація іподромів.

### *Збір за право використання місцевої символіки*

Платниками збору є юридичні особи та громадяни, які використовують місцеву символіку з комерційною метою. Дозвіл на використання місцевої символіки (гербу міста чи іншого населеного пункту, назви або зображення архітектурних, історичних пам'яток) видає відповідний орган місцевого самоврядування.

Ставки збору за використання місцевої символіки не по-

винні перевищувати для юридичних осіб — 0,1% від вартості виробленої продукції, виконаних робіт, наданих послуг; для громадян, які займаються підприємницької діяльністю — 5 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Суми сплаченого збору юридичні особи відносять на валові витрати, а громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності включають до складу затрат.

#### *Збір за право проведення кіно- і телезйомок*

Платниками збору є комерційні кіно- і телеорганізації, у тому числі з іноземними інвестиціями та зарубіжні організації, які проводять зйомки, що потребують від місцевих органів державної виконавчої влади додаткових заходів. Об'єктом оподаткування є сума затрат на проведення додаткових заходів (надання наряду міліції, оточення території зйомок тощо).

Збір стягується у розмірі, який не повинен перевищувати фактичних витрат на проведення зазначених заходів. Юридичні особи відносять суми сплаченого збору за право проведення кіно- і телезйомок на рахунки затрат (у бухгалтерському обліку) та включають до складу валових витрат (у податковому обліку).

#### *Збір за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу та лотерей*

Юридичні особи та громадяни, які мають дозвіл на проведення аукціонів, конкурсного розпродажу та лотерей сплачують місцевий збір за право проведення аукціонів, конкурсного розпродажу та лотерей. Об'єктом оподаткування є вартість заявлених на аукціон і конкурсний розпродаж товарів з урахуванням їхньої початкової ціни або сума, на яку випускається лотерея.

Ставки збору не повинні перевищувати 0,1% від вартості заявлених на місцеві аукціони та конкурсний розпродаж товарів або суми, на яку випускається лотерея. Крім того, треба дотримуватися умови, що граничний розмір збору за право проведення лотерей не повинен перевищувати з кожного учасника 3 неоподатковуваних мінімуми доходів громадян. Збір сплачується за три дні до проведення зазначених заходів, а за право проведення лотерей — під час отримання дозволу на випуск лотерей.

Юридичні особи відносять суми сплаченого збору на ра-



хунки затрат (у бухгалтерському обліку) та включають до складу валових витрат (у податковому обліку); громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності включають суми збору до складу затрат.

*Збір за проїзд територією прикордонних областей  
автотранспорту, що прямує за кордон*

Єдиним місцевим збором, який запроваджується рішеннями обласних, а не місцевих рад, є збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон. Усі інші місцеві податки та збори встановлюються сільськими, селищними та міськими радами. Закономірно, що надходження цього збору мають місце лише в місцевих бюджетах прикордонних областей, причому, в деяких із них вони становлять досить значні суми. Так, у 1998 р. питома вага даного збору у загальних надходженнях місцевих податків і зборів становила в Чернівецькій області 22,0%, Львівській — 22,2%, Волинській — 40,5% (див. додаток 5).

Платниками цього збору є юридичні особи та громадяни, що виїжджають за кордон. Об'єктом оподаткування є автотранспорт, який прямує за кордон. Збір стягується у диференційованому розмірі залежно від марки та потужності автомобіля.

Ставки збору за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, для юридичних осіб та громадян України — не більше 0,5 неоподатковованого мінімуму доходів громадян; для юридичних осіб та громадян інших держав — від 5 до 50 доларів США.

Юридичні особи відносять суми сплаченого збору за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, на рахунки затрат (у бухгалтерському обліку) та включають до складу валових витрат (у податковому обліку); громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності включають суми збору до складу затрат; інші громадяни сплачують збір за рахунок власних доходів.

Не справляється даний збір за проїзд автотранспорту, який здійснює перевезення за кордон:

вантажів за державним замовленням та державним контрактом;

громадян України, які прямують у закордонні відрядження;

спортсменів, що від'їжджають на міжнародні змагання;

громадян, які від'їжджають у порядку культурного обміну, на лікування, оздоровлення (дітей), за телеграмою на похорон близьких родичів.

### *Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг*

Обов'язковим місцевим збором є також збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг. Він є платою за оформлення та видачу дозволів на торгівлю у спеціально відведених для цього місцях. Платники збору — юридичні особи та громадяни, які реалізують сільськогосподарську та промислову продукцію й інші товари.

Граничні ставки збору встановлені в таких розмірах:

— 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для суб'єктів, які постійно ведуть торгівлю у спеціально відведених для цього місцях;

— 1 неоподатковуваний мінімум доходів громадян на день — за одноразову торгівлю.

Диференціація ставок збору здійснюється залежно від площі торгового місця, його територіального розміщення та виду продукції.

Джерела сплати збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг є такими:

— юридичні особи відносять суми збору на рахунки затрат та включають до складу валових витрат;

— громадяни — суб'єкти підприємницької діяльності включають суми збору до складу затрат.

### *Збір із власників собак*

Останнім у переліку обов'язкових до запровадження місцевими радами є збір із власників собак. Надходження цього збору незначні, незважаючи на його обов'язковість, і тому він є яскравим прикладом обов'язкового платежу, затрати зі справляння якого перевищують надходження коштів. У 1998 р. питома вага надходжень збору з власників собак в цілому по Україні становила 0,04% від усіх надходжень місцевих податків і зборів.

Збір стягується з громадян — власників собак (крім службових), які проживають у будинках державного та громадського житлового фонду та у приватизованих квартирах. Збір сплачується щорічно, його граничний розмір за кожного собаку не повинен перевищувати 10% від неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Стягнення збору з власників собак провадять органи житлово-комунального господарства.

*Збір за право використання суб'єктами підприємницької діяльності приміщень, пов'язаних із їхньою діяльністю, що знаходяться у центральній частині населеного пункту та у будинках, що є пам'ятками історії та культури.*

Передбачалося, що платниками збору повинні стати юридичні особи всіх форм власності, їхні філіали, відділення, представництва та інші відокремлені підрозділи, у тому числі представництва іноземних юридичних осіб; фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, які отримали відповідний дозвіл на право використання зазначених приміщень. Ставки збору мали встановлюватися за один квадратний метр площі приміщення, за використання якого справляється цей збір, з розрахунку на один рік:

- на території міст Києва, Севастополя, Сімферополя та обласних центрів у розмірі, що не перевищує два неоподатковуваних мінімуми доходів громадян;

- на території інших населених пунктів — у розмірі, що не перевищує 0,5 неоподатковуваного мінімуму доходів громадян.

Справляння збору повинно провадитися під час видачі дозволів на право використання суб'єктами підприємницької діяльності приміщень, пов'язаних із їхньою діяльністю, що знаходяться у центральній частині населеного пункту та у будинках, що є пам'ятками історії та архітектури.

Кошти, отримані від справляння цього збору спрямовуватимуться на виплату заробітної плати працівникам закладів загальної середньої освіти та зміцнення матеріально-технічної бази цих закладів.

### **5.3. Практика місцевого оподаткування**

Законодавче врегулювання порядку справляння місцевих податків і зборів в Україні, яке було проведене разом із прийняттям Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори”, Закону України “Про систему оподаткування” та низки інших нормативних документів, створило необхідне правове поле для функціонування місцевого оподаткування, сприяло його становленню та зміцненню. За останні роки чітко визначилась позитивна тенденція щодо збільшення як аб-

солютних надходжень місцевих податків і зборів, так і їхньої відносної величини в доходах місцевих бюджетів.

У 1994 р. всього по Україні у доходи до місцевих бюджетів надійшло майже 902 млрд.крб. місцевих податків і зборів, у 1995 р. — 12,6 трлн. крб., 1996 р. — 285,1 млн.грн., 1997 р. — 360,2 млн. грн., 1998 р. — 392 млн. грн. (див. рис. 5.3.1). Звичайно, такі високі темпи зростання абсолютних розмірів надходжень місцевих податків і зборів упродовж 1994-1996 рр. значною мірою були зумовлені інфляційними факторами, аніж зусиллями фіскальних органів. Тому на більшу увагу заслуговують показники питомої ваги цих надходжень у доходах місцевих бюджетів.

Якщо у 1992 р. за рахунок місцевих податків і зборів формувалося лише 0,2% доходів місцевих бюджетів України, то вже через рік після виходу Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” їхня питома вага збільшилася до 1%, а у 1998 р. — до 2% від сукупних доходів місцевих бюджетів України. Причиною таких змін стало широке запровадження місцевих податків та зборів рішеннями місцевих рад, зростання ставок оподаткування внаслідок збільшення неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Обсяги надходжень сум місцевих податків і зборів у перші роки після виходу Декрету Кабінету Міністрів України

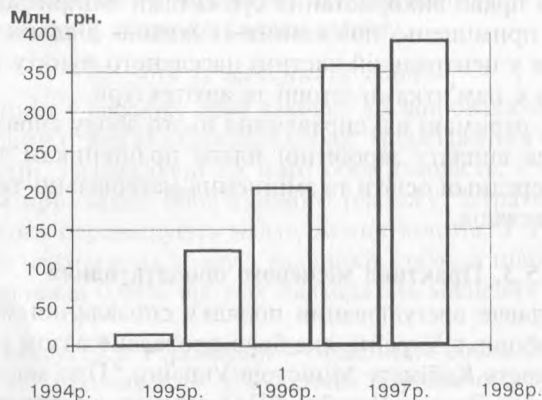


Рис.5.3.1. Надходження місцевих податків і зборів в Україні у 1994-1998 рр.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> За даними Міністерства фінансів України.

“Про місцеві податки і збори” багато в чому визначались станом їхнього запровадження відповідно до рішень місцевих рад народних депутатів. На 1.08.1994 р. 5998 сільських, 247 селищних і міських рад народних депутатів, що становило відповідно 61,3% і 17,8% від їхньої загальної кількості не прийняли рішень щодо впровадження місцевих податків і зборів. Водночас, 3837 сільських і 129 селищних і міських рад із вищезазначеної їхньої кількості отримували субвенції, тобто не використовували повною мірою наданих їм чинним законодавством можливостей у сфері місцевого оподаткування, а розраховували на фінансову допомогу з центру.

Станом на 1.10.1995 р. 2528 місцевих рад або 25,3% від їхньої загальної кількості не прийняли рішень щодо запровадження місцевих податків і 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% від їх загальної кількості, у тому числі 6 селищних і 713 сільських рад. Отже, за два з половиною роки після прийняття Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” місцеві ради народних депутатів набули певного досвіду у сфері місцевого оподаткування, краще стали використовувати можливості щодо збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок впровадження місцевих податків і зборів.

Проте законодавча неврегульованість місцевого оподаткування до прийняття зазначеного Декрету, а також суперечливість окремих його норм і ухвалених потім законів створили “сприятливі” умови для порушень при запровадженні місцевих податків і зборів. Відсутність необхідного досвіду у працівників місцевих органів влади стало причиною припущених помилок і неточностей при справлянні місцевих податків і зборів, визначенні кола платників, установленні ставок, строків сплати, переліку пільг тощо. Недосвідченість, з одного боку, та пошук додаткових джерел доходів місцевих бюджетів в умовах гострої дефіцитності фінансових ресурсів — з іншого, зумовили прийняття незаконних рішень деякими місцевими радами про встановлення місцевих податків і зборів, не передбачених чинним законодавством.

Так, у 1995 р. 16 міських, 7 селищних та 81 сільська рада (усього 104 ради) запровадили місцеві податки та збори, не передбачені Декретом Кабінету Міністрів. Через невідповідність чинному законодавству, рішення цих рад були опротестовані прокуратурою, а місцеві податки і збори, самостійно

встановлені, 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 та збори, становила 32, у тому числі 9 міських та 23 сільських рад, на кінець 1996 р. — було вже усього 3 ради, у тому числі 2 міські та 1 сільська рада.

Спроби запровадження власних місцевих податків і зборів заслуговують на увагу й детальніше вивчення. Певний інтерес представляє перелік податків і зборів, які намагалися запровадити місцеві власті. Серед них були такі 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;
- із 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 та 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, а склад місцевих податків та зборів переглянутий.

Фіскальне значення місцевих податків і зборів по-різному проявляється у формуванні дохідної частини бюджетів різних рівнів і видів (див. табл. 5.3.1). Насамперед, найвідчутніша фіскальна роль місцевих податків і зборів у доходах бюджетів територіальних громад — міст, селищ і сіл (місцевих бюджетах). Це пояснюється тими новими підходами щодо формування та використання бюджетів місцевого самоврядування, які увійшли до нашої практики разом із прийняттям Конституції України та Закону України "Про



Таблиця 5.3.1. Питома вага місцевих податків і зборів  
у доходах місцевих бюджетів України<sup>24</sup>

(в %)

| Види бюджетів                      | 1992 р. | 1995 р. | 1998 р. |
|------------------------------------|---------|---------|---------|
| Місцеві бюджети України            | 0,2     | 1,0     | 2,0     |
| У т.ч.: респ. бюджет АРК           | —       | 0,3     | 0,3     |
| міст респ. та обл. підпорядкування | 0,3     | 2,4     | 4,6     |
| районні                            | 0,04    | 0,2     | 1,1     |
| міст районного підпорядкування     | 1,0     | 5,6     | 12,6    |
| селищні                            | 0,6     | 4,0     | 11,6    |
| сільські                           | 0,4     | 0,8     | 3,3     |

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, позбавлені власної дохідної бази і, відповідно, роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів районних та обласних бюджетів є незначною. Водночас, у доходах міст районного підпорядкування місцеві податки і збори у 1998 р. становили 12,6%, селищних бюджетів — 11,6%.

При середньому значенні по Україні — 2,0% від доходів місцевих бюджетів, місцеві податки та збори в доходах окремих адміністративно-територіальних одиниць були дещо вищими за питомаю вагою у загальних надходженнях. Так, у м. Севастополі у 1998 р. місцеві податки і збори склали 3,9% від доходів міського бюджету, у Хмельницькій області — 3,2% від доходів місцевих бюджетів, в Одеській та Чернівецькій областях — по 2,9%, Запорізькій і Волинській областях — по 2,7%. Загалом у п'ятнадцяти адміністративно-територіальних утвореннях України значення питокої ваги місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів було на рівні не меншому, ніж середній по країні. Відповідно, вищою була питома вага місцевих податків і зборів у податкових надходженнях до місцевих бюджетів (див. додаток 3).

Показовішими для аналізу є дані про розміри надходжень місцевих податків і зборів у розрахунку на душу населення (див. додаток 4). Якщо в середньому в Україні місцевих податків і зборів надійшло у 1998 р. 7,8 грн. на душу населення, то в деяких областях цей показник був значно вищим:

<sup>24</sup> За даними Міністерства фінансів України.

у м. 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, Закарпатська, у м. Севастополі надходження місцевих податків і зборів у розрахунку на душу населення були значно меншими, ніж середній рівень у країні (відповідно: 4,0 грн., 4,1 грн., 4,3 грн.).

Такі різкі коливання абсолютних і відносних показників надходжень місцевих податків і зборів спричинені надзвичайною різноманітністю цих платежів. На динаміку, структуру та географію надходжень впливає багато факторів. Насамперед — 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. Крім того, обсяги надходжень місцевих податків та зборів визначають і зусилля місцевих властей, спрямовані на створення необхідних умов для підприємницької діяльності, і в тому числі для торгівлі, а також діяльність місцевих податкових органів із мобілізації доходів.

Досить значний перелік наявних місцевих податків і зборів включає різноманітні за своїм фіскальним значенням платежі. Для того, щоб проаналізувати їхню фіскальну роль, звернемося до даних таблиці 5.3.2 і додатків 4 і 5, які відображають структуру надходжень місцевих податків і зборів загалом до місцевих бюджетів України, в розрізі адміністративно-територіальних одиниць та в розрахунку на душу населення.

У 1998 р. з 392,1 млн.грн. надходжень місцевих податків і зборів 45,5% припадало на комунальний податок, який упродовж усіх років від часу законодавчого врегулювання місцевого оподаткування, посідає перше місце за розмірами надходжень серед усіх місцевих податків і зборів. Майже третина надходжень місцевих податків, зборів у 1998 р. була забезпечена за рахунок ринкового збору — 32,9%. Отже, лише ці два платежі становили 78,4% від сукупних надходжень від місцевих податків і зборів. Серед інших зборів, які дають вагомий надходження, значними за обсягами є: збір за видачу дозволів на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг — 8%; готельний збір — 5,6%; збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон — 3,9%. Водночас, мізерними є надходження від місцевих зборів за виг-

Таблиця 5.3.2. Надходження місцевих податків і зборів у 1998 р.<sup>25</sup>

| Місцеві податки та збори                                                            | Фактичні надходження (тис.грн.) | В % до підсумку |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------|
| <i>Місцеві податки:</i>                                                             |                                 |                 |
| Податок з реклами                                                                   | 5076,8                          | 1,3             |
| Комунальний податок                                                                 | 178150,8                        | 45,5            |
| <i>Місцеві збори:</i>                                                               |                                 |                 |
| Готельний збір                                                                      | 22079,9                         | 5,6             |
| Збір за припаркування автотранспорту                                                | 5771,9                          | 1,5             |
| Ринковий збір                                                                       | 128639,5                        | 32,9            |
| Збір за видачу ордера на квартиру                                                   | 448,3                           | 0,1             |
| Курортний збір                                                                      | 1548,3                          | 0,4             |
| Збір за виграш на бігах на іподромі                                                 | 0,9                             | 0,0002          |
| Збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі                    | 4,6                             | 0,001           |
| Збір за право використання місцевої символіки                                       | 2738,6                          | 0,7             |
| Збір за право проведення кіно- і телезйомок                                         | 1,0                             | 0,0003          |
| Збір за право проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу та лотерей      | 262,8                           | 0,1             |
| Збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон | 15359,2                         | 3,9             |
| Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг              | 31278,6                         | 8,0             |
| Збір з власників собак                                                              | 163,3                           | 0,04            |
| Усього                                                                              | 392103,0                        | 100             |

раш у бігах на іподромі; з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; за право проведення кіно- і телезйомок; із власників собак.

Аналіз структури місцевих податків і зборів у розрізі адміністративно-територіальних утворень підтверджує, що в Україні існують досить значні територіальні відмінності у структурі надходжень цих податків. Так, комунальний податок, як правило, забезпечує найбільші надходження до бюджетів тих адміністративно-територіальних утворень, де функціонує більше суб'єктів господарювання. При цьому вирішальне значення має їхній фінансовий стан, а також зусилля фіскальних органів на місцях щодо своєчасної та повної мобілізації податків і сплати недоїмки за платежами.

Понад 50% всіх надходжень від податку з реклами (2871,2 тис.грн. з 5076,8 тис.грн. загальних надходжень в Ук-

<sup>25</sup> За даними Міністерства фінансів України.

раїні) припадало на бюджет столиці, що відповідно становило 6,8% від сум місцевих податків і зборів, які надійшли до бюджету м. Києва. Це пояснюється значним поширенням і високим ступенем розвитку рекламної діяльності в столиці у порівнянні з іншими адміністративно-територіальними одиницями України.

Відносно більша питома вага надходжень від готельного збору (у порівнянні з середнім значенням в Україні — 0,4% надходжень місцевих податків та зборів) у курортних зонах, а також у великих містах — центрах ділової активності. Так, готельний збір у місті Києві у 1998 р. становив 22,2% від усіх місцевих податків та зборів, у місцевих бюджетах Закарпатської області — 8,1%, м. Севастополя — 7,9%, Автономної Республіки Крим — 6,8%.

Курортний збір надходив до місцевих бюджетів чотирнадцяти адміністративно-територіальних утворень (із двадцяти семи), тобто тих, де є місцевості, що мають статус курортних. Основна частина надходжень цього збору була одержана на території Автономної Республіки Крим: 1014,4 тис.грн. з 1548,3 тис.грн. в цілому по Україні, тобто 65,5%.

Діяльність місцевих органів самоврядування значною мірою характеризують надходження таких місцевих зборів, як ринковий, за припаркування автотранспорту, розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг тому, що ці надходження безпосередньо залежать від зусиль місцевих властей, спрямованих на створення необхідних умов для торгівлі, обладнання місць стоянки автотранспорту. У місцевих бюджетах двадцяти адміністративно-територіальних утворень питома вага надходжень від збору за припаркування автотранспорту була меншою або приблизно середнього рівня в Україні (1,5%). Серед областей-лідерів — Одеська та Тернопільська, де ці показники були у 2-3 рази вищими й становили відповідно 4,3% і 3,1%.

Значні надходження від ринкового збору у 1998 р. були в Хмельницькій області — 63,9% від усіх місцевих податків і зборів, у Чернівецькій — 53,4%, у Полтавській — 47,3%, у м. Севастополі — 40,6%.

Збір за проїзд територією областей автотранспорту, що прямує за кордон надходив до місцевих бюджетів адміністративно-територіальних утворень України, які межують із територією інших держав. Проте абсолютні розміри надходжень цього збору, а також їхня питома вага в загальних об-

сягах місцевих податків і зборів були значно вищими в місцевих бюджетах адміністративно-територіальних утворень, розташованих на західному кордоні України. Так, у Волинській області у 1998 р. надійшло 3922,3 тис.грн. цього збору, що становило 40,5% від усіх надходжень місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів області, у Львівській — 4336,4 тис.грн. або 22,2%, у Чернівецькій — 2060,9 тис.грн. або 22,0%.

Територіальний розподіл надходжень від збору за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, відображений на рис. 5.3.2, згідно з яким лише за рахунок двох областей — Волинської та Львівської було забезпечено понад половину загальних надходжень цього збору в Україні. Досить значними були надходження до місцевих бюджетів Чернівецької області — 13,4%, Харківської — 9,2%, Одеської — 7,5% від усіх надходжень в Україні.

Інші місцеві збори: за видачу ордеру 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 та лотерей; із власників собак — забезпечували незначні надходження, а в багатьох адміністративно-територіальних утвореннях деякі з названих зборів не справлялися зовсім. Так, наприклад, кошти від місцевого збору за виграш на бігах на іподромі надходили лише до місцевих бюджетів Одеської області; кошти від збору з осіб, що беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, надходили лише до бюджетів Київської та Одеської областей; кошти від збору за проведення кіно- і телезйомок — лише до бюджетів Херсонської області та Автономної Республіки Крим; кошти від збору за використання місцевої символіки — до місцевих бюджетів дев'ятнадцяти адміністративно-територіальних утворень; кошти від збору з власників собак — до бюджетів двадцяти двох адміністративно-територіальних утворень.

Окрім показників, що характеризують структуру надходжень місцевих податків і зборів у розрізі певних їхніх видів, а також у територіальному аспекті, не менший інтерес представляють дані щодо надходження цих платежів при зіставленні з кількістю населення, яке проживає на території певних адміністративних утворень країни. У додатку 4 наведені абсолютні розміри надходжень від усіх місцевих податків і зборів у розрахунку на душу населення, у тому числі від най-

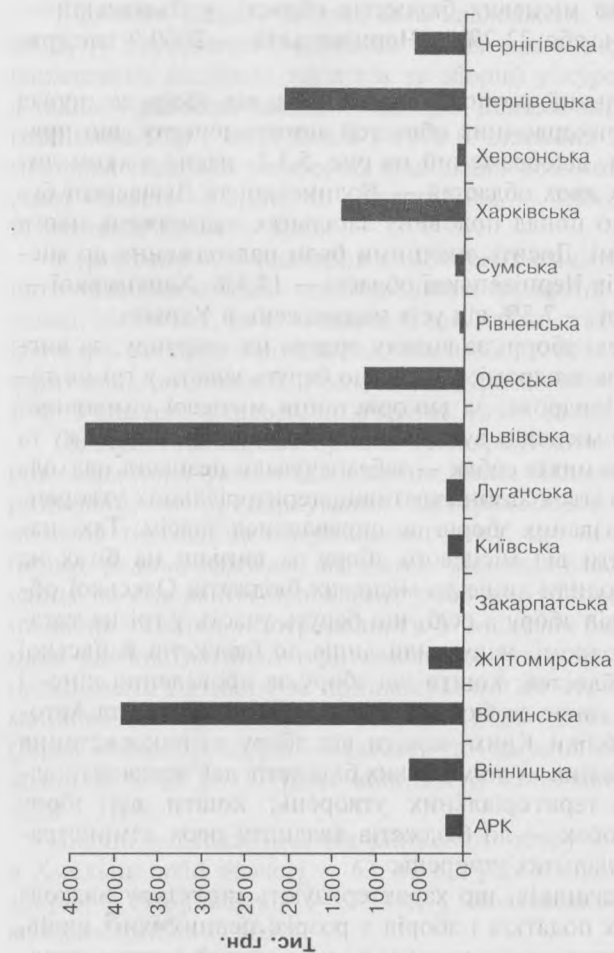


Рис. 5.3.2. Структура надходжень збору за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, у 1998 р. у розрізі адміністративно-територіальних утворень України.



більших за обсягами стягнень — комунального податку та ринкового збору.

У 1998 р. в Україні усереднені надходження комунального податку в розрахунку на душу населення становили 3,5 грн. Найбільші значення даного показника у м. Києві — 6,8 грн./чол.. У Запорізькій та Дніпропетровській областях цей показник становив 4,6 грн./чол., у Луганській області — 4,4 грн./чол., у Донецькій — 4,3 грн./чол. Ці області вирізняються високим рівнем економічного розвитку, мають потужний виробничий потенціал, відіграють значну роль у створенні валового внутрішнього продукту країни, на території цих адміністративних утворень справляється переважна кількість податків.

Ринковий збір в середньому в Україні становив 2,6 грн. у розрахунку на душу населення. Водночас, на території адміністративних утворень, де знаходиться велика кількість ринків, зокрема гуртових, що користуються популярністю серед населення усієї країни, надходження від цього збору були значно більшими. Так, у Донецькій області кошти від ринкового збору становили 11094,2 тис.грн., що в розрахунку на душу населення області складало 22,0 грн. Це найбільший показник в країні. У Хмельницькій області до місцевих бюджетів надійшло 10082 тис.грн. або 6,8 грн. на душу населення. 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, ніж середній рівень у країні, в Запорізькій, Одеській, Полтавській, Харківській, Чернігівській областях, містах Києві та Севастополі.

Зіставлення показників, які характеризують роль місцевих податків та зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів України та їхні надходження в розрахунку на душу населення підтверджують, що між ними є тісний взаємозв'язок (див. додаток 6). Місця, які посідають адміністративно-територіальні утворення у рейтингу щодо питомої ваги місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, відповідні їхнім місцям у рейтингу надходжень місцевих податків і зборів у розрахунку на душу населення, а в деяких випадках навіть збігаються (Закарпатська та Рівненська області). Високі середньодушові надходження місцевих податків та зборів зумовлюють відносно більшу їхню питому вагу в доходах відповідних місцевих бюджетів.

#### 5.4. Принципи нового підходу

Зміцнення інституту місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежить від того, чи будуть створені умови для фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, основу якої становлять місцеві бюджети. Наявна бюджетна практика передбачає формування дохідної частини місцевих бюджетів в основному за рахунок загальнодержавних податків і бюджетних трансфертів (дотацій і субвенцій). Місцеві податки та збори як власне джерело бюджетів місцевого самоврядування становлять лише 2-3% від доходів місцевих бюджетів.

Законодавче врегулювання системи справляння місцевих податків, яке було проведене з ухваленням Декрету Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки та збори", Закону України "Про систему оподаткування" та інших нормативних актів створило початкові необхідні умови для формування самого інституту місцевого оподаткування в Україні. Проте, в процесі справляння місцевих податків і зборів за роки, що минули після виходу зазначених законодавчих актів, виявилось багато недоліків, які зумовлені невирішеністю як суто теоретичних проблем самої ідеї місцевого оподаткування (в контексті зміцнення місцевого самоврядування), так і невизначеністю багатьох технічних процедур механізму обчислення, пріоритетів у наданні пільг, урахування сум надходжень місцевих податків і зборів у процесі бюджетного планування тощо.

Досвід державотворення в ринкових економічних системах підтверджує, що міцне місцеве самоврядування неможливе без відповідного матеріального та фінансового підґрунтя. У багатьох країнах основу фінансової незалежності місцевих властей становлять місцеві податки, кількість яких досить значна; до складу місцевих належать такі податки, які в нас, зазвичай, вважаються загальнодержавними (податок на прибуток підприємств, податок на доходи громадян, майнові податки, місцеві акцизи). Великий перелік місцевих податків і зборів, віднесення до них не лише дріб'язкових і другорядних, а й великих за обсягами надходжень прямих, непрямих і майнових податків зумовлює досить високу їхню фіскальну роль, перетворює місцеві податки і збори в одне з основних джерел доходів місцевих бюджетів розвинутих ринкових країн.

З огляду на це, вітчизняна система місцевого оподаткування потребує докорінного реформування.

Найсуттєвішими вадами місцевого оподаткування в Україні є:

- незначна фінансова роль місцевих податків і зборів і, як наслідок, низька їх питома вага в доходах місцевих бюджетів, у валовому внутрішньому продукті;

- невеликий перелік місцевих податків і зборів у порівнянні з іншими країнами;

- відсутність самостійних прав у органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних податків і зборів;

- незацікавленість місцевих властей у додатковому залученні коштів від справляння місцевих податків і зборів;

- відсутність взаємозалежності між рівнем суспільних послуг, які надаються на певній території, із податковими зусиллями населення;

- зволікання із запровадженням суто місцевого податку — на нерухоме майно фізичних і юридичних осіб;

- нерозвиненість податків, які відображають політику місцевих властей (екологічні податки, плата за певні послуги місцевих органів влади).

Реформуючи систему місцевого оподаткування, треба, насамперед, змінити ставлення до місцевих податків і зборів і не розглядати їх як другорядні податки в складі системи оподаткування, суттєво підняти їхнє значення та роль у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. А це можливо лише якщо здійснити перегляд складу місцевих податків і зборів. До місцевих повинні належати деякі загальнодержавні податки з тих, що традиційно надходять до місцевих бюджетів. Це, зокрема, 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, ресурсні платежі, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, надходження від збору за забруднення навколишнього природного середовища.

До переліку місцевих податків і зборів треба додати такі, що з огляду на світовий досвід найпридатніші для місцевого оподаткування. Це податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток суб'єктів господарювання і податок на нерухомість. Надходження від цих податків дадуть змогу встановити

залежність між обсягами місцевих бюджетів і результатами господарювання підприємств, кількістю створених робочих місць, рівнем оплати праці працівників, ступенем розвинутості ринку нерухомості тощо. Таке становище змусить органи місцевого самоврядування активніше вирішувати проблеми зайнятості, створювати сприятливі умови для розвитку підприємництва, зокрема середнього та малого бізнесу, адже успішне вирішення цих питань безпосередньо впливатиме на розміри доходів місцевих бюджетів.

Отже, місцеві податки та збори повинні стати надійним інструментом регулювання економічного розвитку територій, вирішення різнопланових проблем, які виникають, зменшення соціальної напруги.

За умови законодавчого закріплення передачі до складу місцевих податку на доходи фізичних осіб, треба зваженіше обґрунтувати його максимальну ставку, тобто уточнити регулюючу функцію цього податку для того, аби механізм його справляння не вступав у протиріччя з податком на прибуток підприємств. Максимальні ставки цих двох податків повинні бути однаковими, але не більше, ніж 30% від об'єкта оподаткування, адже розбіжності максимальних меж рівня податкового обкладання спонукатимуть платників ухилятися від сплати того податку, максимальна ставка за яким є більшою, штучно зменшувати, залежно від необхідності, прибуток чи оплату праці.

Піднесення ролі місцевого оподаткування неможливе без запровадження податку на нерухоме майно (нерухомість). Податки на нерухоме майно підприємств і громадян належать до групи податків на власність. Вони мають давню історію, зародилися ще в античні часи і стали важливою складовою прямого оподаткування. До початку XIX ст. податки на власність переважали в складі бюджетних доходів і лише пізніше, з розвитком капіталізму, поступилися іншим прямим і непрямим податкам. Незважаючи на те, що в доходах державних бюджетів ринкових країн податки на власність не відіграють значної фінансової ролі, вони є вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів та ще одним із ефективних важелів регіонального регулювання розвитку економіки.

Податки на власність відповідають засадам справедливого оподаткування тому, що володіння землею, нерухомістю, транспортними засобами є ознаками певного рівня доходів, і оподаткування таких цінностей не суперечить вимозі щодо

врахування платоспроможності платників. 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 простіше обліковувати, оцінювати та спостерігати за всіма змінами щодо бази оподаткування.

Ще одним із аргументів на користь застосування у місцевому оподаткуванні податків на власність є те, що вони не конкурують із тими податками, які збирає центральний уряд, — податком на прибуток підприємств (крім комунальної форми власності), податком на додану вартість, акцизним збором, митом тощо. Податки на власність характеризуються, як підтверджує досвід ринкових країн, стабільністю надходжень. Циклічність економічного розвитку не має 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 та гарантує певну незалежність навіть у періоди економічного спаду.

Аргументом на користь застосування у місцевому оподаткуванні податку на нерухомість є й те, що цей податок як ніякий інший відповідає принципу вигоди. Кошти від цього податку використовуються для фінансування послуг на місцевому рівні. Для платників, вартість майна яких збільшується внаслідок оподаткування, податок на нерухомість асоціюється з платою за послуги, що надають місцеві власті. Чим більше мешканців беруть участь у формуванні фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування (не лише за рахунок сплати податку на нерухомість, а й податків із доходів), тим вищим є рівень надання суспільних послуг, на які вони можуть розраховувати.

Розглянуті позитивні аспекти податків на власність (у контексті зміцнення доходів місцевого самоврядування) не виключають і не зменшують їхніх негативних характеристик, які притаманні як податкам загалом (якщо їх сприймати як зло та користуватися таким підходом, що найкращий податок — це скасований податок), так і, насамперед, майновим податкам. До негативних ознак податків на власність належить те, що вони досить непопулярні серед певних верств населення, а їхнє запровадження завжди наштовхується на жорсткий опір.

Податки на власність складніші в адмініструванні, аніж інші прямі та непрямі податки. Ця складність значно зростає через відсутність сприятливих і простих методик оцінки вартості майна, необхідного досвіду та кваліфікованих кадрів, а також відповідної бази даних.

Позитивний аспект щодо оподаткування нерухомості коли об'єктом виступає майно, а не власник з його доходами, спричиняє протиріччя, яке, врешті-решт, можна подолати за допомогою механізму надання пільг. Суть цього протиріччя полягає у тому, що є багато власників майна, які не мають необхідних доходів для того, аби сплатити податок. Насамперед, це стосується осіб із фіксованими доходами — пенсіонерів. Податок на власність може змусити їх відмовитись від нерухомого майна. З одного боку дилема: сплатити податок чи відмовитися від власності є болючою та небезпечною за своїми соціальними наслідками, а з іншого — змушує до ефективнішого використання нерухомого майна. Проте система пільг, що відпрацьована в країнах, які використовують податки на майно, дає змогу уникнути імовірних небажаних наслідків і захистити найуразливіші верстви населення.

Податок на нерухоме майно вже внесений до складу вітчизняної системи оподаткування, його запровадження передбачено і таким важливим документом стратегічного спрямування, як Програма “Україна-2010”. Проте практичне втілення цих податків з року в рік відкладається. Починаючи з 1995 р. в Україні було розроблено декілька законопроектів з оподаткування нерухомості, деякі з них розглядалися Верховною Радою, але далі слухань справа не зрушилася. Найбільше дискусій було щодо законопроектів 1995 р. та 1996 р., а також щодо проекту закону, розробленого народними депутатами Є. Жовтяком і Р. Безсмертним.

Бурхливі дискусії викликали такі важливі питання майбутньої практики оподаткування нерухомості, як:

перелік платників (фізичні чи юридичні або фізичні і юридичні особи);

база оподаткування (будівлі, споруди, матеріальні цінності, коштовне майно);

методика оцінки майна (пооб'єктна чи ринкова вартість);

ставки оподаткування;

пільги з податку, підтримка незахищених верств населення.

Зволікання зі запровадженням податку на нерухомість не



стало на заваді внесенню до Постанови Верховної Ради України “Про основні напрямки бюджетної політики на 2000 рік” вимоги щодо необхідності розробки чергового законопроекту про податок на нерухоме майно, що є предметом розкоші<sup>26</sup>. Незважаючи на багаторічний досвід ринкових країн у сфері майнового оподаткування (півторасторічного адміністрування аналогічного податку у США), а також на те протистояння, яке викликають спроби запровадження податків на нерухомість в Україні, більшість урядовців наполегливо домагаються включення до системи оподаткування цього найпроблемнішого та ще й на думку багатьох опонентів найнедоцільнішого майнового податку.

Насамперед, постає питання що таке розкіш? За словами класика політичної економії А. Сміта, розкіш — це сукупність зручностей, які не є необхідністю<sup>27</sup>. Поняття розкоші неодноразово змінювалося в процесі розвитку суспільства, та межа між необхідними предметами й предметами розкоші завжди була відносною та рухливою. Саме поняття розкоші частіше використовується соціалістичними економічними системами з їхнім знеособленим механізмом перерозподілу, аніж за умов соціально орієнтованої ринкової системи, для якої основною метою є всебічне зростання споживання.

Бурхливий розвиток виробництва, поява все нових і нових товарів споживання, зростання потреб населення, урбанізація спричиняють постійну змінність ставлення до тих чи інших предметів ужитку. Те, що донедавна вважалося розкішшю або забаганкою, з часом стає предметом першої необхідності (автомобілі, обчислювальна техніка, комп'ютери, засоби зв'язку тощо). Така рухливість межі між предметами першої необхідності та предметами розкоші в умовах існування податку на коштовне майно, що є предметом розкоші, потребуватиме постійного коригування складу об'єктів оподаткування, а це навряд чи сприятиме ефективному справлянню цього податку.

Крім того, не слід забувати, що підставою для оподаткування предметів розкоші може бути лише самодекларування,

---

<sup>26</sup> Про основні напрямки бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 35. — С. 704.

<sup>27</sup> Финансовая энциклопедия / Под ред. И.А.Блинова и А.И. Буковецкого. — М.: Государственное издательство, 1924. — С. 615.

отже податок на коштовне майно стане податком на чесність, і “страждати” від його запровадження будуть лише чесні та дисципліновані платники<sup>28</sup>. Самодекларування обов’язково сприятиме масовому ухилянню від сплати цього податку, а отже стане на заваді вирішенню такої важливої етичної проблеми, як формування податкової культури платників.

Реформування місцевих податків і зборів у напрямку посилення їхнього фіскального значення повинно передбачати не лише віднесення до їхнього складу деяких загальнодержавних податків, а також введення податку на нерухомість, а й розширення переліку тих місцевих податків, які є платою за певні місцеві послуги і відображають політику місцевих властей. Безпідставними є побоювання щодо недоцільності надзвичайного збільшення кількості податків, яке ще не означає збільшення загального рівня податкового тягаря. У деяких зарубіжних країнах кількість місцевих податків сягає 50-100 видів (Франція — понад 50, Італія — понад 70, Бельгія — понад 100)<sup>29</sup>. Множинність невеликих за розмірами податків, які всі одночасно не сплачує ні один із платників, створює уявлення про невеликий податковий тягар.

Розширення переліку місцевих податків і зборів повинно проходити за рахунок запровадження податків із цільовим використанням одержаних коштів. Наприклад, збори на прибирання та освітлення вулиць, за збирання сміття, впорядкування парків, зон відпочинку, кладовищ тощо.

За умов загрозової 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 й утилізацію шкідливих відходів. Такі податки можуть стати дієвим інструментом у справі збереження та охорони довкілля і покращення екологічної ситуації в країні.

Нині вигідне територіальне розташування населених пунктів, сприятливі природно-кліматичні фактори, наявність і використання корисних копалин та інші чинники майже не впливають на рівень економічного та соціального розвитку територіальних громад, насиченість об’єктами соціальної та

---

<sup>28</sup> Шпак І. Податок на коштовне майно: фіскальний дух у кожній оселі? // Діло. — 1995. — № 74. — С. 2.

<sup>29</sup> Сутормина В.М., Федосов В.М., Андрущенко В.Л. Держава — податки — бізнес. — К.: Либідь, 1992. — С. 121.

побутової інфраструктур, ступінь задоволення суспільних потреб населення. Склалося становище за якого "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.

Імовірно, встановити залежність між об'єктивними факторами сприятливого природного та 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 цих благ з метою одержання вигоди. Наприклад, в процесі видобутку та вивезення корисних копалин споживачі наносять певну шкоду довкіллю, забруднюють його, користуються шляхами сполучення, що приводить до передчасного їхнього зносу тощо. На території таких населених пунктів доцільно запроваджувати спеціальні місцеві податки та збори з користувачів природних багатств, а кошти спрямовувати на охорону довкілля, відновлення спожитих природних благ, створення необхідних умов для життєдіяльності населення.

Поряд із піднесенням ролі власних дохідних джерел у формуванні місцевих бюджетів, не менш важливою проблемою є вдосконалення процесу надання регулюючих доходів. Нині механізм бюджетного регулювання передбачає зарахування до доходів місцевих бюджетів частини від надходжень загальнодержавних податків та обов'язкових платежів, що справляються на території місцевого самоврядування. Перелік регулюючих доходів і розміри відрахувань встановлюються щорічним законом про державний бюджет України.

Зміцненням позицій місцевого самоврядування, ознакою їхньої фінансової самостійності стало би надання органам місцевого самоврядування права встановлювати у законодавчо визначених максимальних межах надбавки до загальнодержавних податків і зборів, звичайно, при загальному зменшенні базової (мінімальної) ставки оподаткування.

Різке розшарування суспільства внаслідок поглиблення кризових явищ спричинило значне збільшення кількості безробітних, бідних, жебраків і безпритульних. Хронічна дефіцитність фінансових ресурсів унеможливила надання допомоги таким категоріям населення на рівні, достатньому для

їхнього пристойного існування. І тому одним із шляхів вирішення цієї нагальної 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 населення, які з тих чи інших причин залишилися поза державною системою соціального захисту.

Доцільним заходом було б утворення 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 і зборів є 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 й протекціоністську, 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 щодо права місцевих властей в галузі місцевого оподаткування. Європейською хартією місцевого самоврядування (ст. 9) зазначено, що місцеві власті мають повноваження визначати розміри місцевих податків і зборів згідно з чинним законодавством. Як правило, загальнодержавним законодавством передбачається перелік місцевих податків і зборів та їхні максимальні ставки, а органи місцевого самоврядування встановлюють конкретні ставки цих податків на своїй території в межах визначених максимальних розмірів.

У вітчизняній економічній літературі неодноразово висловлювалися пропозиції щодо необхідності надання органам місцевого самоврядування права запроваджувати на своїй території власні податки та збори<sup>30</sup>. В якості аргумента вису-

<sup>30</sup> Василюк О.Д., Павлюк К.В. Удосконалення податкової системи України // *Фінанси України*. — 1997. — № 10. — С. 40; Кравченко В.І. Місцеві податки і збори та проблеми зміцнення фінансів місцевих органів влади в Україні //

нається теза про те, що 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 і соціальних проблем регіонів.

Загалом, ця точка зору є вірною; однак за нинішніх умов тривалого спаду виробництва та досить високого податкового тягаря і, з огляду на це, гострого дефіциту фінансових ресурсів, надання місцевим властям повної самостійності у сфері місцевого оподаткування може мати непередбачувані наслідки. Тому на початковому етапі становлення місцевого самоврядування в Україні, коли можливості місцевих властей щодо залучення альтернативних податкових джерел доходів обмежені й немає для цього належного досвіду, держава повинна залишити за собою право здійснювати загальний контроль і визначати граничні межі місцевого оподаткування.

Фіскальна самостійність — важлива передумова фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Можливість вибору форм і ставок оподаткування роблять місцеві власті підзвітними та підконтрольними у своїй діяльності. Якщо всі питання місцевого оподаткування регламентує центральний уряд, то й усі недоліки, пов'язані зі справлянням місцевих податків і зборів автоматично перекладаються на його плечі. Більше того, формування дохідної частини місцевих бюджетів визначає обсяги та напрямки використання одержаних коштів. 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 та ефективність витрачання коштів від запроваджених податків.

Місцеві органи влади в багатьох країнах (США, Франції,

---

36. наук. праць / НДФІ при Міністерстві фінансів України. — 1995. — Вип. I. — С. 61; Рибак В. Проблеми формування дохідних джерел місцевих бюджетів // Економіка України. — 1996. — № 10. — С. 38; Пабат М.Г. Про окремі аспекти формування дохідної частини бюджетів регіональних та місцевих органів управління // Фінанси України. — 1996. — № 10. — С. 16; Лісовська Л.П., Ганевич Д.М. Формування місцевих бюджетів // Фінанси України. — 1996. — № 7. — С. 13.

Італії) наділені правом самостійно встановлювати місцеві податки та збори. Така самостійність може проявлятися у різних, найприйнятніших для конкретних умов кожної країни, формах, відповідних державному устрою (федеральна чи унітарна держава) та розподілу повноважень між центральним урядом і місцевим самоврядуванням. Органи місцевої влади можуть мати необмежені права у місцевому оподаткуванні, виборі форм обкладання та його розмірів. Самостійність місцевих властей обмежується з боку держави за допомогою:

1. Встановлення обов'язкових місцевих податків і 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, Люксембурзі; на компанії — в Австрії, Фінляндії, Італії, Іспанії.

2. Визначення ставок місцевих податків і зборів. Так, ставки місцевого податку на нерухомість визначаються центральними органами влади у Туреччині, Словаччині, Болгарії, Албанії; на доходи фізичних осіб — у Болгарії та 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 — у Норвегії, Естонії; податку на торгівлю — в Австрії, Іспанії, Естонії, Угорщині; податку на домогосподарства — у Франції, Угорщині, Португалії; на компанії — в Австрії, Франції, Іспанії, Угорщині<sup>31</sup>.

Обмеження фіскальної самостійності місцевих властей у зарубіжних країнах стосуються не всіх місцевих податків, а лише тих, що спричиняють макроекономічний вплив та визначають ефективність і справедливість системи оподаткування загалом.

---

<sup>31</sup> Местное финансирование в Европе. Документ, подготовленный под авторитетом Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) Совета Европы. — Издание Совета Европы, 1997. — С. 63-64.



У розвинутих ринкових країнах набагато більше виникає проблем і дискусій з приводу запровадження місцевими органами самоврядування податків за низькими ставками з метою залучення на свою територію підприємницького капіталу (це стосується, в основному, податків на підприємницьку діяльність). Виникає певне суперництво між окремими територіями. У Доповіді Керівного Комітету місцевих і регіональних органів влади (CDLR) про місцеве фінансування в Європі, підготовленій за участю професора Девіда Кінга та пана Ремі Жек'єра, аналізується ця ситуація та ймовірні її наслідки<sup>32</sup>. По-перше, може знизитися рівень надання місцевих послуг, тобто недостатнє фінансування місцевих потреб, на що не погодяться виборці. По-друге, протягом певного часу виборці миритимуться з невисоким рівнем комунальних послуг у розрахунку на перспективу залучення підприємницького капіталу в умовах низького оподаткування. Через це, суперництво в галузі оподаткування припустиме лише тоді, коли воно відповідає інтересам виборців.

Одним із шляхів вирішення вищезазначених проблем, як наголошено в Доповіді, є вилучення права збирання податків на підприємництво з компетенції місцевих органів влади для того, аби попередити використання занижених ставок в якості приманки для підприємців. Проте й непідприємницькі податки можуть бути використані з такою ж метою — низький рівень місцевого прибуткового податку може заохочувати підприємців, які розраховують на можливість виплати меншої заробітної плати.

Недосконалість практики місцевого оподаткування в Україні стала приводом для розробки багатьох законопроектів щодо її удосконалення. Розглянемо окремі з них. Так, у проекті Податкового кодексу Кабінету Міністрів України пропонувалося змінити склад місцевих податків і запровадити 4 місцевих податки та 9 місцевих зборів. З переліку наявних передбачалося вилучити шість місцевих зборів, які не мають важливого фіскального значення, а затрати з їхнього управління перевищують надходження (збір за видачу ордера на квартиру, збір із власників собак, три місцевих збори, що пов'язані зі стягненнями на іподромах, збір за право проведення

<sup>32</sup> Местное финансирование в Европе. Документ, подготовленный под авторитетом Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) Совета Европы. — Издание Совета Европы, 1997. — С. 52-53.

кіно- і телезйомок). Одночасно пропонувалося запровадити нові податки та збори зі значним податковим потенціалом, зокрема місцеві акцизи та збір за організацію гастрольної діяльності.

У 1997 р. Кабінетом Міністрів України був підготовлений проект закону України "Про місцеві податки та збори", в якому проводилося вирізнення податків від зборів, передбачалося самооподаткування населення територіальних громад, пропонувалося збільшення кількості місцевих податків і зборів. Крім того, за комунальним податком пропонувалася зміна бази оподаткування, тобто заміна стягнення за 10%-вою ставкою від річного фонду оплати праці, обрахованого на основі неоподатковуваного мінімуму доходів громадян та середньоспискової чисельності працюючих, на стягнення за ставкою 1-3% від суми реалізованих товарів, що мало б супроводжуватися збільшенням приблизно у 1,5 раза надходжень комунального податку.

Цим же законопроектом пропонувалося скасувати, зокрема, збори за право проведення кіно- і телезйомок; за участь у бігах на іподромі; за виграш на бігах на іподромі; з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі. Ці збори, на думку авторів законопроекту, не відіграють істотної ролі у наповненні місцевих бюджетів і лише збільшують перелік платежів. До складу місцевих зборів пропонувалося внести: 1) збір за дозволи на будівництво об'єктів виробничого та невиробничого призначення, індивідуального житла й гаражів у населених пунктах; 2) за право розміщення офісів суб'єктів підприємницької діяльності у центральній частині населеного пункту та у будівлях, які мають історико-архітектурну цінність; 3) збір за придбання іноземної валюти за готівку.

У період чинності "Перехідних положень" Конституції України Президент України видав Указ "Про місцеві податки і збори" від 25.05.1999 р. № 565, який мав бути запроваджений 1.01.2000 р. Незважаючи на те, що цей Указ був відхилений Постановою Верховної Ради від 17.06.1999 р. № 744, певний інтерес представляють основні ідеї цього документа. Головною метою змін у місцевому оподаткуванні, як зазначено Указом, повинно стати сприяння поповненню дохідної частини місцевих бюджетів в умовах різкого скорочення обсягів централізованого фінансування.

Для цього пропонувалося збільшити максимальні ставки

деяких місцевих податків і зборів; розширити перелік об'єктів і ставок оподаткування податком з реклами; ввести обов'язковість запровадження двох місцевих податків і п'яти місцевих зборів (податку з реклами, комунального податку, зборів: готельного, ринкового, за здійснення зарубіжного туризму, за видачу ордера на квартиру, за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг). Крім того, в Указі було дано чітке визначення важливих організаційних питань справляння місцевих податків і зборів, що також мало б сприяти упорядкуванню місцевого оподаткування.

Склад місцевих податків передбачалося залишити без змін, проте припинити справляння п'яти місцевих зборів (із власників собак, за право на проведення кіно- і телезйомок, трьох зборів, пов'язаних із функціонуванням іподромів), і запровадити два нових місцевих збори — за здійснення зарубіжного туризму та надання земельних ділянок для будівництва об'єктів виробничого та невиробничого призначення, індивідуального житла та гаражів у населених пунктах.

Отже, основне спрямування змін у сфері місцевого оподаткування, згідно з цими трьома документами, пов'язане зі збільшенням ставок наявних і запровадженням нових місцевих податків і зборів. Пропозиції щодо збільшення податків суперечать загальноновизнаній громадській думці щодо високого податкового тягаря в країні, який став на перешкоді розвитку вітчизняного підприємництва і є однією з причин тривалого падіння обсягів валового внутрішнього продукту. Програмними документами з питань фінансової політики неодноразово підкреслювалася необхідність зменшення кількості податків, встановлення мораторію на внесення змін до податкового законодавства, посилення захисту платників податків. І тому вищезазначені пропозиції щодо збільшення ставок оподаткування не відповідають пріоритетним напрямкам нинішньої фінансової політики в Україні.

Доцільніше було б за таких умов зміцнювати фіскальну роль місцевих податків і зборів за рахунок віднесення до їхнього переліку окремих загальнодержавних податків і зборів, які упродовж тривалого часу використовуються в якості закріплених за місцевими бюджетами України. З огляду на це заслуговує на увагу ще один законопроект, напрацьований у 1997 р. Науково-дослідним фінансовим інститутом при Міністерстві фінансів України (НДФІ). На відміну від поперед-

ніх, цим проектом пропонувалися докорінні зміни у сфері місцевого оподаткування. А саме:

- збільшення переліку місцевих податків за рахунок віднесення до їхнього складу деяких загальнодержавних (прибуткового податку з громадян, плати за землю, податку на прибуток комунальних підприємств, податку на нерухоме майно юридичних осіб, податку на майно фізичних осіб);

- запровадження нових місцевих податків, не передбачених наявною системою оподаткування: податку з продажу імпортованих товарів та місцевих акцизів;

- суттєве розширення переліку місцевих зборів;

- запровадження самооподаткування населення;

- розширення прав місцевих властей у сфері місцевого оподаткування, які повинні встановлювати місцеві податки та збори, а також їхні ставки, і надавати пільги згідно з переліком і в межах граничних розмірів, визначених законодавством України;

- введення порядку, згідно з яким надходження від місцевих податків і зборів не повинні враховуватися при обґрунтуванні розмірів відрахувань від регулюючих доходів.

Із наявних нині місцевих податків і зборів проектом НДФІ пропонується виключити комунальний податок і збори — курортний та з власників собак. Перелік місцевих зборів становить 28 видів, серед них такі, що не передбачені чинним законодавством:

- туристичний;

- екологічний за в'їзд і транзит іногороднього транспорту;

- за ветеринарне обслуговування тварин;

- за право отримання дозволу на будівництво в міській зоні об'єктів виробничого та невиробничого призначення;

- за надання земельної ділянки для будівництва індивідуального житла в міській зоні;

- за право розташування офісів суб'єктів підприємницької діяльності в центральній та історико-архітектурній частинах міста;

- з юридичних та фізичних осіб за право перерозподілу квартир, гаражів, дачних ділянок і будинків, іншого нерухомого майна та транспортних засобів;

- із суб'єктів підприємницької діяльності на благоустрій території населених пунктів;

- з власників квартир та квартиронаймачів за прибирання дворів житлових будинків;

з власників двох і більше квартир, дачних будинків в межах міста;

за торгівлю алкогольними напоями на розлив в ресторанах, барах, кафе та інших торговельних організаціях;

за реєстрацію транспортних засобів іноземного виробництва;

за проведення розважальних заходів у містах та інших населених пунктах;

за користування спеціально облаштованими зонами відпочинку;

за використання незабудованої земельної ділянки в межах міста та іншого населеного пункту;

адміністративні збори.

Отже, проектом закону України “Про місцеві податки і збори”, розробленим НДФІ, пропонуються докорінні зміни у сфері місцевого оподаткування, створення умов для справжньої фіскальної автономії органів місцевого самоврядування, суттєве розширення їхніх прав в питаннях зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів. Проте таке реформування місцевого оподаткування передбачає послаблення та обмеження впливу загальнодержавних органів, що не можна розглядати як позитивну тенденцію в складних умовах перехідного етапу створення основ ринкової економіки. З огляду на це, відсутність у проекті норми щодо обов’язковості запровадження певних видів місцевих податків і зборів слід розцінювати як значну його ваду. Необхідність державного визначення видів обов’язкових до запровадження органами місцевого самоврядування місцевих податків і зборів особливо посилюється в тому разі, якщо до їхнього складу (згідно з цим же проектом) будуть віднесені такі важливі податки, як прибутковий з громадян, податок на прибуток, на нерухомість тощо.

## VI. МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ

### 6.1. Зміст і складові міжбюджетних відносин

У бюджетній системі України, до складу якої входить майже 12 тисяч бюджетів, обов'язково виникають взаємовідносини між різними бюджетами, яким притаманні великі за обсягами зустрічні потоки бюджетних коштів. Підставою для існування міжбюджетних відносин є визначені законодавством держави:

розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;

гарантія з боку держави щодо фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;

розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи;

Найважливіші складові системи міжбюджетних взаємовідносин представлені на рис. 6.1.1.

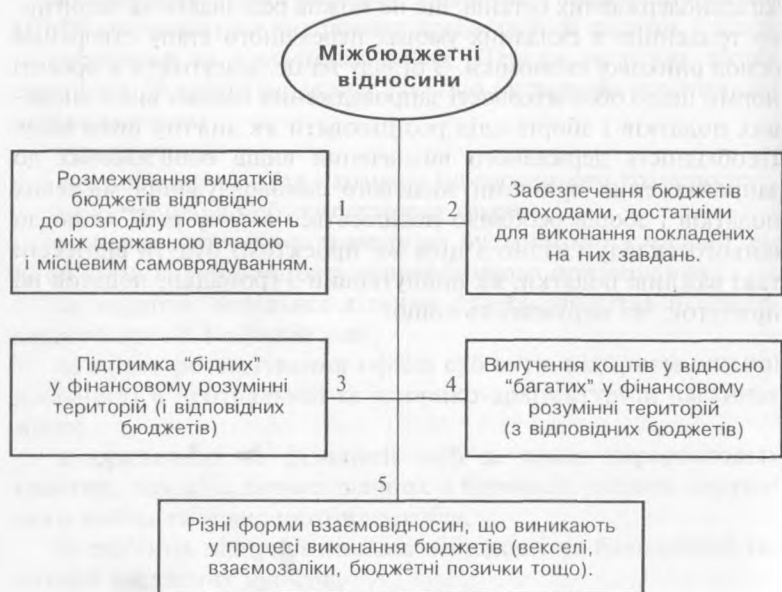


Рис. 6.1.1. Система міжбюджетних відносин.



Визначальне місце посідають відносини, відображені у блоці 1 та 2, адже розподіл влади в Україні, державна гарантія існування місцевого самоврядування зумовили проведення розмежування повноважень між органами законодавчої, виконавчої, судової влад і органами місцевого самоврядування. Основи цього поділу закріплені Конституцією та іншими законами.

Виконання повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування потребує здійснення певних видатків із відповідних бюджетів, за рахунок яких вони утримуються. Концептуальні підходи щодо розмежування видатків між ланками бюджетної системи знайшли відображення в Законі України "Про бюджетну систему України".

Гарантією фінансування видатків є надання бюджетам відповідних дохідних джерел, достатніх для виконання покладених на них завдань. Спроба чіткого розмежування і закріплення доходів за кожною ланкою бюджетної системи вперше була зроблена українським законодавством за вищезгаданим законом. На жаль, запропоновану цим документом схему не вдалося повною мірою втілити на практиці.

Отже, основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Проте розмежування доходів, проведене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, не дає змоги збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів та у складі й обсягах видатків бюджетів територіальних утворень, які мають об'єктивний характер і спричинені:

- різноманітністю природно-кліматичних умов;
- різним екологічним станом територій;
- особливостями розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;
- насиченістю шляхами сполучення;
- кількістю населення, його віковим складом;
- економічним розвитком народного господарства та його спеціалізацією;
- станом соціальної та побутової інфраструктури тощо.

Вплив цих та багатьох інших факторів визначає різну вартість послуг, які надають місцеві органи в розрізі адміністративно-територіальних одиниць; різний податковий потенціал,

який безпосередньо впливає на формування дохідної бази місцевих бюджетів; неоднакову потребу в коштах, що спрямовуються на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери тощо.

Остаточне збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише розмежуванням їхніх доходів і видатків, досягається за допомогою перерозподільчих процесів в межах бюджетної системи. Вони відображені у блоках 3 і 4. Це:

- надання коштів “бідним” у фінансовому розумінні територіям. Форми фінансової допомоги — дотації, субсидії та субвенції;

- вилучення коштів у відносно “багатих” у фінансовому розумінні територіях. Форми вилучення — внески з відповідних бюджетів до державного (див. рис. 6.1.2).



Рис.6.1.2. Перерозподіл бюджетних ресурсів.

Окрім перерозподілу бюджетних ресурсів, зумовленого нерівномірним розвитком територій та дією інших об'єктивних факторів, між окремими ланками бюджетної системи виникають відносини в процесі виконання бюджетів: взаєморозрахунки, взаємозаліки, фінансування видатків за допомогою випуску векселів, надання бюджетних позичок тощо (блок 5). Звичайно, в певних межах існування таких форм міжбюджетних відносин є нормальним явищем, проте їх переважання, у порівнянні з фінансовими операціями, неприпустиме.

В Україні упродовж останніх років намітилася загрозлива тенденція щодо поширення практики проведення взаємозаліків при фінансуванні видатків місцевих бюджетів та погашенні недоїмки перед ними, незважаючи на прийняття ряду урядових рішень, спрямованих на їхнє обмеження та заборону. У 1998 р. склалася певна структура операцій. За їхньою допомогою були здійснені видатки місцевих бюджетів України:

- грошові операції — 58,0%;
- взаємозаліки — 17,1%;
- векселі — 15,8%;
- взаєморозрахунки — 9,1%.

У певних урядових колах вважають, що взаємозаліки доцільні, адже за їхньою допомогою в умовах кризи платежів вдалося дещо поліпшити ситуацію у бюджетній сфері. Але слід пам'ятати, що збільшення переліку цих операцій суперечить основним функціям бюджету, робить його непрозорим, фальсифікує процес виконання<sup>1</sup>. Поширення практики випуску обласними держадміністраціями векселів для розрахунків із місцевими бюджетами привело до суттєвого зменшення надходжень готівкових коштів, що загострило проблему виплати заробітної плати та пенсій. Тому Кабінет Міністрів України прийняв рішення про припинення випуску таких векселів з 1.09.1999 р.

Міжбюджетні відносини, відображені у 3 і 4 блоках, ставлять зміст поняття “бюджетне регулювання”. Якщо треба дати стисле визначення бюджетного регулювання, то можна стверджувати, що воно полягає у збалансуванні бюджетів, які входять до складу бюджетної системи. Це досягається за допомогою перерозподілу бюджетних ресурсів.

Бюджетне регулювання в нашій країні має давню історію. За радянських часів необхідність збалансування бюджетів зумовлювалася недостатністю власних дохідних джерел місцевих бюджетів, значною централізацією фінансових, у тому числі бюджетних ресурсів. Інститут місцевого самоврядування був відсутній; відмінностей між союзним, республіканським та місцевими бюджетами не було, усі вони входили до складу державного бюджету СРСР. Якщо у 20-ті роки і робилася спроба відокремлення місцевих бюджетів та забезпечення їх власною дохідною базою, то наступними роками такі

<sup>1</sup> Бондаренко О. Ти — мені, я — тобі, а податки — обійдемо // Діло. — 1998. — № 33. — С. 5.

позитивні надбання поступово скасовувалися, а бюджетна система набувала ознак надзвичайної централізації.

Місцеві бюджети під час існування Союзу були позбавлені власних дохідних джерел, достатніх для фінансування покладених на них завдань. Збалансування місцевих бюджетів проводилося за допомогою передачі їм частини загальносоюзних доходів, а також надання фінансової допомоги у вигляді дотацій, субсидій і субвенцій. Становище не змінилося і в умовах незалежної України: як і раніше власні доходи становлять незначну питому вагу в сукупних доходах місцевих бюджетів, а їхнє збалансування досягається за допомогою тих самих методів.

Останніми роками питаннями бюджетного регулювання опікуються урядовці, вчені, фінансові працівники; навколо цих проблем точаться бурхливі дискусії, здебільшого політичні. Причиною цього є законодавча невизначеність процедур бюджетного регулювання, нестабільність умов господарювання, кризові явища, які спричиняють хронічну дефіцитність бюджетних ресурсів, постійні зміни у податковому та бюджетному законодавствах. Зрозуміло, що протягом такого незначного (для історії) часу, як 8 років існування української держави неможливо подолати зазначені негативні процеси, які багато в чому успадковані від колишнього СРСР, а кризові явища посилені через його розпад. Триває активний процес формування законодавчої бази, пошук власної моделі побудови бюджетної системи, організації міжбюджетних відносин, яка б максимально враховувала національні особливості, відповідала визначеним цілям і пріоритетам економічного розвитку.

Бюджетне регулювання загалом не слід розглядати лише як діяльність у межах бюджетної системи, пов'язаної всього-на-всього з перерозподілом бюджетних ресурсів. Бюджетне регулювання відображає процеси політичного та народногосподарського значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання з забезпечення економічного зростання, розвитку продуктивних сил, піднесення рівня добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку певних територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо. Усе це надає бюджетному регулюванню виняткове значення та особливе місце у складі міжбюджетних відносин.

У процесі бюджетного регулювання вирішується багато завдань, проте основними серед них є:

- досягнення відповідності між видатками та доходами всіх бюджетів, тобто їхнє збалансування;
- забезпечення рівномірності надходження 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” й “бідними”, у фінансовому розумінні, територіями;
- ув’язка обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями з мобілізації податків і зборів, залученні додаткових дохідних джерел;
- здійснення фінансового вирівнювання.

Поняття “вирівнювання” українським законодавством вперше було використано у 1995 р. Законом “Про бюджетну систему України” (ст.16). Пізніше воно трансформувалося у поняття “бюджетне вирівнювання” й було використано Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” від 20.05.1997 р. (ст.1). На практиці нерідко застосовується поняття “фінансове вирівнювання”. Плутанина з використанням цих термінів спричинена відсутністю чіткого тлумачення поняття, яке свого часу не було здійснене відповідними законодавчими актами. В економічній літературі можна також спостерігати ототожнення фінансового вирівнювання із бюджетним регулюванням<sup>2</sup>.

Загалом бюджетне регулювання — поняття глибшого змісту, а фінансове вирівнювання входить до складу процедур бюджетного регулювання. Отже, фінансове вирівнювання є складовою процесів бюджетного регулювання.

Як було зазначено вище в межах кожної, навіть незначної за розмірами країни, завжди об’єктивно існують розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій, певні особливості щодо формування дохідної бази бюджетів і можливостей задоволення місцевих потреб. З огляду на це видатки місцевих бюджетів при зіставленні з кількістю населення можуть значно різнитися у розрізі адміністративно-територіальних утворень. Фінансове вирівнювання спрямоване на нівелюван-

<sup>2</sup> Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики. — К.: НДФІ, 1997. — С. 169; Слухай С.В. Фінансове вирівнювання на рівні територіальних громад — досвід ФРН // Фінанси України. — 1998. — № 5. — С. 42.

ня (у певних межах) таких відхилень тому, що їхнє існування створює неоднакові умови для надання гарантованих державою соціальних, адміністративних та інших послуг. Як відомо, Конституцією України закріплені рівні можливості для усіх громадян у здійсненні своїх прав, незалежно від того, на якій території вони проживають. Сплачуючи однакові податки, громадяни мають право розраховувати на однаковий рівень надання суспільних послуг.

Тож 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, усунення значних диспропорцій у здійсненні видатків у розрізі окремих територій.

У складних процесах бюджетного регулювання треба виокремлювати вертикальне та горизонтальне бюджетне регулювання. Вертикальне бюджетне регулювання має на меті забезпечення необхідними дохідними джерелами всіх ланок бюджетної системи (державного бюджету України та місцевих бюджетів) відповідно до наявного порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання досягається шляхом розподілу видатків між ланками бюджетної системи та надання їм доходів, достатніх для фінансування цих видатків.

Горизонтальне бюджетне регулювання покликане усунути розбіжності між рівнями бюджетної забезпеченості в розрізі місцевих бюджетів (міських, районних у містах, селищних та сільських). Іншими словами, основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів у територіальному розрізі (див. рис. 5.1.3). Причому, горизонтальне вирівнювання здійснюється лише всередині такої групи місцевих бюджетів, як бюджети територіальних громад. Нагадаємо, що згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” районні та обласні бюджети не належать до бюджетів місцевого самоврядування (ст.1 і 2). Доходи обласних і районних бюджетів формуються за рахунок:

- 1) коштів державного бюджету для їхнього відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів;

- 2) коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних



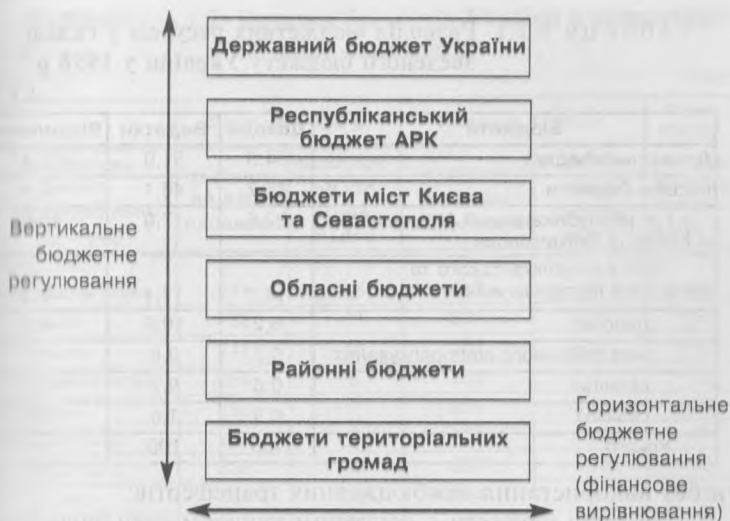


Рис. 6.1.3. Напрямки бюджетного регулювання.

програм (ст. 61).

Отже, районні та обласні бюджети не мають власних доходних джерел, а утворюються за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів для задоволення спільних потреб територіальних громад. Щодо коштів державного бюджету України, які виділяються для збалансування місцевих бюджетів, то районні та обласні бюджети є лише відповідними шаблями на шляху їхнього просування до місцевих.

Як зазначалося, Конституція України, а також закони та інші нормативні акти визначили засади розподілу повноважень між рівнями влади. На підставі цього було проведено розподіл видатків і доходів між бюджетами. У таблиці 6.1.1 наведені дані, які характеризують нинішній стан розподілу доходів і видатків між окремими видами бюджетів, який є результатом вертикального бюджетного регулювання.

На основі аналізу даних таблиці 6.1.1 можна дійти таких висновків:

- бюджетна система України характеризується досить значним ступенем централізації бюджетних ресурсів, понад половина яких акумулюється у державному бюджеті України;
- місцеві бюджети як в цілому, так і в розрізі їх окремих видів (міських, селищних, сільських) неможливо збалансува-

Таблиця 6.1.1. Розподіл бюджетних ресурсів у складі зведеного бюджету України у 1998 р.<sup>3</sup>

( в % )

| Бюджети                                                      | Доходи | Видатки | Відхилення |
|--------------------------------------------------------------|--------|---------|------------|
| Державний бюджет                                             | 54,3   | 51,9    | +2,4       |
| Місцеві бюджети                                              | 45,7   | 48,1    | -2,4       |
| у т.ч. республіканський АРК, обласні, м.Києва та Севастополя | 22,6   | 17,0    | +5,6       |
| міст республіканського та обласного підпорядкування          | 14,7   | 17,1    | -2,4       |
| районні                                                      | 6,2    | 10,9    | -4,7       |
| міст районного підпорядкування                               | 0,7    | 0,8     | -0,1       |
| селищні                                                      | 0,6    | 0,7     | -0,1       |
| сільські                                                     | 0,9    | 1,6     | -0,7       |
| Усього                                                       | 100    | 100     | —          |

ти без використання міжбюджетних трансфертів:

— обласні бюджети є основним каналом руху бюджетних трансфертів, які спрямовуються з державного бюджету для збалансування місцевих і здійснення фінансового вирівнювання;

— перевищення доходів (власних, закріплених та регулюючих) над видатками притаманне лише обмеженому числу бюджетів, які перетворюються на донорів для інших бюджетів (цей висновок підтверджують щорічні закони про державний бюджет України).

Стан горизонтального бюджетного регулювання можна охарактеризувати на основі аналізу розмірів видатків із бюджетів у розрахунку на душу населення. З огляду на те, що місцеві бюджети в Україні функціонують в межах закріпленого Конституцією територіального устрою, то порівняння можливе лише в розрізі таких адміністративно-територіальних одиниць, як Автономна Республіка Крим, області, міста республіканського підпорядкування Київ і Севастополь. Крім того, фінансове вирівнювання проводиться шляхом спрямування коштів не безпосередньо кожному з майже 12 тисяч місцевих бюджетів, а до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст республіканського підпорядкування. У таблиці 6.1.2 наведені дані про розміри видатків відповідних адміністративно-територіальних

<sup>3</sup> За даними Міністерства фінансів України. Розподіл доходів і видатків представлений без урахування міжбюджетних трансфертів.

Таблиця 6.1.2. Видатки бюджетів України в розрахунку на душу населення<sup>4</sup>

(грн.)

| Адміністративно-територіальні одиниці | Факт за 1998 р.           |                           | План на 1999 р.           |                           | План 1999р.                   |
|---------------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------------|
|                                       | видатки на душу населення | відхилення від середнього | видатки на душу населення | відхилення від середнього | у порівнянні з фактом 1998 р. |
| Автономна Республіка Крим             | 241                       | —48                       | 247                       | —7                        | +6                            |
| Вінницька                             | 198                       | —91                       | 228                       | —26                       | +30                           |
| Волинська                             | 241                       | —48                       | 281                       | +27                       | +40                           |
| Дніпропетровська                      | 294                       | +5                        | 259                       | +5                        | —35                           |
| Донецька                              | 298                       | +9                        | 238                       | —16                       | —60                           |
| Житомирська                           | 298                       | +9                        | 296                       | +42                       | —2                            |
| Закарпатська                          | 229                       | —60                       | 287                       | +33                       | +58                           |
| Запорізька                            | 323                       | +34                       | 254                       | —                         | —69                           |
| Івано-Франківська                     | 244                       | —45                       | 264                       | +10                       | +20                           |
| Київська                              | 322                       | +33                       | 322                       | +68                       | —43                           |
| Кіровоградська                        | 224                       | —65                       | 267                       | +13                       | +43                           |
| Луганська                             | 213                       | —76                       | 231                       | —23                       | +18                           |
| Львівська                             | 230                       | —59                       | 247                       | —7                        | +17                           |
| Миколаївська                          | 314                       | +25                       | 239                       | —15                       | —75                           |
| Одеська                               | 250                       | —39                       | 219                       | —35                       | —31                           |
| Полтавська                            | 466                       | +177                      | 264                       | +10                       | —202                          |
| Рівненська                            | 249                       | —40                       | 258                       | +4                        | +9                            |
| Сумська                               | 253                       | —36                       | 240                       | —14                       | —13                           |
| Тернопільська                         | 218                       | —71                       | 276                       | +22                       | +58                           |
| Харківська                            | 368                       | +79                       | 235                       | —19                       | —133                          |
| Херсонська                            | 235                       | —54                       | 254                       | —                         | +19                           |
| Хмельницька                           | 258                       | —31                       | 243                       | —11                       | —15                           |
| Черкаська                             | 269                       | —20                       | 277                       | +23                       | +12                           |
| Чернівецька                           | 221                       | —60                       | 236                       | —18                       | +15                           |
| Чернігівська                          | 215                       | —74                       | 261                       | +7                        | +46                           |
| м. Київ                               | 561                       | +272                      | 282                       | +28                       | —279                          |
| м. Севастополь                        | 327                       | +38                       | 248                       | —6                        | —79                           |
| В середньому                          | 289                       | —                         | 254                       | —                         | —35                           |

утворень України, які фактично склалися у 1998 р., а також план на 1999 р.

Зіставлення абсолютних розмірів видатків бюджетів у роз-

<sup>4</sup> Розраховано за даними Групи фіскального аналізу. Бюджетний і податковий огляд. Четвертий квартал 1998 р. Річний звіт 1998 р. — С. 46.

рахунку на душу населення у 1998 р. з цим показником на 1999 р. свідчить про значний крок на шляху до вирішення завдань горизонтального бюджетного регулювання — усунення значних відмінностей між обсягами видатків у розрізі областей, їхні відхилення від середнього значення в Україні, наближення розмірів видатків у тих областях, де вони були максимальними щодо середнього рівня.

У 1998 р. в середньому по Україні видатки бюджетів (крім державного) в розрахунку на душу населення становили 289 грн. У розрізі адміністративно-територіальних утворень наявні досить значні відхилення від середнього значення: найменші видатки були у Вінницькій області — 198 грн., більші — у Миколаївській — 314 грн., Київській — 322 грн., Запорізькій — 368 грн., Полтавській — 466 грн., м. Києві — 561 грн. Тобто, амплітуда коливань (від мінімального до максимального значення) становила 363 грн. Звичайно, за таких умов про наявність більш-менш ефективної системи горизонтального вирівнювання не може бути й мови.

Колівання сукупних видатків бюджетів закономірно передбачає розбіжності у розмірах видатків за напрямками функціональної класифікації. У таблиці 6.1.3 наведені дані про розміри видатків на соціальне страхування та соціальний захист, освіту, охорону здоров'я, культуру та засоби масової інформації, житлово-комунальне господарство і державне управління (у розрахунку на одного мешканця).

Із місцевих бюджетів України у 1998 р. здійснювалися видатки з соціального захисту та соціального забезпечення населення в розрахунку на одного мешканця в середньому на суму 49,3 грн. Найменший розмір цих видатків був у м. Севастополі — 19,5 грн., водночас у Полтавській області — 94,8 грн., досить значними були такі видатки у Житомирській (65,6 грн.), Сумській (65,6 грн.), Харківській (75,6 грн.), Черкаській (60,4 грн.) областях та у м. Києві (64,8 грн.).

Видатки на освіту з бюджетів адміністративно-територіальних утворень у розрахунку на одного мешканця в середньому становили 67,8 грн. Найменше значення цього показника — у Кіровоградській області (42,9 грн.), найбільше — у м. Києві (119,3 грн.), значно вищими були такі видатки, у порівнянні з середніми в Україні, у Житомирській (83,6 грн.) та Полтавській (88,8 грн.) областях.

Видатки бюджетів у 1998 р. на охорону здоров'я встановили в середньому 64,2 грн. на одного мешканця та коливали-

Таблиця 6.1.3. Основні видатки місцевих бюджетів України в розрахунку на душу населення у 1998 р.<sup>5</sup>

(грн.)

| Адміністративно-територіальні одиниці | Видатки бюджетів на:        |              |                  |                 |                      |             |
|---------------------------------------|-----------------------------|--------------|------------------|-----------------|----------------------|-------------|
|                                       | соц.зах. і соц.забезпечення | освіту       | охорону здоров'я | культуру та ЗМІ | житл. комун. госп-во | управління  |
| Автономна Респ.Крим                   | 39,4                        | 70,2         | 66,0             | 7,4             | 18,9                 | <b>12,2</b> |
| Вінницька                             | 41,5                        | 53,6         | 49,0             | <b>3,8</b>      | 9,0                  | 6,3         |
| Волинська                             | 41,2                        | 67,3         | 53,2             | 4,8             | 21,1                 | 6,0         |
| Дніпропетровська                      | 39,1                        | 64,6         | 65,5             | 4,8             | 35,1                 | 6,9         |
| Донецька                              | 51,7                        | 67,2         | 73,9             | 6,0             | 35,5                 | 6,7         |
| Житомирська                           | 65,6                        | 83,6         | 70,2             | 5,6             | 16,2                 | 6,8         |
| Закарпатська                          | 56,6                        | 65,1         | <b>47,0</b>      | 5,9             | 13,9                 | 7,5         |
| Запорізька                            | 40,7                        | 72,3         | 76,8             | 6,0             | 28,1                 | 8,3         |
| Івано-Франківська                     | 59,8                        | 64,3         | 57,9             | 7,4             | 12,0                 | 8,6         |
| Київська                              | 31,4                        | 70,5         | 57,7             | 6,7             | 14,5                 | 11,1        |
| Кіровоградська                        | 45,4                        | 63,6         | 54,9             | 4,8             | 16,9                 | 7,9         |
| Луганська                             | 33,2                        | <b>42,9</b>  | 50,2             | 3,9             | 25,4                 | 7,2         |
| Львівська                             | 53,5                        | 55,0         | 51,9             | 5,9             | 21,8                 | 6,0         |
| Миколаївська                          | 46,2                        | 61,4         | 49,5             | 4,5             | 21,5                 | 7,8         |
| Одеська                               | 26,6                        | 54,9         | 54,9             | 6,1             | 35,5                 | 8,3         |
| Полтавська                            | <b>94,8</b>                 | 88,8         | 81,8             | 7,5             | 29,6                 | 10,3        |
| Рівненська                            | 41,4                        | 71,4         | 71,1             | 5,7             | 21,6                 | 7,2         |
| Сумська                               | 65,6                        | 54,5         | 58,4             | 4,1             | 13,6                 | 8,5         |
| Тернопільська                         | 41,2                        | 63,0         | 56,5             | 7,2             | 10,2                 | 6,4         |
| Харківська                            | 75,6                        | 62,0         | 66,0             | 6,0             | 31,1                 | 7,8         |
| Херсонська                            | 29,9                        | 67,2         | 59,4             | 6,0             | 14,0                 | 6,2         |
| Хмельницька                           | 53,8                        | 70,8         | 64,0             | 6,0             | 12,0                 | 6,1         |
| Черкаська                             | 60,4                        | 69,6         | 65,5             | 7,2             | 26,8                 | 7,3         |
| Чернівецька                           | 39,4                        | 74,7         | 58,3             | 6,7             | <b>7,9</b>           | 8,0         |
| Чернігівська                          | 42,2                        | 58,1         | 58,3             | 6,5             | 8,5                  | 8,3         |
| м. Київ                               | 64,8                        | <b>119,3</b> | <b>103,5</b>     | <b>15,7</b>     | <b>82,8</b>          | 10,9        |
| м. Севастополь                        | <b>19,5</b>                 | 79,9         | 71,0             | 9,8             | 78,5                 | <b>2,6</b>  |
| У середньому                          | 49,3                        | 67,4         | 64,2             | 6,3             | 26,7                 | 7,8         |

<sup>5</sup> За даними Міністерства фінансів України.

ся в межах від 47,0 грн. у Закарпатській області до 103,5 грн. у м. Києві; досить значними вони були у Полтавській області — 81,8 грн. Слід зазначити, що для видатків на охорону здоров'я характерна відсутність значних коливань розмірів у розрізі адміністративно-територіальних утворень (за винятком столиці — м. Києва); вони здійснюються рівномірно, у порівнянні з іншими групами видатків.

Щодо фінансування закладів культури та засобів масової інформації з бюджетів адміністративно-територіальних утворень, то в середньому в Україні розмір цих видатків в розрахунку на одного мешканця становив у 1998 р. 6,3 грн.; найменшими вони були у Вінницькій області (3,8 грн.) і найбільшими у м. Києві (15,7 грн.).

Видатки місцевих бюджетів на житлово-комунальне господарство у 1998 р. становили в середньому 26,7 грн. в розрахунку на одного мешканця, проте в розрізі територій ці видатки мали значні відмінності. Найменшими видатки були у Чернівецькій області (7,9 грн.), найбільшими — в м. Києві (82,8 грн.), а також м. Севастополі (78,5 грн.). Саме цій групі бюджетних видатків притаманні найбільші коливання — максимальний розмір видатків перевищував мінімальний у 10,5 разу! Фінансування потреб житлово-комунального господарства уповні залежить від фінансових можливостей місцевих бюджетів і менш за все піддається процесам фінансового вирівнювання.

Видатки на державне управління в розрахунку на одного мешканця в середньому по Україні у 1998 р. становили 7,8 грн. і коливалися від 2,6 грн. у м. Севастополі до 12,2 грн. у місцевих бюджетах Автономної Республіки Крим; досить значними вони були також у Київській (11,1 грн.), Полтавській (10,3 грн.) областях та у м. Києві (10,9 грн.).

Зіставлення мінімальних, максимальних і середніх розмірів видатків місцевих бюджетів (у розрахунку на одного мешканця) свідчить, що у більшості регіонів України відповідні видатки склалися на рівні, наближеному до середнього; значні відхилення були, в основному, за рахунок великих розмірів цих видатків із бюджету м. Києва. Особливий статус столиці, специфіка у формуванні дохідної частини міського бюджету, закріплені Законом України “Про столицю України — місто-герой Київ”, стали причиною найбільшого рівня видатків. У 1999 р. Законом України “Про Державний бюджет на 1999 р.” було заплановано перерахування коштів із міського бюджету



Таблиця 6.1.4. Граничні значення бюджетних видатків  
(у розрахунку на одного мешканця) (грн.)

| Види показників                               | Видатки на одного мешканця |        |                     |                 |       |                 |
|-----------------------------------------------|----------------------------|--------|---------------------|-----------------|-------|-----------------|
|                                               | соц.зах.,<br>соц.заб.      | освіта | охорона<br>здоров'я | культура<br>ЗМІ | ЖКГ   | управ-<br>ління |
| Мінімум                                       | 19,5                       | 42,9   | 47,0                | 3,8             | 7,9   | 2,6             |
| Максимум                                      | 94,8                       | 119,3  | 103,5               | 15,7            | 82,8  | 12,2            |
| У середньому<br>в країні                      | 49,3                       | 67,4   | 64,2                | 6,3             | 26,7  | 7,8             |
| Максимум до<br>мінімуму (разів)               | 4,9                        | 2,8    | 2,2                 | 4,1             | 10,5  | 4,7             |
| Відхилення<br>мінімального від<br>середнього  | -29,8                      | -24,5  | -17,2               | -2,2%           | -18,8 | -5,2            |
| Відхилення<br>максимального<br>від середнього | +45,5                      | +51,9  | +39,3               | +9,4            | +56,1 | +4,4            |

столиці до державного (бюджет м. Києва був єдиним бюджетом-донором 1999 р.).

Отже, з місцевих бюджетів фінансування найважливіших груп видатків здійснюється зі значними відхиленнями від середніх значень в Україні, що є наслідком відмінностей в економічному та соціальному розвитку територій, які склалися історично. Коливання розмірів видатків у розрахунку на одного мешканця означає, що потреби місцевого населення задовольняються по-різному в різних територіальних утвореннях. Тому завданням бюджетного регулювання є послаблення коливань у фінансуванні видатків з місцевих бюджетів, наближення фактичних їх розмірів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних потреб, наукове обґрунтування цього рівня.

## 6.2. Методи бюджетного регулювання

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій здійснюється за допомогою особливих методів. Вибір методів бюджетного регулювання залежить від того, як саме розмежовані доходи між ланками бюджетної системи відповідно до розподілу повноважень між державною виконавчою владою та місцевим самоврядуванням. У світовій практиці використовуються три основних способи розмежування доходів:

1) розподіл податків та інших доходів за ланками бюджетної системи;

2) розщеплення надходжень від податків за допомогою закріплення за кожною ланкою бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;

3) встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів між ланками бюджетної системи залежить від засад побудови бюджетної системи, які, в свою чергу, визначаються державним устроєм країни.

В єдиних (унітарних) державах існує один центральний рівень управління усією країною. Центральний уряд 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. Бюджетні системи в унітарних країнах побудовані на принципах бюджетного унітаризму, які передбачають наявність двох основних ланок — центрального та місцевих бюджетів.

За умов бюджетного унітаризму використовуються, як правило, другий і третій із вищезазначених способів розмежування доходів усередині бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування мають власні доходи, збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передачі частини зібраних на їхній території загальнодержавних податків або місцевим властям надається право встановлювати надбавки до податків (в межах, визначених центральним урядом).

У федеративних країнах управління здійснюється різними рівнями влади — центральним урядом, членами федерації. Бюджетна система ґрунтується на принципах бюджетного федералізму і має три ланки: центральний бюджет, бюджети членів федерації та місцеві бюджети. Для бюджетного федералізму характерне розмежування бюджетних прав і повноважень у сфері формування та витрачання бюджетних коштів. З огляду на функціонування різних рівнів управління важливим принципом бюджетного федералізму є поєднання загальнодержавних інтересів та інтересів населення, яке проживає на різних територіях — членах федерації.

Бюджетний федералізм тяжіє до першого із вищезазначених способів розмежування доходів, тобто передбачає чіткий

розподіл податків та інших доходів між центральним бюджетом, бюджетами членів федерації та 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 ланками бюджетної системи, які відповідають різним рівням управління.

Світовий досвід підтверджує, що процес формування раціональної та високоефективної (з позицій мобілізації та витрачання бюджетних коштів, забезпечення соціальної справедливості) бюджетної системи у федеративних державах потребує тривалого часу та проходить в умовах жорсткої боротьби різних груп, що лобіюють інтереси окремих територій. В унітарних державах ці проблеми можуть бути вирішені у відносно менші строки, але при умові чіткого визначення цілей суспільного розвитку і шляхів їх досягнення. Проте, слід враховувати, що в умовах розвитку і зміцнення місцевого самоврядування, яке відбувається останніми десятиліттями загалом у світі і зокрема в Європі, навіть в унітарних країнах все більшого поширення набувають принципи бюджетного федералізму.

Між ланками бюджетної системи в унітарних і федеративних державах доходи та видатки розмежовані відповідно до розподілу повноважень між різними рівнями влади. При цьому розподіл доходів між бюджетами має безперечні переваги у порівнянні з розщепленням податкових надходжень. Ще у 1926 р. відомий фахівець у галузі місцевих фінансів російський професор М.А. Сірінов зазначав: "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"<sup>6</sup>.

Доцільність чіткого розподілу податків між окремими рівнями влади за нинішніх умов визнається багатьма зарубіжними та вітчизняними вченими<sup>7</sup>. А система розщеплень податків піддається критиці. Так, Вейн Серск, член Групи фіскального

<sup>6</sup> Сирин М.А. Местные финансы. — М-Л, ГИЗ, 1926. — С. 23.

<sup>7</sup> Буковинський С.А. Удосконалення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад // Фінанси України. — 1999. — № 5. — С. 84; Коваленко А., Мельник В. Местные бюджеты в Украине: штрихи к портрету // Зеркало недели. — 1997. — № 45. — С. 7; Игудин А.Г. Почему не снижается острота противоречий в межбюджетных отношениях // Финансы. — 1998. —

аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету, узагальнюючи практику бюджетного регулювання в Україні, визначає такі 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 у 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 спричиняє фінансову нестабільність в цілому;

- розщеплення краще спрацьовує щодо 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 запитання як оплачуються суспільні послуги і хто платить за них.

Проте, система розщеплення податків має деякі переваги у порівнянні з розподілом податків між ланками бюджетної системи. По-перше, вона не створює негативних стимулів до збирання податків, які надходять до центрального бюджету, а зацікавлює місцеві фіскальні органи у повній мобілізації всіх податків. По-друге, в умовах правової неврегульованості механізму вилучення коштів від територій-донорів ця система гарантує перерахування таких коштів до державного бюджету України<sup>8</sup>.

Порівняння позитивних та негативних наслідків практи-

---

№ 2. — С. 12; Птицын В.И. Бюджетный федерализм и совершенствование межбюджетных отношений // Финансы. — 1996. — № 6. — С. 9; Вейн Серск. Розщеплення податкових надходжень як метод організації державних фінансів: аргументи “за” і “проти” // Бюджетний і податковий огляд. Четвертий квартал 1998 р. Річний звіт за 1998 р. — К., 1999. — С. 78; Соня Чапкова Питання роботи органів місцевої влади. В кн.: Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. — К.: Основи, 1998. — С. 504.

<sup>8</sup> Вейн Серск. Розщеплення податкових надходжень як метод організації державних фінансів: аргументи “за” і “проти” // Бюджетний і податковий огляд. Четвертий квартал 1998 р. Річний звіт за 1998 р. — К., 1999. — С. 74-78;

ки податкового розщеплення, а також звернення до досвіду інших країн дає підставу стверджувати, що в цілому метод розподілу доходів між бюджетами є доцільнішим, аніж їх розщеплення. Позитивний ефект, який досягається при застосуванні методу податкового розщеплення, можна мати за допомогою застосування інших фінансових, у тому числі бюджетних важелів. Насамперед, йдеться про формування фондів фінансового вирівнювання та підтримки місцевого самоврядування, які можна утворювати в складі державного бюджету України.

При розподілі доходів обов'язково виникає запитання: які податки доцільно закріпити за кожним рівнем управління, а отже і за бюджетом, який йому відповідає? Ця проблема має давню історію, вона виникла ще за часів становлення інституту місцевих фінансів.

Наприкінці XIX — початку XX ст. серед вчених-економістів не було згоди щодо того, які податки слід передати до бюджетів місцевих союзів. Менш за все дискусій викликало питання щодо недоцільності надання місцевим органам влади права справляння непрямих податків. Адже при відомих того часу вадах непрямого оподаткування, його негативному впливі на економіку в цілому формування системи місцевих непрямих податків створило б надзвичайний хаос у господарському житті<sup>9</sup>.

Багато заперечень висувалося з приводу надання права територіальним громадам самостійно встановлювати прибутковий податок. На думку вчених, це привело б до того, що “бідніші” місцеві союзи прагнули встановити цей податок з більшими ставками оподаткування, а “багаті” навпаки, одержали б змогу стягувати прибутковий податок за меншими ставками. Наслідки такої практики легко спрогнозувати — значна нерівномірність обкладання, яка приводить до непередбачуваної міграції робочої сили і капіталу.

Досить поширеною 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. На користь цього висновку свідчать такі їхні позитивні риси, як стабільність бази оподаткування та надходжень від податків, простота в адмініструванні, незначні можливості ухилення від сплати, контрольованість змін в об'єктах оподаткування.

<sup>9</sup> Сиринов М.А. Местные финансы. — М. — Л., ГНЗ, 1926. — С. 30—31.

Але не слід забувати, що ефективність майнового оподаткування багато в чому залежить від вирішення таких організаційних питань, як:

- розробка методики оцінки вартості оподатковуваного майна;

- своєчасний перегляд методики з огляду на зміни умов економічного життя (інфляція, зміна цін, урбанізація тощо).

Як підтверджує досвід зарубіжних країн, які використовують майнові податки, ці питання не завжди можуть вирішити місцеві власті та їхні фінансові органи.

Аналіз практики оподаткування в різних країнах закономірно підводив багатьох вчених до висновку, що за територіями треба насамперед закріпити такі податки, які мають місцеве значення і не можуть негативно впливати на загальну кон'юнктуру, які зручні та прості у справлянні<sup>10</sup>. До складу цих податків належали податки на особливі вигоди, що одержувалися від комунальних підприємств або споруд; на приріст цінностей через особливе становище даної місцевості, податки на розкоші (на екіпажі, коней, автомобілі, на собак тощо); податки з видовищ, з реклами тощо. Сформувалася особлива група місцевих податків, які справлялися у вигляді плати за послуги, що надають місцеві власті (видача документів, дозволів, ліцензій, патентів, засвідчення документів та актів громадянського стану).

Зміцнення інституту місцевого самоврядування супроводжувалося децентралізацією влади і передачею органам місцевого самоврядування нових управлінських функцій, які до цього належали центральним органам. Усе це потребувало передачі бюджетам територіальних громад адекватних дохідних джерел, достатніх для виконання покладених на них нових завдань. При незначній фінансовій ролі вищезазначених груп місцевих податків і зборів, які не дають змоги 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 і непрямі податки.

Крім того, у деяких країнах місцевим органам самоврядування надається право встановлювати надбавки до державних податків із зарахуванням одержаних коштів у доходи місцевих

<sup>10</sup> Сиринов М.А. Местные финансы. — М-Л, ГИЗ, 1926. — С. 30-31.



бюджетів. Система надбавок до державних податків демократичніша за свою суттю, вона передбачає самостійність місцевих органів влади у визначенні розмірів надбавок, а отже створює необхідні передумови для зміцнення місцевих бюджетів (навіть, якщо держава встановлює максимальне обмеження рівня надбавок).

Ускладнення економічного життя у другій половині XIX ст., супроводжувалося розширенням кола завдань місцевих союзів, що потребувало децентралізації їхніх видатків. Одночасно спостерігалася зворотня тенденція до централізації доходів на державному рівні, яка давала змогу здійснювати оподаткування з більшою ефективністю. Поступово зі сфери місцевого оподаткування зникають непрямі податки, з часом прямі податки також переходять до держави (хоча і не такою повною мірою, як непрямі).

Отже, централізація доходів, поєднана з децентралізацією видатків, спричинили появу особливого фінансового важеля, спрямованого на вирішення цього протиріччя — системи допомог місцевим союзам (дотацій, субвенцій). Такі виплати дали змогу державі перерозподіляти одержані за допомогою фіска ресурси між “багатими” та “бідними” місцевими союзами<sup>11</sup>, тобто здійснювати фінансове вирівнювання.

В Україні з її перехідною економікою бюджетна система має багато ознак, успадкованих від бюджетної системи колишнього СРСР, їй, зокрема притаманна практика розщеплення податків між різними рівнями бюджетів, яка сформувалася внаслідок зміцнення централізованих засад в управлінні країною, обмеження прав місцевих органів влади. Розмежування доходів між ланками бюджетної системи в Україні є симбіозом першого та другого із зазначених методів — певною мірою існує розподіл деяких видів надходжень (наприклад, виключно до державного бюджету України спрямовуються податок на додану вартість, мито, надходження від зовнішньоекономічної діяльності, внутрішніх позичок; до місцевих бюджетів — кошти від місцевих податків і зборів). Крім цього, провадиться розщеплення податків між бюджетами (акцизного збору, податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян).

До 1997 р. використовувався переважно метод розщеплення податків між державним бюджетом України та місцевими

<sup>11</sup> Твердохлебов В. Местные финансы. — Одесса, 1919. — С. 274 — 275.

бюджетами; у 1997-1998 рр. намітилася тенденція щодо розподілу податків: до державного бюджету України були передані непрямі податки, до місцевих — прямі; у 1999 р. знову повернулися до системи розщеплень податкових надходжень.

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

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

2) надання фінансової допомоги бюджетам на певну визначену суму (бюджетні трансферти).

Застосування цих методів бюджетного регулювання зумовлено:

— встановленим у законодавстві поділом повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;

— складом системи оподаткування та поділом усіх податків і зборів на загальнодержавні та місцеві;

— розмежуванням доходів між ланками бюджетної системи, також закріпленим чинним законодавством;

— наявністю об'єктивної нерівномірності економічного та соціального рівня розвитку територій і необхідністю, з огляду на це, здійснення фінансового вирівнювання.

#### *Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів*

У попередніх розділах ми розглянули склад доходів місцевих бюджетів і поділили їх на чотири групи:

- 1) власні;
- 2) закріплені;
- 3) регулюючі;
- 4) бюджетні трансферти.

Відповідно до цього поділу метод відсоткових відрахувань передбачає надходження до місцевих бюджетів частини загальнодержавних податків і доходів (регулюючі доходи), які справляються на території місцевого самоврядування. Нормативи відрахувань до державного бюджету України та місцевих бюджетів, а отже пропорції розщеплення, визначаються щорічними законами про державний бюджет України.

При неможливості збалансування місцевих бюджетів за допомогою регулюючих доходів (навіть спрямуванням їх у доходи до місцевих бюджетів у 100-відсотковому розмірі) застосовуються бюджетні трансферти (дотації, субсидії, субвенції).

Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних по-

датків і доходів був започаткований ще у 1931 р. разом із проведенням податкової реформи. Досвід багаторічного використання цього методу (особливо в умовах централізації бюджетних ресурсів, що притаманно командній економіці) обов'язково підводив багатьох економістів до висновку щодо його переваг, які полягали у тому, що:

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

- досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у повній мобілізації не лише власних дохідних джерел, а й загальнодержавних податків, тому що визначену частину можна одержати лише при умові повного надходження;

- місцеві фінансові органи несуть відповідальність за своєчасне та повне надходження загальнодержавних податків і доходів<sup>12</sup>.

Ефективність методу відсоткових відрахувань пояснюється тим, що в якості регулюючих доходів в Україні традиційно використовуються такі, що характеризуються:

- рівномірністю надходження в часі;
- рівномірністю надходження на 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 регулюючих податків, які використовувалися протягом останніх років, був досить обмежений (а з 1997 р. він ще скоротився: ПДВ включений повністю до складу доходів державного бюджету України; у 1998 р. акцизний збір також надходив до державного бюджету України). Проте, відповідність цих податків

---

<sup>12</sup> Демченко В.С. Регулирование местных бюджетов: (Распределение доходов между бюджетами) / В.С.Демченко, М.Ф.Ужвенко. — М.: Финансы, 1975. — С. 36-37; Кудряшов Р.А. Распределение доходов между бюджетами. — М.: Госфиниздат, 1962. — С. 29; Местные финансы СССР. Бригада под руководством проф. Н.Н.Ровинского. — М.: Госфиниздат, 1936. — С. 335; Хесин Я.Б. Пути повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов. — М.: Финансы, 1976. — С. 68; Шаврин В.А. Местные бюджеты СССР / Учебн. пособие для финансовых техникумов/. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Госфиниздат, 1946. — С. 27.

вищезазначеним критеріям, а також значна фінансова роль визначає 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<sup>13</sup>.

При застосуванні методу відсоткових відрахувань обов'язково виникає запитання: які нормативи використовувати — єдині для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних утворень, чи єдині в межах певних груп місцевих бюджетів (залежно від рівня податкового потенціалу та бюджетної забезпеченості на одного жителя), тобто групові нормативи чи індивідуальні.

В економічній літературі досить поширеною є точка зору щодо застосування індивідуальних нормативів у бюджетному регулюванні як атрибуту адміністративно-розподільчої економіки з притаманними їй особливостями у побудові бюджетної системи та механізмі бюджетного регулювання. Справді, упродовж тривалого часу бюджетною практикою Радянського Союзу використовувались індивідуальні нормативи відрахувань від загальнодержавних податків у доходи до місцевих бюджетів, визначення конкретних розмірів яких здійснювалося в результаті зіставлення запланованих видатків бюджетів та очікуваних доходів. Використання цих нормативів не виключало впливу суб'єктивних факторів на процес їхнього 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<sup>14</sup>. Застосування єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, що надходять на території місцевого самоврядування, начебто дуже зручне та просте з точки зору практичного втілення, в процесі якого можна уникнути болісної процедури визначення конкретного розміру нормативу відрахувань для кожного місцевого бюджету.

<sup>13</sup> Кудряшов Р.А. Распределение доходов между бюджетами. — М.: Госфиниздат, 1962. — С. 38; Шаврин В.А. Местные бюджеты СССР / Учебн. пособие для финансовых техникумов/. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Госфиниздат, 1946. — С. 27.

<sup>14</sup> Холдорович М.И. Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. — 1995. — № 10. — С. 16; Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. — 1998. — № 3. — С. 41.

Проте виникає інше питання: який рівень відрахувань необхідно брати за основу для всіх адміністративно-територіальних утворень. Адже 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. За наявних проблем із перерахуванням таких надлишків до державного бюджету України та відсутності правового врегулювання цих процедур під загрозу буде поставлено процес виконання державного бюджету.

Слід враховувати, що використання єдиних нормативів у бюджетному регулюванні обов'язково спричиняє збільшення переліку місцевих бюджетів, які не вдається збалансувати без застосування бюджетних трансфертів. А при визначенні розмірів такої фінансової допомоги відкриваються широкі можливості для тиску і лобіювання прийняття певних рішень, яких вдалося уникнути на стадії визначення розмірів нормативів відрахувань.

Доцільніше за нинішніх умов було б використовувати групові нормативи відрахувань від загальнодержавних податків. Досить значні розбіжності в рівнях розвитку окремих територій, розмірах податкового потенціалу, відмінності у бюджетному забезпеченні населення зумовлюють необхідність вирішення певних груп адміністративно-територіальних утворень, до місцевих бюджетів яких передаватимуться регулюючі податки за єдиними, в межах цих груп, нормативами.

Використання єдиних і групових нормативів повинно передбачати також і застосування єдиних критеріїв для визначення розмірів бюджетних трансфертів, необхідних для остаточного збалансування місцевих бюджетів.

Практикою бюджетного регулювання України за роки її незалежності застосовувалися всі види нормативів відрахувань від загальнодержавних податків (див. додатки 7-10). 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 у 1999 р. — за груповими нормативами; податок на прибуток підприємств у 1994-1998 рр. — за єдиними, а у 1992-1993 рр. та у 1999 р. — за груповими нормативами; прибутковий податок з громадян у

1992-1998 рр. — за єдиними, а у 1999 р. — за груповими нормативами.

Найбільшою була диференціація нормативів відрахувань у разі розщеплення ПДВ, який відігравав головну роль у процесі збалансування місцевих бюджетів. Застосування диференційованих нормативів відрахувань від ПДВ давало змогу збалансувати місцеві бюджети з використанням незначних, за абсолютними розмірами, дотацій деяким адміністративно-територіальних утворенням.

У 1994 та 1997 рр. використовувались єдині нормативи відрахувань за всіма регулюючими податками, що одночасно спричинило збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів. У 1998 р. була зроблена спроба розподілу податків: за державним бюджетом закріплювалися непрямі (ПДВ і акцизний збір), а за місцевими бюджетами — прямі податки (податок на прибуток підприємств та прибутковий податок з громадян). У 1999 р. відбулося повернення до групових нормативів відрахувань, за якими здійснювалося розщеплення трьох регулюючих податків: акцизного збору з вітчизняних товарів, податку на прибуток підприємств та прибуткового податку з громадян.

Перехід до застосування єдиних і групових нормативів у бюджетному регулюванні, а також закріплення ПДВ за державним бюджетом України зумовили збільшення ступеня централізації бюджетних ресурсів, і кількості дотаційних місцевих бюджетів. Якщо у 1992 р. у державному бюджеті України зосереджувалося 52,4% від доходів зведеного бюджету, а в 1995 р. — 47,6%, то у 1999 р. — 69,7% від доходів зведеного бюджету України (див. табл. 4.1.1).

#### *Бюджетні трансферти*

Як розподіл податків і доходів між ланками бюджетної системи, так і їхнє розщеплення не усуває можливості застосування бюджетних трансфертів. Надання фінансової допомоги бюджетам у вигляді бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій) слід також розглядати як один із методів бюджетного регулювання.

Трансферти у 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<sup>15</sup>. 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.

Дехто з учених розглядає бюджетні субсидії як частину загальнодержавних податків, які передаються центральними урядами в порядку перерозподілу до місцевих бюджетів<sup>16</sup>. Звісно, певною мірою кошти, необхідні для перерозподілу, центральний уряд одержує від багатших, у фінансовому розумінні, територій за допомогою вилучення частини загальнодержавних податкових надходжень. Проте слід враховувати, що податки — це не єдине джерело доходів центрального бюджету. Окрім них до бюджету надходять неподаткові кошти, доходи від операцій з капіталом, кошти від державних позик тощо. За відсутності закріплення певних доходів за фінансуванням конкретних видатків, у тому числі за наданням бюджетних трансфертів, такий підхід щодо вияснення сутності бюджетних субсидій є обмеженим, він не відповідає наявній практиці виконання бюджетів. Виключення становлять лише ті випадки, коли у складі центрального бюджету формується спеціальний фонд для видачі фінансових допомог за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків і платежів.

Широке за своєю сутністю поняття “трансфертних платежів” у бюджетній сфері трансформується та конкретизується за допомогою поняття “субсидії”. У кожній країні є своя специфіка у наданні субсидій, проте всі їхні різноманітні види можна об’єднати у дві основні групи: безумовні (або загальні) субсидії та умовні (або спеціальні) субсидії<sup>17</sup>.

Субсидії загального призначення (на практиці їх називають

<sup>15</sup> Кемпбелл Р. Макконнелл, Стенлі Л. Брю. Аналітична економія. Принципи, проблеми і політика. Частина 1. Макроекономіка. Тринадцяте видання. — Львів: Просвіта, 1997. — С. 663; Бурда М., Виплош Ч. Макроекономіка: Учебник — 2-е изд. /Пер. с англ. Г.В.Борисова, И.В.Розмайнского, А.А.Фофонова, К.А.Холодилина. Под ред. канд. экон. наук В.В.Лукашевича, К.А.Холодилина. — СПб.: Судостроение, 1998. — С. 536.

<sup>16</sup> Павлова Л.П. Местные бюджеты капиталистических государств. — М.: Финансы, 1972. — С. 74.

<sup>17</sup> Політика субсидіювання 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. — С. 2-3; Соня Чапкова. Питання роботи органів місцевої

дотаціями) надаються місцевим бюджетам з метою їх збалансування; механізм надання не потребує цільового використання одержаних коштів і тому ці субсидії не обмежують самостійність місцевих властей. Не випадково, що однією з вимог Європейської хартії місцевого самоврядування щодо формування фінансових ресурсів місцевих властей є надання субсидій, не зумовлених цільовим спрямуванням коштів.

Новим підходом щодо надання бюджетних трансфертів у європейських країнах стало використання дотацій, заснованих на результатах виконання певних програм, а не здійснення фінансування в межах визначеної суми. Це, наприклад, дотації лікувальним закладам з урахуванням кількості лікувальних процедур, школам — на основі результатів іспитів, місцевому громадському транспорту — за ефективністю пасажиро-кілометрів<sup>18</sup>. Такий принцип функціонування бюджетних трансфертів дає змогу досягти вищої якості послуг, що надаються місцевими властями, 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 із видів трансфертних платежів у зарубіжних країнах є бюджетні гранти. Основна відмінність грантів від субсидій полягає в тому, що вони мають одноразовий епізодичний характер, тоді як бюджетні субсидії характеризуються систематичністю надання і є постійною невід'ємною складовою процесу бюджетного регулювання.

Нерідко можна зустріти ширше 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 суспіль-

влади. У кн.: Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. — К.: Основи, 1998. — С. 500; Павлова Л.П., Черник Д.Г. Местные финансы капиталистических государств // Финансы. — 1990. — № 7 — С. 71.

<sup>18</sup> Реформа местных финансов в Центральной и Восточной Европе. — 2-е изд. доп. — М.: ИПЦ "Финансы", 1995. — С. 50.

них благ, які надаються через мережу закладів освіти, охорони здоров'я, фізичної культури, спорту, культури тощо<sup>19</sup>.

Така постановка питання не нова, в економічній літературі початку ХХ ст. можна відшукати як ширше, так і вужче тлумачення фінансових допомог, які держава надавала місцевим союзам. У 1913 р. професор Л.В. Ходський у роботі "Основи державного господарства", розглядаючи дотації, відносив до них передачу частини будь-якого державного податку на користь місцевих союзів. Субсидіями він називав державні допомоги або участь держави у певній частині тих чи інших місцевих видатків<sup>20</sup>.

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"<sup>21</sup>. Метою надання дотацій, зазначається в енциклопедії, є покращення фінансів місцевих союзів в цілому; на відміну від цього, надання субвенцій пов'язується з виконанням конкретних завдань.

Одночасно, інші вчені — В. Твердохлебов, І. Озеров, М. Сірінов, Б. Кринська, Є. Яніцький витлумачували поняття дотацій як грошових допомог держави місцевим союзам, що надавалися визначеною сумою на безповоротних засадах<sup>22</sup>.

У Фінансово-кредитному словнику за редакцією В.Ф. Гарбузова (1984-1988 рр.) бюджетні дотації характеризу-

<sup>19</sup> Тамаш М. Горват. Державні фінанси в різних політичних системах. У кн.: Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. — К.: Основи, 1998. — С. 126.

<sup>20</sup> Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. — 4-ое издание, переработанное и дополненное. — СПб, 1913. — С. 541.

<sup>21</sup> Финансовая энциклопедия / Под ред И.А.Блинова и А.И.Буковецкого. — М.: Государственное издательство, 1924. — С. 324.

<sup>22</sup> Сиринов М.А. Местные финансы. — М-Л, ГИЗ, 1926. — С. 31; Твердохлебов В. Местные финансы. — Одесса, 1919. — С. 283; Озеров И.Х. Основы финансовой науки: Курс лекций. — М.: Тип. Товарищества Сытина, 1914. — Вып II. — Изд. 4-е, доп. — С. 124; Проблемы местного бюджета. Сборник статей / Под ред. М.Л.Леонтьева и проф. Б.Б.Веселовского. — М.: Госфиниздат, 1929. — С. 92; Крынская Б. Проблема регулирования местных бюджетов в рп-онированных областях. На опыте Урала и Северного Кавказа. Предисловие Д.Боголепова. — М., 1929. — С. 14.

ються як грошові кошти, які передаються у безповоротному порядку з вищестоящих бюджетів нижчестоящим для їхнього остаточного збалансування<sup>23</sup>. Субвенціями є грошові допомоги органам влади з боку держави; підкреслюється характерна особливість субвенцій — цільове використання коштів; при невиконанні цієї умови кошти підлягають поверненню<sup>24</sup>. Цікаво, що у тому ж Фінансово-кредитному словнику субсидії розглядалися лише як вид фінансових допомог, які надаються лише капіталістичною державою юридичним і фізичним особам, місцевим органам влади, іншим державам<sup>25</sup>, тобто вважалося, що в умовах соціалістичної економіки цей вид допомог не використовується.

Концептуально такий підхід щодо характеристики дотацій та субвенцій збережений і у Фінансовому словнику за редакцією А.Г. Загороднього, Г.Л. Вознюка та Т.С. Смовженки (1997р.)<sup>26</sup>.

Дотації, цільові дотації та субвенції активно використовувалися механізмом бюджетного регулювання лише на початкових етапах існування Радянської держави. Як відомо, в 20-х роках проходив складний процес становлення, а пізніше — розвитку та зміцнення інституту місцевих фінансів і його найважливішої складової — місцевих бюджетів. Удосконалювала та розвивалася практика бюджетного регулювання, яка в середині 20-х — на початку 30-х років вирізнялася застосуванням різних 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

---

<sup>23</sup> Фінансово-кредитный словарь. Т.І. А — Й / Гл. редактор В.Ф.Гарбузов. — М.: Финансы и статистика, 1984. — С. 392-393.

<sup>24</sup> Фінансово-кредитный словарь. Т.ІІІ. Р — Я / Гл. редактор Н.В.Гаретовский. — М.: Финансы и статистика, 1988. — С. 215.

<sup>25</sup> Там же, С. 216.

<sup>26</sup> Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник: — 2-ге видання, виправлене та доповнене. — Львів: Видавництво "Центр Європи", 1997. — С. 139-140, 442-443.

фінансової допомоги місцевим бюджетам не міг бути досконалим сформованим, суттєвою його вадою була відсутність цілісності та послідовності. У 1929 р. Є.І. Яніцький влучно зазначає: “Сложившаяся чисто эмпирическим путем наша субвенционная система не проникнута должным единством принципов: отдельные ее части различны по своей природе, а объекты субвенирования, по своему составу, часто представляют случайный конгломерат отдельных элементов местного хозяйства”<sup>27</sup>.

Після податкової реформи 1930-1932 рр. система бюджетних субвенцій була скасована, а перевага була надана методу відсоткових відрахувань від державних податків і доходів, крім того, практикувалося спрямування дотацій місцевим бюджетам. Отже, упродовж тривалого часу (з початку 30-х і до середини 80-х років) у бюджетному регулюванні застосовувалися виключно дотації.

Обмеження та спрощення механізму бюджетного регулювання було характерне для останніх десятиліть існування СРСР, яке вирізнялося значним посиленням централізації фінансових, у тому числі бюджетних ресурсів. Виключення становили останні декілька років перед розпадом Союзу, коли, врешті-решт, на офіційному рівні було визнано неспроможність за допомогою командних методів керівництва країною забезпечити економічне зростання; все більша перевага почала надаватись ринковим методам, які передбачали, зокрема, суттєві зрушення у пропорціях розподілу фінансових ресурсів на користь децентралізованих. Наприкінці 80-х років відбулося повернення до застосування бюджетною практикою субсидій (за попередньою термінологією — цільових дотацій) і субвенцій, які відтепер планувалися в складі видатків державного бюджету СРСР окремим союзним республікам.

Вчені та практики завжди майже одностайно висловлювалися проти використання дотацій. Показовими щодо цього є висловлювання відомого фахівця в галузі місцевих фінансів професора В. Твердохлебова, який, спираючись на досвід західних країн, ще у 1919 р. категорично зазначив: “С точки зрения **финансовой**, оставляя в стороне политические мотивы или федералистические тенденции, дотации вредны” (виділено автором цих слів — О.К.)<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Проблемы местного бюджета. Сборник статей / Под ред. М.Л.Леонтьева и проф. Б.Б.Веселовского. — М.: Госфиниздат, 1929. — С. 90.

<sup>28</sup> Твердохлебов В. Местные финансы. — Одесса, 1919. — С. 293.

Нерозвинутість і примітивність механізму надання дотацій місцевим бюджетам 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:

- поширення 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 дохідної частини місцевих бюджетів;

- зменшення ефективності фінансового контролю;

- залежність виконання нижчестоящих бюджетів від виконання вищестоящих, з яких їм надається дотація<sup>29</sup>.

Бюджетні дотації стали розглядатися як надзвичайний захід в процесі збалансування місцевих бюджетів<sup>30</sup>. Враховуючи особливості побудови бюджетної системи СРСР, одним із принципів якої було існування так званої "матрьошки" — коли нижчестоящі бюджети входили до складу наступного за шаблоном вищестоящого бюджету, такий погляд стає зрозумілим. Адже збалансування бюджетів досягалося, в основному, за допомогою розщеплення податкових надходжень в межах певної території між різними видами бюджетів.

Поняття офіційних трансфертів в українську бюджетну практику було вперше запроваджене із введенням нової бюд-

---

<sup>29</sup> Ширкевич Н.А. Местные бюджеты СССР. — М.: Финансы, 1965. — С. 117; Поляк Г.Б. Финансы местных Советов. — М.: Финансы и статистика, 1991. — С. 49; Демченков В.С. Регулирование местных бюджетов: (Распределение доходов между бюджетами) / В.С.Демченков, М.Ф.Ужвенко. — М.: Финансы, 1975. — С. 37; Местные финансы СССР. Бригада под руководством проф. Н.Н.Ровинского. — М.: Госфиниздат, 1936. — С. 334; 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. — С. 40; Финансово-кредитный словарь. Т.1. А — Й / Гл. редактор В.Ф.Гарбузов. — М.: Финансы и статистика, 1984. — С. 393.

<sup>30</sup> Шаврин В.А. Местные бюджеты СССР / Учебн. пособие для финансовых техникумов. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Госфиниздат, 1946. — С. 29; Финансово-кредитный словарь. Т.1. А — Й / Гл. редактор В.Ф.Гарбузов. — М.: Финансы и статистика, 1984. — С. 392.



женої класифікації, тобто, у 1996 р. Характерною особливістю сучасної вітчизняної трактовки бюджетних трансфертів (згідно з цим нормативним документом) 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 зворотньому напрямку, тобто надлишки доходів від бюджетів нижчих до бюджетів вищих рівнів.

Усі бюджетні трансферти в бюджетній класифікації поділяються на дві групи, залежно від цільового спрямування коштів, — поточні та капітальні.

До поточних офіційних трансфертів належать грошові допомоги (дотації), які одержують бюджети нижчих рівнів при нестачі дохідних джерел, тобто метою надання поточних офіційних трансфертів є збалансування цих бюджетів.

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

Залежно від джерел одержання офіційні трансферти розподіляються на:

- 1) офіційні трансферти від органів державного управління;
- 2) офіційні трансферти, одержані з-за кордону;
- 3) офіційні трансферти з недержавних джерел.

Групування офіційних трансфертів згідно з наявною бюджетною класифікацією, а також склад поточних і капітальних трансфертів, одержаних від органів державного управління, відображений на рисунку 6.2.1.

Трансферти посідають важливе місце в процесі бюджетного регулювання. За своїм значенням вони не поступаються перед методом відрхувань від загальнодержавних податків і доходів. Причому, досвід зарубіжних країн підтверджує, що останніми роками спостерігається стала тенденція до зростання ролі бюджетних трансфертів, підтвердженням якої є збільшення їхньої питомої ваги у сукупних доходах місцевих бюджетів. У багатьох країнах субсидії перетворилися на основний елемент муніципального фінансування. Їхня питома вага в складі фінансових ресурсів муніципальних формувань знаходиться в межах 30-60%: в Австрії — 35%, Бельгії — 40%, у Фінляндії — 31%, Франції — 26%, Німеччині — 45%, Італії —

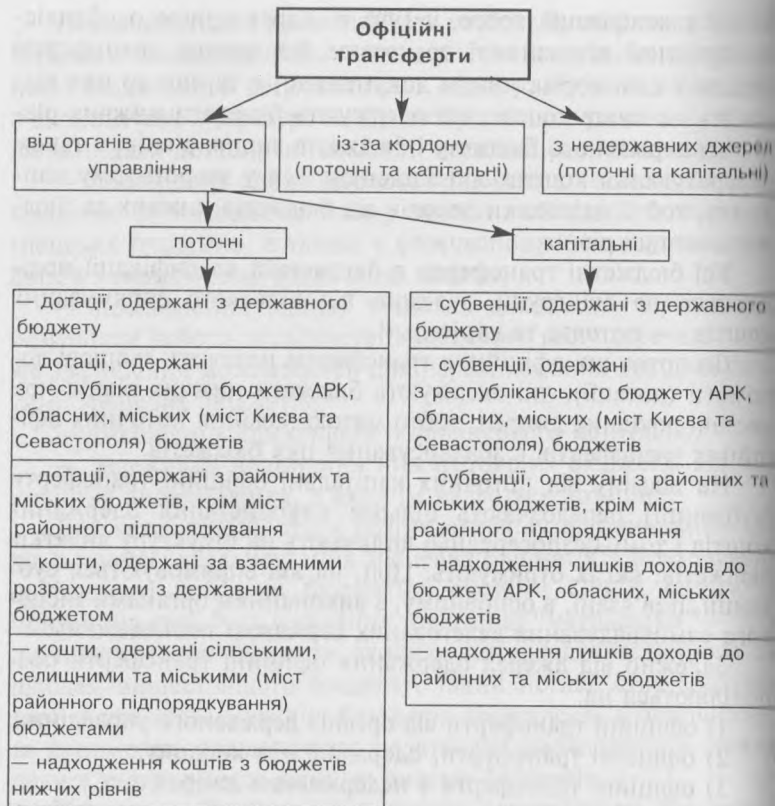


Рис. 6.2.1. Класифікація бюджетних трансфертів.

38%, Нідерландах — 60%, Польщі — 60%.<sup>31</sup>

За допомогою бюджетних трансфертів вирішуються такі завдання:

- досягається збалансування бюджетів, здійснюється активний вплив на структуру видаткової частини;
- проводиться вирівнювання бюджетних диспропорцій у розрізі територій країни;
- здійснюється фінансування соціально-економічних програм загальнодержавного значення;

<sup>31</sup> Местное финансирование в Европе. Документ, подготовленный под авторитетом Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) Совета Европы. — Издание Совета Европы, 1997. — С. 29-30.

— місцеве господарство розвивається відповідно до визначених загальнонаціональних пріоритетів.

Звісно, об'єктивно притаманні бюджетним трансфертам потенційні можливості щодо позитивного вирішення зазначених завдань втілюються лише за умови наявності випробуваного, досконалого та цілісного механізму їх надання, який, зокрема, передбачає гарантії щодо повного та своєчасного одержання коштів, а також контроль з боку державних органів за ефективним їх витрачанням.

### **6.3. Законодавче забезпечення бюджетного регулювання**

Основні законодавчі документи, які регламентують міжбюджетні відносини, це Конституція України та Конституція Автономної Республіки Крим, Закони України “Про бюджетну систему України”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про столицю України — місто-герой Київ”, щорічні закони про державний бюджет України.

У 1992 р., коли Україна вперше почала самостійно формувати свою бюджетну систему, міжбюджетні відносини визначалися, в основному, Законом України “Про Державний бюджет України на 1992 рік”. Збалансування місцевих бюджетів, згідно з цим законом, було проведено із застосуванням двох відомих і випробуваних методів — відрахувань від загальнодержавних податків і надання визначеної суми фінансової допомоги.

Від регулюючих податків були встановлені нормативи відрахувань до місцевих бюджетів:

- за податком на додану вартість — диференційовані (від 14,5% для Запорізької області до 100% для Кіровоградської області);

- за податком на доходи — також диференційовані (від 20% для Донецької та Запорізької областей до 100% для Закарпатської, Кіровоградської, Херсонської, Чернівецької областей та м. Севастополя);

- розщеплення акцизного збору здійснювалося за двома нормативами: 50% і 100%, для більшості адміністративно-територіальних утворень був встановлений норматив 50%;

- прибутковий податок з громадян повною мірою залишався на місцевому рівні та використовувався як регулюючий між усіма рівнями місцевих бюджетів.

Крім того, до місцевих бюджетів надходило 70% коштів від плати за землю, решта 30% централізувалася в державно-

му бюджеті України. Спочатку плата за землю належала до складу регулюючих доходів, які традиційно, ще за радянських часів, разом з іншими загальнодержавними податками використовувалися в механізмі бюджетного регулювання.

Такий індивідуальний підхід щодо встановлення нормативів регулюючих доходів для місцевих бюджетів адміністративно-територіальних утворень дав змогу збалансувати їх із мінімальним використанням бюджетних трансфертів. У складі видатків державного бюджету України субвенції передбачалися лише Кіровоградській області в сумі 292,3 млн. крб., Автономній Республіці Крим — 3,2 млрд. крб. та м. Севастополю — 1,5 млрд. крб. Для Кіровоградської області субвенція надавалася на видатки місцевих бюджетів, що не покривалися доходами (що, власне, перетворювало її на дотацію), а для Автономної Республіки Крим та м. Севастополя — на фінансування заходів зі стабілізації економіки Республіки Крим і м. Севастополя. Питома вага субвенцій у видатках державного бюджету України у 1992 р. становила всього 0,7% (див. табл. 6.3.2).

У таблиці 6.3.1. показані розміри єдиних, групових та діапазони коливань індивідуальних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків у доходи місцевих бюджетів України. Розміри нормативів у розрізі місцевих бюджетів адміністративно-територіальних утворень наведені у додатках 7-10.

Таблиця 6.3.1. Нормативи відрахувань від регулюючих доходів.

(%)

| Податки                         | 1992         | 1993          | 1994 | 1995       | 1996       | 1997 | 1998 | 1999               |
|---------------------------------|--------------|---------------|------|------------|------------|------|------|--------------------|
| Податок на додану вартість      | 14,5—<br>100 | 22,1—<br>100  | 20   | 20—<br>100 | 20—<br>100 | —    | —    | —                  |
| Акцизний збір                   | 50;<br>100   | 10;50;<br>100 | 20   | 20;<br>100 | 20;<br>100 | 50*  | —    | 10;20;<br>50;100** |
| Податок на прибуток підприємств | 20—<br>100   | 25;50;<br>100 | 50   | 70;<br>100 | 70         | 100  | 100  | 30—<br>100         |
| Прибутковий податок з громадян  | 100          | 100           | 50   | 50;<br>100 | 50;<br>100 | 100  | 100  | 25—<br>100         |

\* Крім акцизного збору зі ввезених на територію України товарів.

\*\* Акцизний збір із вітчизняних товарів.

Таблиця 6.3.2. Офіційні трансферти у складі державного бюджету України\*

| Роки                 | Бюджетні трансферти |           |         | Передача коштів до державн. бюджету України | Видатки державн. бюджету України | Питома вага бюджетних трансфертів у видатках державного бюджету України, % |           |
|----------------------|---------------------|-----------|---------|---------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
|                      | дотації             | субвенції | усього  |                                             |                                  | дотації                                                                    | субвенції |
| 1992 р. (млн.крб.)   | —                   | 4992,3    | 4992,3  | —                                           | 684471,2                         | —                                                                          | 0,7       |
| 1993 р. (млн.крб.)   | —                   | 68066,5   | 68066,5 | —                                           | 5615726,7                        | —                                                                          | 1,2       |
| 1994 р. (млрд.крб.)  | —                   | 16533,8   | 16533,8 | 9501,0                                      | 468103,6                         | —                                                                          | 3,5       |
| 1995 р. (млрд.крб.)  | 48484,7             | —         | 48484,7 | 26956,9                                     | 1860379,0                        | 2,6                                                                        | —         |
| 1996 р. (млрд.крб.)  | 81107,5             | —         | 81107,5 | 47335,0                                     | 2852610,1                        | 2,8                                                                        | —         |
| 1997 (млн.грн.)      | 2119,5              | —         | 2119,5  | 1061,5                                      | 27441,5                          | 7,7                                                                        | —         |
| 1998 р. (млн.грн.)   | 2502,2              | —         | 2502,2  | 590,1                                       | 24481,8                          | 10,2                                                                       | —         |
| 1999 р. (млн.грн.)** | 2045,1              | 381,2     | 2426,3  | 382,2                                       | 25135,3                          | 8,1                                                                        | 1,5       |
|                      |                     |           |         |                                             |                                  |                                                                            | 9,6       |

\* Розраховано за даними щорічних законів України про державний бюджет України.

\*\* Окрім зазначених дотацій і субвенцій у 1999 р. передбачалося надання субвенцій на загальну суму 5450,1 млн.грн. місцевим бюджетам усіх адміністративно-територіальних утворень України для здійснення розрахунків за енергоресурси, спожиті бюджетними установами, що фінансуються з місцевих бюджетів, а також для розрахунків із постачальниками енергоресурсів за субсидіями та пільгами для населення. Виплата субвенцій передбачається не в складі видатків державного бюджету України, а за рахунок коштів, одержаних від Державного комітету з матеріальних резервів, а також недовійки суб'єктів підприємницької діяльності за рентною платою за нафту та природний газ власного виробництва, відрахуваннями від плати за транзит природного газу, відрахуваннями різниці в цінах на природний газ власного виробництва, ПДВ та за іншими податками, що зараховуються до державного бюджету України.

У 1993 р. був зроблений перший крок до застосування групових нормативів відррахувань від загальнодержавних доходів. Так, розщеплення податку на доходи проводилося лише за трьома нормативами: 25%, 50% і 100%; акцизного збору також за трьома нормативами: 10% (для Дніпропетровської, Донецької та Полтавської областей), для всіх інших — 50% або 100%. Остаточне збалансування доходів і видатків більшості місцевих бюджетів здійснювалося з використанням індивідуальних відррахувань від ПДВ зі значною їхньою диференціацією: від 22,1% для Донецької області до 100% для Волинської, Закарпатської, Житомирської, Київської, Рівненської, Сумської, Чернівецької областей та м. Севастополя.

Регулюючими доходами між усіма рівнями місцевих бюджетів Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя був прибутковий податок з громадян, а також частина плати за землю в розмірі 40% від загальної її суми, яка відповідно до чинного того часу законодавства повинна була централізуватися на спеціальних бюджетних рахунках України, Республіки Крим та областей.

Застосування групових нормативів одночасно збільшило кількість дотаційних бюджетів. Так, Законом України “Про Державний бюджет України на 1993 рік” було передбачено надання субвенцій на фінансування видатків місцевих бюджетів, що не покриваються доходами, Автономній Республіці Крим, Волинській, Житомирській, Закарпатській, Київській, Рівненській, Сумській, Чернівецькій областям та м. Севастополю. Загальна сума субвенцій досягла 68066,5 млн.крб., що становило 1,2% від видатків державного бюджету України.

Рік 1994 став єдиним роком, коли була зроблена спроба застосування єдиних відррахувань від усіх регулюючих податків:

- податку на додану вартість — 20%;

- акцизного збору — 20%;

- податку на доходи підприємств та організацій загальнодержавної власності, включаючи орендні, засновані на базі цієї власності, підприємств з іноземними інвестиціями, іноземних юридичних осіб, що здійснюють діяльність через постійні представництва, доходи від банківської та страхової діяльності — 50%;

- прибуткового податку з громадян — 50%.

Застосування єдиних нормативів відррахувань спричинило різке збільшення кількості дотаційних адміністративно-тери-



торіальних утворень із трьох у 1992 р. і дев'яти — у 1993 р. до двадцяти двох — у 1994 р. Загальна сума субвенцій досягла 16533,7 млрд.крб. або 3,5% від видатків державного бюджету України.

У 1994 р. вперше з'являється нова форма міжбюджетних відносин — передача коштів із місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць до державного бюджету України (перевищення доходів над видатками місцевих бюджетів). Така передача була передбачена з місцевих бюджетів Дніпропетровської, Донецької, Запорізької та Полтавської областей і м. Києва на загальну суму 4019,1 млрд.крб.

Ухвалений 1.02.1994 р. Закон України “Про Державний бюджет України на 1994 рік”, який передбачав збалансування доходів і видатків державного бюджету України без дефіциту, не відображав реальний стан справ в економіці, він був прийнятий в результаті намагань законодавців суто математичними методами збалансувати державний бюджет. З урахуванням підсумків виконання державного бюджету України за десять місяців та зміни показників плану соціального та економічного розвитку України наприкінці цього ж року 2 грудня ухвалюється Закон України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про Державний бюджет України на 1994 рік”, який уточнив склад доходів і видатків державного бюджету України, вніс деякі зміни до процесу бюджетного регулювання. Було встановлено, що у 1994 р. до бюджету Автономної Республіки Крим зараховуються у повному обсязі всі податки, збори і обов'язкові платежі, що надходять із території Автономної Республіки Крим. Одночасно передбачалася передача коштів із бюджету Автономної Республіки Крим до державного бюджету України на фінансування видатків на суму 5481,9 млрд.крб.

У 1995 р. відбувся перехід до попередньої практики застосування індивідуальних нормативів у розщепленні податку на додану вартість, а надходження від інших податків спрямовувалися у доходи місцевих бюджетів за єдиними нормативами:

- нормативи відрахувань від ПДВ були диференційованими: від 20% для м. Києва до 100% для Волинської, Житомирської, Закарпатської, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Миколаївської, Рівненської, Тернопільської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької областей;

- за акцизним збором були встановлені єдині нормативи — 20%;

- з податку на прибуток підприємств — 70%;
- за прибутковим податком з громадян — 50%.

Для м. Севастополя були встановлені нормативи відрхувань від усіх регулюючих податків на рівні 100%. Отже, міський бюджет м. Севастополя був єдиним виключенням із загальної схеми бюджетного регулювання із застосуванням єдиних нормативів.

У 1995 р. законодавче закріплення одержала така форма організації міжбюджетних відносин, як бюджетний договір між Кабінетом Міністрів України та Урядом Автономної Республіки Крим. Згідно з цим договором усі податки, збори та доходи на території Автономної Республіки Крим надходили до бюджетів республіки. Крім того, передбачалася передача коштів із бюджету Автономної Республіки Крим до державного бюджету України.

Законом України “Про Державний бюджет України на 1995 рік” були встановлені дотації тринадцяти областям і м. Севастополю на загальну суму 48484,7 млрд.крб., що становило 2,6% від видатків державного бюджету України. Передача коштів до державного бюджету була запланована для міського бюджету м. Києва на суму 14079,7 млрд.крб. Повернення до використання індивідуальних нормативів відрхувань від ПДВ супроводжувалося зменшенням кількості дотаційних бюджетів, а також падінням питомої ваги дотацій у видатках державного бюджету України з 3,5% у 1994 р. до 2,6% у 1995 р.

У 1995 р. розмежування регулюючих доходів між обласними бюджетами та бюджетами міст обласного підпорядкування та районів проводилося обласними радами народних депутатів, що піднімало їхню роль у бюджетному регулюванні. З одного боку на обласному рівні краще відомі та зрозумілі проблеми районів, міст, сіл та селищ, які входять до складу області. Проте, з іншого, за відсутності єдиних для всіх місцевих бюджетів критеріїв у наданні дотацій і субвенцій, такі права у сфері бюджетного регулювання не виключали суб’єктивістського підходу з боку обласних рад народних депутатів.

Законом України “Про Державний бюджет України на 1995 рік” вперше введено поняття “норматив мінімальної бюджетної забезпеченості одного жителя”. Передбачалося використання цього нормативу при розмежуванні регулюючих доходів між обласними бюджетами та бюджетами районів і міст обласного підпорядкування. Крім того, були обмежені можливості рад народних депутатів вищого рівня щодо змен-

шення 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 1995 р. приймається важливий Закон “Про бюджетну систему України”, яким було враховано попередній досвід створення самостійної бюджетної системи, внесено багато змін до бюджетної практики, зокрема до міжбюджетних відносин. Насамперед, законом був визначений склад бюджетної системи України, засади її побудови, зроблена спроба чіткого розмежування доходів і видатків усіх бюджетів, по-новому окреслені процедури бюджетного процесу тощо.

Цим законом уперше використовується поняття “вирівнювання” та зазначається необхідність проведення розрахунків необхідних витрат для вирівнювання економічного, соціального та екологічного стану адміністративно-територіальних одиниць. Був запроваджений поділ видатків усіх бюджетів на поточні та видатки розвитку.

Законом підтверджувалися повноваження Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних та місцевих рад у сфері бюджетного регулювання, саме в розмежуванні закріплених доходів між місцевими бюджетами, встановленні відсотків відрахувань від регулюючих доходів у межах, передбачених законодавством, а також у визначенні розмірів дотацій, субвенцій бюджетам нижчого територіального рівня та їхнє цільове використання.

Законом “Про бюджетну систему України” було започатковано застосування багатьох нових норм, серед них: “мінімально необхідні видатки” бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, “мінімальні бюджети”. Ст. 25 цього закону зазначено, що мінімально необхідні видатки застосовуються при визначенні розмірів відсоткових відрахувань від регулюючих податків. Давалося пояснення, що мінімально необхідні видатки обчислюються за єдиними або груповими мінімальними соціальними та фінансовими нормами та нормативами, встановленими вищими органами виконавчої влади на основі чинних законодавчих актів з урахуванням індексу інфляції в межах фінансових можливостей держави та відповідних адміністративно-територіальних утворень. Проте ця прогресивна норма, передбачена законом, як і багато інших, не знайшла відповідного практичного втілення.

Щодо зазначеного поняття “мінімальні бюджети”, то його пояснення загалом не було дано законом. Недоопрацьованими були деякі питання щодо дотацій, субсидій і субвенцій. Звичайно, лише за умов обмеженого досвіду самостійної законотворчості можна було запровадити таке формулювання: “У разі, якщо субвенції, надані бюджетові нижчого територіального рівня, не витрачені у встановлений строк або вони витрачаються не за цільовим призначенням, субсидіювання припиняється, а надані кошти підлягають поверненню до бюджету, з якого їх було отримано”<sup>32</sup> (Підкреслено автором — О.К.). За суттю, інших норм, крім наведених, щодо порядку використання дотацій, субсидій чи субвенцій законом не передбачено.

Рік 1996 не вніс суттєвих змін до механізму розщеплення загальнодержавних податків. Щодо ПДВ були застосовані, знову ж таки, індивідуальні нормативи з диференціацією їхнього розміру від 20% для Запорізької, Полтавської областей і м. Києва до 100% для Автономної Республіки Крим, решти одинадцяти областей і м. Севастополя.

За акцизним збором були встановлені єдині нормативи на рівні 20% для всіх областей України, м. Києва; виключення становили Автономна Республіка Крим і м. Севастополь, для яких передбачалося 100%-ве надходження коштів за цим податком.

Податок на прибуток розщеплювався за єдиними для бюджетів усіх адміністративних одиниць нормативами — 70%.

Норматив за прибутковим податком із громадян був також єдиним для бюджетів усіх областей України та м. Києва — 50%; виключення становили бюджети Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, для них норматив був на рівні 100%.

Законом України “Про Державний бюджет України на 1996 рік” передбачалося надання дотацій бюджетам одинадцяти областей та м. Севастополю на загальну суму 81107,5 млрд.крб., що становило 2,8% від видатків державного бюджету України.

У 1996 р. тривала практика перерахування коштів до державного бюджету України, започаткована попередніми роками: з бюджетів Автономної Республіки Крим, Запорізької та Полтавської областей і м. Києва передбачалося перерахування коштів на загальну суму 47335 млрд.крб. Отже, перелік бюджетів-

<sup>32</sup> Закон України “Про бюджетну систему України” // Діло. — 1995. — № 61. — с. 10.

донорів був розширений. Одночасно, законом передбачалося, що у разі несвоечасного перерахування цих коштів до державного бюджету України Міністерству фінансів України надається право встановлювати стовідсоткове зарахування до державного бюджету сум загальнодержавних податків і зборів, що сплачуються на відповідній території, до повного погашення заборгованості. Причиною запровадження такої норми стала нерегульованість відносин, пов'язаних із перерахуванням надлишків доходів над видатками до державного бюджету України.

Постановою Верховної Ради України "Про введення в дію Закону України "Про Державний бюджет України на 1996 рік" запроваджувалося нове поняття: "середня мінімальна забезпеченість на одного жителя", яке не зустрічалося до цього в жодному законодавчому акті з питань бюджету, а також у 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 рівнів.

Уперше у 1996 р. завдяки прийняттю вищезазначеної постанови вдалося зацікавити місцеві органи влади у додатковому одержанні доходів до місцевого бюджету: в бюджетах областей та м. Києва залишалося 50% від суми надходжень податку на додану вартість, акцизного збору, податку на прибуток підприємств, що перебували у загальнодержавній власності, понад розміри контингентів, урахованих нормативами відрахувань від загальнодержавних податків і зборів.

26 червня 1996 р. була прийнята Конституція України, яка, загалом, окреслила основні аспекти міжбюджетних відносин, механізм яких повинен був докорінно змінитися.

Важливим положенням основного закону є те, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, компенсує витрати органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади (ст.142).

Конституційно закріпилося право територіальних громад об'єднувати на договірних засадах кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій, установ (ст. 142).

З огляду на те, що відтепер місцеве самоврядування здійснювалося на рівні територіальних громад міст, селищ і сіл (міс-

цевими вважалися лише міські, селищні та сільські бюджети) змінювався й порядок функціонування обласних і районних бюджетів. Оскільки районні та обласні ради стали органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, то формування доходів обласних і районних бюджетів повинно відбуватися:

1) за рахунок коштів державного бюджету України для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів;

2) за рахунок коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм (ст.143).

Отже, районні та обласні бюджети були позбавлені власної дохідної бази.

У Конституції також знайшов відображення такий важливий аспект міжбюджетних відносин як делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та відповідне фінансове забезпечення даних процесів. У ст. 143 зазначено, що держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевих бюджетів окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

У липні 1996 р. приймається ще один важливий нормативний акт — Постанова Верховної Ради України “Про структуру бюджетної класифікації”, запровадження якої стало важливим кроком у впорядкуванні структури доходів і видатків бюджетів відповідно до конституційно закріпленого розмежування повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням. Як було зазначено у попередньому параграфі, нова структура бюджетної класифікації визначала групування бюджетних трансфертів залежно від цільового використання одержаних коштів і джерел надходжень.

21 травня 1997 р. для розвитку положень Конституції ухвалюється Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, значення якого важко переоцінити. Окрім конкретизації важливих правових та організаційних питань місцевого самоврядування, даний документ розвивав окреслений Конституцією механізм міжбюджетних відносин в Україні.

До найважливіших понять, пов'язаних із цією сферою діяльності, які знайшли своє пояснення в законі, належать такі, як “делеговані повноваження”, “бюджет місцевого само-



врядування”, “районний бюджет”, “обласний бюджет”, “поточний бюджет”, “бюджет розвитку”, “мінімальний бюджет місцевого самоврядування”, “мінімальний рівень соціальних потреб”. Була закріплена самостійність місцевих бюджетів, підкреслено, що місцеві бюджети повинні бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб.

Серед нових визначень, які вилучувалися законом, були й такі, що безпосередньо торкалися організації міжбюджетних відносин і мали принципове значення для процесів бюджетного планування.

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначено, що мінімальний бюджет місцевого самоврядування — 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 є гарантованим державою мінімальним рівнем соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України.

Практичне запровадження цих показників бюджетного регулювання, на думку законодавців, дало б змогу реально забезпечити права та гарантії, передбачені населенню Конституцією України, незалежно від того, на якій території воно проживає. Проте, розрахунок цих показників значно ускладнюється через низку об’єктивних факторів — відсутність певного досвіду та необхідного статистичного матеріалу, а також через нестабільність економіки, що призводить до змінності таких важливих складових розрахунку, як рівень цін (особливо на енергоносії), заробітної плати, різних соціальних допомог тощо.

Лише у 1999 р. вперше були оприлюднені узагальнені нормативи бюджетної забезпеченості в розрахунку на душу населення. Про них йтиметься у наступному параграфі.

Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” було конкретизовано поняття самостійності місцевих бюджетів і зазначено, що ця самостійність гарантується власними та закріпленими за місцевими бюджетами на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів місцевих бюджетів.

Нагадаємо, що згідно з цим законом усі доходи розподіляються на дві групи: власні та закріплені. Отже, слід розумі-

ти, що до складу закріплених віднесено загальнодержавні податки, збори та обов'язкові платежі, які у 100%-му розмірі надходять до місцевих бюджетів, а також регулюючі податки, які надходять до місцевих бюджетів частково, у певних відсоткових відрахуваннях від загальної суми надходжень на території місцевого самоврядування. Ще раз зазначимо, що цей поділ доходів місцевих бюджетів не збігається з тим, що був застосований та описаний у IV розділі цієї монографії.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначено, що держава гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Цим документом передбачена процедура вилучення до державного бюджету України частини надлишку, що утворився унаслідок перевищення закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів понад мінімальний розмір місцевого бюджету. Конкретний порядок передачі цих коштів визначається законом про державний бюджет.

Закріплений Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" поділ бюджету на поточний бюджет та бюджет розвитку потребував уточнення їхніх дохідних джерел. Склад доходів і видатків поточного бюджету та бюджету розвитку не був визначений детально, що і не повинно бути відображено законом, який регламентує, в цілому, місцеве самоврядування. Лише зазначено, що доходи бюджету розвитку формуються за рахунок частини податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів.

Була уточнена послідовність проходження дотацій та субвенцій від державного бюджету України до бюджетів місцевого самоврядування: із державного бюджету України дотації та субвенції спрямовуються до обласних бюджетів і розподіляються обласними радами між районними бюджетами та бюджетами міст обласного значення. Потім районні ради розподіляють одержані кошти між місцевими бюджетами. Наголошувалося також про необхідність здійснення розподілу дотацій і субвенцій обласними та районними радами з тим, аби забезпечити формування дохідної частини не нижче мінімальних розмірів місцевих бюджетів, визначених законодавчо. Припускалося також використання одержаних коштів дотацій і субвенцій для фінансування з обласного та районного бюджетів спільних проектів територіальних громад. Отже, наявний порядок пе-

передбачає існування транзитних обласних і районних бюджетів на шляху просування бюджетних трансфертів від державного бюджету України до місцевих.

У 1997 р. у міжбюджетних відносинах визначилася тенденція до розподілу податкових надходжень між державним бюджетом України і місцевими бюджетами: з переліку регулюючих був виключений податок на додану вартість і повністю переданий до складу доходів державного бюджету України. Для цього були певні причини, які унеможливлювали продовження практики розщеплення надходжень за цим податком між різними видами бюджетів. Адже новим механізмом управління цього податку, запровадженим у 1997 р., було передбачено процедуру відшкодування сплаченого ПДВ, та не завжди рівні бюджетів, до яких сплачувався ПДВ і з яких необхідно було проводити відшкодування, збігалися. Уникнути таких суперечностей можна було лише за умови спрямування коштів від податку на додану вартість повною мірою в доходи до державного бюджету України.

Регулюючими податками залишалися акцизний збір, податок на прибуток підприємств та прибутковий податок з громадян, за якими були встановлені єдині нормативи відрахувань у розмірах:

- за акцизним збором (крім ввезених на територію України підакцизних товарів) — 50%;
- з податку на прибуток підприємств — 100%;
- із прибуткового податку з громадян — 100%.

Крім цього, Законом України “Про Державний бюджет України на 1997 рік” встановлювалися 100%-ві надходження у доходи до місцевих бюджетів плати за землю та плати за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності.

Передача ПДВ в доходи державного бюджету України мала своїм наслідком збільшення кількості дотаційних бюджетів та зростання абсолютних сум дотацій, які були передбачені бюджету Автономної Республіки Крим, вісімнадцяти областям і м. Севастополю на загальну суму 2119,5 млн.грн. або 7,7% від видатків державного бюджету України.

Одночасно відбулося подальше розширення переліку територій, місцеві бюджети яких були донорами для державного бюджету України. Перерахування коштів до державного бюджету України передбачалося з місцевих бюджетів Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Одеської, Полтавської та Харківської областей і м. Києва на загальну суму 1061,5 млн.грн.

Законом “Про Державний бюджет України на 1997 рік” передбачалася особлива норма, спрямована на посилення відповідальності за несвоєчасне погашення заборгованості за взаємними розрахунками між державним бюджетом України і місцевими бюджетами та між місцевими бюджетами у вигляді стягнення заборгованості, з огляду на пропорції виконання відповідного бюджету.

В умовах досить сталої тенденції до недовиконання плану доходів за державним бюджетом України та перевиконання доходів за місцевими бюджетами встановлювався особливий порядок надання дотацій з державного бюджету України. Метою новачії було прагнення захистити державний бюджет від тиску з місць, спрямованого на отримання запланованих коштів дотацій, а також посилити зацікавленість місцевих органів самоврядування, які виконують місцеві бюджети, у повному виконанні зобов'язань перед державним бюджетом України.

Отже, було визначено, що затверджені суми дотацій, відповідно до поквартального розподілу видатків державного бюджету України на 1997 р., підлягають обов'язковому перерахуванню бюджетам Автономної Республіки Крим, областей та міста Севастополя у сумах, скоригованих на відсоток фактичного виконання доходів державного бюджету.

У 1998 р. був здійснений подальший розподіл податкових надходжень між державним бюджетом України та бюджетами адміністративно-територіальних утворень (Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя) із закріпленням за державним бюджетом України непрямих податків (ПДВ і акцизного збору), а за місцевими бюджетами — прямих (податку на прибуток підприємств та прибуткового податку з громадян), останні у 100%-му розмірі надходили в доходи до місцевих бюджетів.

Докорінна зміна пріоритетів у використанні регулюючих податків, коли перевага була надана прямим податкам, які завжди поступалися перед непрямыми за обсягами надходжень, зумовила подальше розширення географії дотаційних територій і збільшення самих сум фінансових допомог із державного бюджету місцевим.

Так, Законом України “Про Державний бюджет України на 1998 рік” передбачалися дотації бюджету Автономної Республіки Крим, двадцяти областям і м. Севастополю на загальну суму 2502,2 млн.грн. або 10,2% від суми видатків державного бюджету України.

Зустрічна передача коштів до державного бюджету України була запланована для місцевих бюджетів Дніпропетровської, Донецької, Полтавської, Харківської областей і м. Києва на загальну суму 590,1 млн.грн.

Статтею 12 згаданого закону надавалося право Головному управлінню Державного казначейства України, Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, місцевим фінансовим органам у разі несвоєчасного погашення заборгованості за взаємними міжбюджетними розрахунками застосовувати примусове її стягнення.

Законом також запроваджувалася особлива норма щодо встановлення зацікавленості місцевих фінансових органів у додатковому збільшенні надходжень загальнодержавних податків, точніше — акцизного збору з вітчизняних товарів, який у 1998 р. надходив виключно до державного бюджету України. Передбачалося, що 50% перевищення надходжень даного податку понад заплановані обсяги залишається у розпорядженні місцевих рад.

Рік 1999 вніс нові зміни до порядку організації міжбюджетних відносин в Україні. Насамперед, на 1999 р. було встановлено новий перелік доходів державного бюджету України, бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (Закон України “Про Державний бюджет України на 1999 рік”). До складу регулюючих знову був віднесений акцизний збір із вітчизняних товарів. Відбулося повернення до групових нормативів відрахувань від загальнодержавних податків за такими обсягами:

- акцизний збір з вітчизняних товарів: 10%, 20%, 50% і 100%;

- податок на прибуток підприємств: 30%, 50%, 70%, 80% і 100%;

- прибутковий податок з громадян: 25%, 50%, 60% і 100%.

У бюджетному регулюванні в 1999 р. застосовувалися як дотації, так і субвенції. У складі видатків державного бюджету України законом передбачалося надання дотацій бюджетам Автономної Республіки Крим, областям і м. Севастополю на суму 2045,1 млн.грн., субвенцій на освіту всім адміністративно-територіальним утворенням загальною сумою 341,2 млн.грн., субвенцій на ліквідацію наслідків стихійного лиха в Закарпатській області в обсязі 40 млн.грн. Питома вага перелічених видів бюджетних трансфертів повинна була досягти 9,6% видатків державного бюджету України.

Окрім зазначених видів трансфертів передбачалося надання субвенцій республіканському бюджетові Автономної Республіки Крим, обласним та міським (Києва та Севастополя) бюджетам на суму 5450 млн.грн. Встановлено цільове використання коштів субвенцій — для здійснення розрахунків за енергоресурси, спожиті бюджетними установами, що фінансуються з місцевих бюджетів, а також для розрахунків з постачальниками енергоресурсів за субсидіями та пільгами населенню. Проте ці субвенції не передбачалися у складі видатків державного бюджету України, а виплата їх планувалася за рахунок надходжень від Державного комітету України з матеріальних резервів на суму 2650 млн.грн. і сум недоїмки суб'єктів підприємницької діяльності за платежами до державного бюджету України, яка станом на 1.01.1999 р. становила 2800,1 млн.грн. Тож, повне надходження запланованих сум було, принаймні, проблематичним.

Законом України “Про Державний бюджет України на 1999 рік” загалом визначено порядок надання дотацій, окремі організаційні аспекти процедур перерахування коштів, контроль Державного казначейства України за процесами перерахування дотацій. В умовах систематичного недоотримання місцевими бюджетами передбачених дотацій із державного бюджету України, яке дуже поширилося останніми роками, особливого змісту набуває положення Закону України “Про Державний бюджет України на 1999 рік” щодо того, що дотації є гарантованими, обов'язковими до перерахування і надаються першочергово та відносяться до захищених статей бюджету.

Підсумовуючи огляд законодавчих документів за 1992-1999 рр., які регламентували міжбюджетні відносини в Україні, можна зазначити, що протягом восьми років вітчизняна практика бюджетного регулювання не відзначалася стабільністю:

- змінювався перелік регулюючих доходів;
- щорічно переглядалися розміри відсоткових відрахувань як за видами регулюючих податків, так і в розрізі адміністративних утворень;
- змінювалися види бюджетних трансфертів;
- робилися епізодичні спроби зацікавити місцеві фінансові органи у додатковому залученні коштів до бюджету.

Звичайно, такі часті зміни у механізмі бюджетного регулювання не сприяли зміцненню дохідної бази місцевих бюджетів і створенню стабільних умов для господарювання та розвитку території.



#### 6.4. Проблеми удосконалення міжбюджетних відносин

Необхідність досягнення фінансової стабілізації в Україні ставить нові завдання перед бюджетною системою, зокрема і у такій важливій сфері, як міжбюджетні відносини, оптимізація та впорядкування яких сприятиме вирішенню багатьох фінансових, народногосподарських і навіть політичних проблем у державі.

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

Прийняття Конституції України та Конституції Автономної Республіки Крим, Законів “Про бюджетну систему України”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про систему оподаткування” і багатьох інших 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 й суперечливих. Крім того, звичним явищем стала щорічна зміна механізму бюджетного регулювання, переліку регулюючих доходів і нормативів відрахувань. Не виконується така важлива вимога Закону України “Про бюджетну систему України”, як неприпустимість встановлення нових податків, внесення змін до наявних 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 із найважливіших завдань бюджетної політики.

Міжбюджетні відносини на сьогодні опинилися в центрі уваги представників законодавчої та виконавчої влад, 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 в контексті

зміцнення інституту місцевого самоврядування відповідно до загальносвітових тенденцій, на жаль, не супроводжувалося одночасним розширенням дохідної бази місцевих бюджетів (як основи фінансової самостійності) і наданням дохідних джерел, достатніх для виконання нових функцій і завдань. Зазначені проблеми потребують якомога скорішого вирішення тому, що відсутність адекватної фінансової бази місцевого самоврядування, мізерність власних доходів, залежність від надходжень загальнодержавних податків і бюджетних трансфертів дискредитує сам інститут місцевого самоврядування в Україні.

Вихідною передумовою організації міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків кожного бюджету на основі розподілу повноважень між рівнями влади. В Україні неодноразово робилися спроби чітко окреслити як склад доходів, так і склад певних видів видатків бюджетів, зокрема, за допомогою Законів України "Про бюджетну систему України", "Про Державний бюджет на 1999 рік", Бюджетної резолюції на 2000 рік. Проте деякі підходи, а саме той, що був закладений Законом "Про бюджетну систему України", не вдалося втілити. Зміни ж, що сталися після ухвалення цього документа, зокрема у системах оподаткування, бюджетного регулювання, зумовили уточнення складу доходів і видатків бюджетів за допомогою інших законодавчих актів.

Звичною вже стала негативна практика щорічних змін переліку видатків обласних, районних і місцевих бюджетів, відсутність чіткого розмежування на постійній основі як доходів, так і видатків даних бюджетів. Така нестабільність створює значні труднощі у бюджетному плануванні, позбавляючи його реальності та наукового обґрунтування.

Розмежування доходів і видатків між бюджетами повинно бути здійснене так, аби забезпечити відповідність між видатками, покладеними на кожний бюджет, і необхідними для їхнього фінансування дохідними джерелами. Особливого значення набуває проблема зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, які є фундаментом бюджетної системи та фінансовою основою місцевого самоврядування.

В економічній літературі неодноразово порушувалися питання щодо розширення власних джерел доходів місцевих бюджетів за рахунок тих загальнодержавних податків, які традиційно у повному обсязі зараховуються до дохідної частини місцевих бюджетів. Це, зокрема, 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<sup>33</sup>. Ці та інші податки, які у повному обсязі протягом останніх років надходять до місцевих бюджетів, називаються закріпленими доходами. Власні доходи, як було зазначено у попередніх розділах, не відіграють значної фінансової ролі у формуванні місцевих бюджетів, їхній перелік обмежений місцевими податками та зборами, а також тими надходженнями, які пов'язані з рішеннями, що приймають місцеві органи самоврядування (штрафи, санкції тощо).

Імовірно, статусу власних повинні набрати не лише закріплені за місцевими бюджетами податки та доходи, а й такі регулюючі доходи, як податок на прибуток підприємств (комунальної форми власності) та прибутковий податок з громадян. Починаючи з 1997 року ці прямі податки уповні залишаються в доходах місцевих бюджетів (а прибутковий податок з громадян — також і в 1992-1993 рр.) та використовуються в якості регулюючих між окремими видами місцевих бюджетів. Цей розподіл доходних джерел відповідає тенденції закріплення за державним бюджетом України непрямих, а за місцевими бюджетами — прямих податків. Адже основною функцією центрального уряду в кожній країні є макроекономічне регулювання, одним із інструментів якого є перерозподіл фінансових ресурсів, а йому відповідають непрямі податки. Крім того, треба враховувати, що наявний механізм справляння податку на додану вартість унеможливив його використання в якості регулюючого. Надходження від ПДВ повинні спрямовуватися виключно до державного бюджету України.

Природі місцевого оподаткування більшою мірою відповідають прямі податки, насамперед прибутковий з громадян. Спрямування надходжень від цих податків до місцевих бюджетів сприяє встановленню взаємозалежності між результатами господарювання підприємств, підприємницькими зусиллями населення, рівнем доходів і розмірами місцевих бюджетів, а отже визначить міру задоволення місцевих потреб. Доречно нагадати, що податок на доходи фізичних осіб,

<sup>33</sup> Криниця С.О. Зміцнення фінансової бази місцевого та регіонального самоврядування // *Фінанси України*. — 1998. — № 2. — С. 40; Кравченко В.І. Місцеві фінанси все ще співають романси // *Українське місто*. — 1999. — №1. — С. 17; Чуприна О.В. Місцеві податки — справа державна // *Фінанси України*. — № 10. — С. 95; Лісовська Л.П., Ганевич Д.М. Формування місцевих бюджетів // *Фінанси України*. — 1996. — № 7. — С. 13.

поряд із податком на нерухомість, відіграє основну роль у місцевому оподаткуванні багатьох зарубіжних країн<sup>34</sup>.

Багато економістів виступають за якнайшвидше запровадження податку на нерухоме майно. Майнові податки належать до найдавніших податків, які знає людство. Вони тим чи іншим способом використовуються системами оподаткування всіх країн, у більшості з них — належать до місцевих податків<sup>35</sup>.

Законом України “Про систему оподаткування” передбачено в складі загальнодержавних податок на нерухоме майно (нерухомість), проте із практичним його запровадженням зв’язують з відомих причин — криза в економіці, що супроводжується спадом виробництва і, внаслідок цього, хронічна нестача коштів у підприємств, низький рівень рентабельності або збитковості більшості з них. Крім того, податок на нерухомість не запроваджують із політичних міркувань з огляду на його непопулярність. При цьому не враховується те, що переважна більшість населення за допомогою впровадження системи пільг зі сплати цього податку від його введення не постраждає. Платниками стануть, в основному, заможні люди, декілька відсотків від загальної чисельності населення України.

Ще одним кроком на шляху до встановлення реальної фінансової самостійності органів місцевого самоврядування є надання їм права запроваджувати власні місцеві податки та збори. Необхідність позитивного вирішення цього питання відстоюється не лише самими представниками органів місцевого самоврядування, а й багатьма вченими, які апелюють до світового досвіду<sup>36</sup>. Певно, органи місцевого самоврядування повинні мати самостійні права у сфері місцевого оподаткування, а також у використанні зібраних коштів. При цьому, за державою повинен залишитися контроль за загальним рівнем оподаткування.

<sup>34</sup> Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. — К.: Основи, 1998. — С. 507.

<sup>35</sup> Там же, С. 505.

<sup>36</sup> Василюк О.Д., Павлюк К.В. Шляхи зміцнення фінансового становища держави // Фінанси України. — 1998. — № 7. — С. 9; Криничка С.О. Зміцнення фінансової бази місцевого та регіонального самоврядування // Фінанси України. — 1998. — № 2. — С. 40; Пабат М.Г. Про окремі аспекти формування дохідної частини регіональних і місцевих органів управління // Фінанси України. — 1996. — № 10. — С. 16; Кравченко В.І. Місцеві податки і збори та проблеми зміцнення фінансів місцевих органів влади в Україні // 36. наук. праць НДФІ при Міністерстві фінансів України. — 1995. — Вип. 1. — С. 61.

Отже, основними шляхами зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування повинно бути:

- розширення переліку власних дохідних джерел;
- запровадження податку на нерухомість і надання йому статусу місцевого;
- надання права місцевим органам самоврядування запроваджувати на своїй території власні місцеві податки та збори.

Не менш важливою, поряд із розмежуванням доходів і видатків між бюджетами, є проблема встановлення зацікавленості місцевих фінансових органів у повній мобілізації доходів як до місцевих бюджетів, так і до державного бюджету України. Як підтвердила практика 1997-1998 р. з передачею непрямих податків до державного бюджету України значно знизилась зацікавленість місцевих фінансових органів у повному їхньому стягненні. Перевага була надана прямим податкам, які уповні протягом трьох останніх років надходять до місцевих бюджетів. На підприємства чинився тиск, їх змушували, насамперед, сплачувати податок на прибуток, потім — податок на додану вартість.

Імовірно, виходом із цього становища буде повернення до практики стимулювання додаткової мобілізації місцевими фінансовими органами доходів до державного бюджету України за допомогою зарахування частини (до половини) перевищення фактичних надходжень доходів понад заплановані обсяги. Йдеться про ті доходи, які повною мірою надходять до державного бюджету України. Насамперед, це податок на додану вартість.

Нагадаємо, що у 1996 і 1998 роках до місцевих бюджетів спрямовувалося 50% від суми додаткових надходжень від загальнодержавних податків понад заплановані розміри; у 1996 р. така практика застосовувалася щодо ПДВ, акцизного збору, податку на прибуток підприємств, які перебували у загальнодержавній власності; у 1998 р. — за акцизним збором із вітчизняних товарів.

Наявний механізм організації міжбюджетних відносин не зацікавлює забезпеченіші податковими доходами території використовувати всі наявні можливості щодо їхнього збільшення (незалежно від того закріпленими чи регулюючими є доходи) тому, що за допомогою системи передачі бюджетних коштів додатково одержані доходи вилучаються до державного бюджету України. Склалося становище, при якому чим більше мобілізується коштів на місцях, тим більше їх вилу-



чається з метою перерозподілу. Імовірно, уникнути цього протиріччя можна також за допомогою 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 та механізм бюджетного регулювання, а також підбір конкретних методів збалансування бюджетів і здійснення фінансового вирівнювання.

Практика бюджетного регулювання останніх років створила неймовірну ситуацію — у 1999 р. в Україні дотації були передбачені бюджетам всіх адміністративно-територіальних утворень, крім м. Києва. Певно, принцип субсидарності, поширений у зарубіжних країнах, не повинен бути механічно перенесений у вітчизняну бюджетну практику. Не слід забувати, що головною метою бюджетних трансфертів є надання фінансової допомоги та збалансування місцевих бюджетів тих територій, які мають менший податковий потенціал, отже є “біднішими” у фінансовому розумінні. Не може такого бути, щоб усі райони країни одночасно потребували фінансової допомоги.

Розширення географії дотаційних територій і включення до їх складу всіх адміністративно-територіальних утворень перетворює бюджетні трансферти із засобу надання фінансової допомоги у важіль для здійснення перерозподільчих процесів. Справедливим є висновок 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<sup>37</sup>.

У таблиці 6.4.1 наведені дані про кількість дотаційних місцевих бюджетів в Україні за 1998 р. Загалом, 57,9% місцевих бюджетів одержували дотації із державного. Дотаційних найбільше було серед районних бюджетів — 86,9% від загальної кількості, а також сільських — 59,4% від загальної кількості.

Зміни у механізмі бюджетного регулювання, передача податку на додану вартість у доходи до державного бюджету України спричинили збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів на 13 процентних пункти. Враховуючи те, що у 1998 р. чотири області України (Дніпропетровська, Донецька, Полтавська, Харківська) і м. Київ не одержували дотацій, а в 1999 р. дотаційними стають усі адміністративно-територіальні

<sup>37</sup> Финансово-бюджетная политика в 1995 г. (из заседания коллегии Минфина РФ) // Финансы. — 1994. — № 12. — С. 10.



Таблиця 6.4.1. Загальна кількість дотаційних місцевих бюджетів України у 1998 р.<sup>38</sup>

| Бюджети                      | 1998 р.         |                           |                | Темп росту дотаційних бюджетів до 1995 р., % |
|------------------------------|-----------------|---------------------------|----------------|----------------------------------------------|
|                              | усього бюджетів | з них: одержували дотації | питома вага, % |                                              |
| Обласні                      | 27              | 11                        | 40,7           | 366,6                                        |
| Міст обл. підпорядкування    | 165             | 81                        | 49,1           | 245,5                                        |
| Районні                      | 488             | 424                       | 86,9           | 135,9                                        |
| Міст районн. підпорядкування | 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                                        |
| Усього                       | 11949           | 6918                      | 57,9           | 113,0                                        |

утворення крім м. Києва, то слід і надалі розраховувати на значне збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів. Негативна тенденція до збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів обов'язково приводить до поступового зменшення ефективності використання одержаних коштів, зниження зацікавленості в пошуку альтернативних джерел доходів, сприяє розвитку споживацьких настроїв з боку органів місцевого самоврядування.

Для того, щоб визначити ступінь фінансової залежності місцевих бюджетів від надання бюджетних трансфертів з державного бюджету України, треба звернутись до даних про питому вагу дотацій у доходах місцевих бюджетів України. Згідно з даними таблиці 6.4.2 найбільший рівень дотаційності притаманний сільським бюджетам, які позбавлені реальної доходної бази і найбільше серед усіх видів місцевих бюджетів залежать від допомоги з центру. Питома вага дотацій у загальних доходах сільських бюджетів України у 1998 р. становила 32,7%. Ми абстрагуємося від іще значнішого рівня дотаційності районних бюджетів з огляду на те, що наявний порядок надання дотацій перетворив обласні та районні бюджети у транзитні на шляху просування бюджетних трансфертів від державного бюджету України до місцевих.

Не на меншу увагу заслуговують показники питомої ваги офіційних трансфертів в доходах місцевих бюджетів: їхні аб-

<sup>38</sup> Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Таблиця 6.4.2. Офіційні трансферти та дотації у складі доходів місцевих бюджетів України у 1998 р.<sup>39</sup>

| Бюджети                                                                          | Усього                | У т.ч.                            | Із них:               | Питома вага, в%                     |                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|----------------------------------|
|                                                                                  | доходів<br>(млн.грн.) | оф. транс-<br>ферти<br>(млн.грн.) | дотації<br>(млн.грн.) | оф.трансф.<br>в доходах<br>бюджетів | дотацій<br>в доходах<br>бюджетів |
| Місцеві бюджети,<br>усього                                                       | 19216,6               | 6005,8                            | 2933,9                | 31,3                                | 15,3                             |
| У т.ч.<br>республіканський,<br>обласні, міські<br>(міст Києва та<br>Севастополя) | 8965,6                | 2424,5                            | 583,7                 | 27,0                                | 6,5                              |
| міст респуб.<br>та обл.<br>підпорядкування                                       | 5396,7                | 1159,5                            | 427,1                 | 21,5                                | 7,9                              |
| районні                                                                          | 3871,6                | 2088,2                            | 1658,8                | 53,9                                | 42,8                             |
| міст районного<br>підпорядкування                                                | 265,8                 | 51,3                              | 28,5                  | 19,3                                | 10,7                             |
| селищні                                                                          | 231,7                 | 68,6                              | 44,3                  | 29,6                                | 19,1                             |
| сільські                                                                         | 485,2                 | 213,7                             | 158,5                 | 44,0                                | 32,7                             |

солютні та відносні розміри (у порівнянні з доходами місцевих бюджетів) відображають масштаби перерозподільчих процесів всередині бюджетної системи. Адже до складу офіційних трансфертів належать не лише дотації та субвенції, які надаються з бюджетів вишого бюджетам нижчого рівня, а й зустрічне надходження коштів і лишків доходів із бюджетів нижчого рівня. Могутні зустрічні потоки фінансових ресурсів, спричинені низьким рівнем закріплених на постійній основі доходів за місцевими бюджетами, поглиблюють протиріччя на вертикалі бюджетної системи, що на практиці знаходить відображення у протистоянні державних органів влади та місцевого самоврядування<sup>40</sup>.

Загальновизнані вади дотацій потребують розширення сфери застосування субвенцій, характерними ознаками яких є цільове використання одержаних коштів, стимулювання участі місцевих органів влади у здійсненні певних видатків, повернення сум у разі нецільового використання коштів субвенцій.

<sup>39</sup> Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

<sup>40</sup> Петров В.А. Совершенствование механизма межбюджетных отношений // Финансы. — 1995. — № 9. — С. 6.

Але обмежитися лише простою заміною назви бюджетного трансферту з дотації на субвенцію буде недостатньо. Треба розробити ефективний механізм їх надання, який повинен відповідати таким вимогам:

- участь держави у фінансуванні видатків повинна виражатись у питомій вазі коштів, одержаних у вигляді субвенцій до загальної суми передбачених видатків на певні потреби;

- ця участь повинна бути досить вагомою, а не символічною;

- рівень участі повинен визначатися єдиними або груповими квотами в розрізі окремих видів місцевих бюджетів (міські за категоріями міст, селищні, сільські);

- субвенційна система повинна працювати на довготривалій і стабільній основі.

У системі міжбюджетного регулювання доцільно було б створити фонд для надання допомоги бюджетам територіальних громад, які потребують тимчасової фінансової підтримки. Як підтверджує досвід, в процесі виконання місцевих бюджетів завжди виникають додаткові непередбачені потреби, які не можна було врахувати в процесі бюджетного планування. Надання фінансової допомоги доцільно здійснювати на кредитній основі, тобто обов'язковою повинна стати умова поверненості наданих коштів. Адже безповоротне бюджетне фінансування екстраординарних потреб місцевих бюджетів обов'язково приведе до зниження ефективності використання одержаних коштів, розвитку споживацьких настроїв з боку органів місцевого самоврядування. А от кредитний метод фінансової підтримки сприятиме раціональному використанню коштів, а також зваженішому та обґрунтованішому підходу щодо визначення справжньої потреби в них, максимальному залученню власних дохідних джерел.

Як дотації, так і субвенції повинні надаватися на основі єдиних для всіх суб'єктів міжбюджетних відносин засадах з використанням простої і зрозумілої методики. Це дасть змогу усунути таку суттєву ваду, як непрозорість системи бюджетного регулювання в цілому, і порядку надання фінансових допомог місцевим бюджетам зокрема. Нині на процес визначення конкретних розмірів дотацій впливають не об'єктивні, а більшою мірою суб'єктивні фактори. Відсутність єдиних критеріїв, на підставі яких здійснюється визначення розмірів дотацій і субвенцій, ставить їх в нерівні умови, посилює фінансову залежність місцевих органів самоврядування від рішень центру.

Першим кроком на шляху до створення чіткої та зрозумілої системи надання бюджетних трансфертів є перехід до визначення обсягів видатків місцевих бюджетів за основними напрямками делегованих повноважень на основі узагальнених нормативів бюджетної забезпеченості в розрахунку на душу населення. Це стосується таких видатків, як 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 та лісове господарства, рибальство та мисливство. Ці нормативи були запроваджені ще Бюджетною резолюцією-2000, і пропонувалися вони в таких розмірах:

Порівняння узагальнених нормативів бюджетної забезпеченості із середніми фактичними видатками місцевих бюджетів за

Таблиця 6.4.3. Узагальнені нормативи бюджетної забезпеченості

(грн./чол.)

| Бюджети                                                       | Охорона здоров'я | Освіта | Соціальний захист | Органі управління | Культура | Спорт | Сільське господарство рибальство мисливство |
|---------------------------------------------------------------|------------------|--------|-------------------|-------------------|----------|-------|---------------------------------------------|
| Міста/райони                                                  | 74               | 67,3   | 51,2              | 4,75              | 5,5      | 1,1   | 0                                           |
| Обласні бюджети                                               | 18,1             | 7,0    | 3,2               | 0,25              | 1,9      | 0,75  | 2,0                                         |
| Довідково:<br>середні в Україні<br>факт. видатки у<br>1998 р. | 64,2             | 67,4   | 49,3              | 7,8               | 6,3      | 1,9   | x                                           |

кожним напрямком витрачання коштів дає змогу дійти висновку, що загалом ці групи видатків місцевих бюджетів повинні зменшитися. В основному, це має відбутися внаслідок уточнення розподілу видатків між державним бюджетом України та місцевими бюджетами (згідно з тією ж Бюджетною резолюцією-2000), а також виконання завдань із раціоналізації мережі бюджетних установ і доведення її до оптимального рівня, запровадження ринкових механізмів фінансування соціально-культурних заходів, економного витрачання бюджетних коштів.

З огляду на значну різноманітність умов, наявних у певних населених пунктах, їхня диференціація проведена на основі чисельності населення. Адже абсолютні розміри таких видатків, як охорона здоров'я, соціальний захист населення,

державне управління, культура і спорт визначаються, загалом, саме кількістю населення. Виключення становлять видатки на освіту, які плануються в розрахунку на одного учня.

Якщо узагальнені нормативи бюджетної забезпеченості враховують вартість надання основних соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів у розрахунку на душу населення, то коригуючі коефіцієнти відображають відмінності у вартості надання цих послуг різними категоріями територіальних громад, насамперед залежно від того, де вони знаходяться — у сільській чи міській місцевості.

Застосування у бюджетному плануванні нормативів бюджетної забезпеченості, певно, стане першим кроком у реалізації та-

**Таблиця 6.4.4. Коригуючі коефіцієнти щодо узагальнених нормативів бюджетної забезпеченості**

|                     | Охорона здоров'я | Освіта | Соц. захист | Органи управління | Культура | Спорт |
|---------------------|------------------|--------|-------------|-------------------|----------|-------|
| Райони              | 0,845            | 1,026  | 0,733       | 1,023             | 1,072    | 0,541 |
| Міста з населенням: |                  |        |             |                   |          |       |
| до 40 тис.чол.      | 0,989            | 1,033  | 1,045       | 1,429             | 1,223    | 1,223 |
| 40-100 тис.чол.     | 1,125            | 0,978  | 1,073       | 0,929             | 0,957    | 1,507 |
| 100-300 тис.чол.    | 1,243            | 1,002  | 1,155       | 0,983             | 0,972    | 1,628 |
| 300-800 тис.чол.    | 1,173            | 0,958  | 1,295       | 0,969             | 0,828    | 1,315 |
| понад 800 тис.чол.  | 1,070            | 0,895  | 1,353       | 0,983             | 0,630    | 1,182 |
| м. Київ             | 1,032            | 1,112  | 1,371       | 0,891             | 1,656    | 1,432 |
| м. Севастополь      | 1,134            | 1,129  | 1,046       | 0,891             | 1,060    | 1,426 |

кого важливого принципу організації міжбюджетних відносин, як прозорість і гласність. Проте на шляху до застосування формульного підходу у фінансовому вирівнюванні треба провести більшу диференціацію нормативів з урахуванням не лише кількості населення територіальних громад, а й інших факторів, адже завжди в межах навіть невеликої країни об'єктивно існують відмінності у розміщенні виробничого потенціалу (що спричиняє різну податкову базу окремих територій), неоднакова щільність населення та його віковий склад, різні природно-кліматичні умови та природні ресурси. Ці, а також багато інших факторів впливають на потребу в бюджетних коштах, необхідних для фінансування видатків місцевих бюджетів.

Доцільно, аби нормативи бюджетної забезпеченості щорічно встановлювалися законом про державний бюджет Ук-

раїни на поточний рік. Причому, такі законодавчо визначені нормативи в розрізі територій та з урахуванням найважливіших об'єктивних чинників, що впливають на розмір бюджетних видатків, надалі повинні розподілятися між обласними та районними бюджетами та бюджетами територіальних громад. З огляду на це обласні та районні ради народних депутатів повинні бути наділені правом розподілу щорічних нормативів бюджетної забезпеченості між бюджетами нижчого рівня.

Аби здійснювати фінансове вирівнювання та максимально враховувати вплив об'єктивних факторів на рівень бюджетної забезпеченості доцільно провести групування територій країни з урахуванням економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних утворень, природно-кліматичних умов і демографічних особливостей тощо. Наступним кроком до використання формульного підходу у фінансовому вирівнюванні стане розробка групових нормативів бюджетної забезпеченості, які повинні бути стабільними та тривалими. Звичайно, є певні труднощі у забезпеченні незмінних і довготривалих нормативів. Цьому, насамперед, заважають економічна криза та інфляція, яка її супроводжує, зростаючий державний борг, бюджетний дефіцит. З огляду на це обов'язково може виникнути питання про уточнення розроблених нормативів бюджетної забезпеченості на основі індексів інфляції та зміни цін.

Інститутом стратегічних досліджень було проведено групування областей України за рівнем соціально-економічного розвитку. Було визначено 5 таких 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.

Доцільно було б провести подальшу диференціацію нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням такого поділу територій. Крім того, групування областей повинно бути покладено в основу застосування групових нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і доходів.



В економічній літературі можна зустріти інші варіанти градації територій для потреб бюджетного регулювання. Так, зокрема, В.П. Баби́ч і І.В. Сало пропонують, з метою встановлення диференційованих нормативів відрахувань від регулюючих податків, усі області поділити на три групи:

1) території з найрозвинутішим промисловим комплексом, великим податковим потенціалом, а отже нормативами відрахувань від регулюючих податків — на найменшому рівні (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська, Львівська, Одеська, Харківська, Київська області);

2) території з рівнем розвитку дещо нижчим, ніж у першій групі, що зумовлює встановлення більших нормативів відрахувань від регулюючих податків у доходи місцевих бюджетів (Вінницька, Житомирська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Миколаївська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська області);

3) території, де сума зібраних податків не забезпечує фінансування видатків місцевих бюджетів і вони потребують дотацій (Волинська, Закарпатська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Чернівецька, Чернігівська області);

4) міста з особливим статусом: Київ і Севастополь, до яких застосовуються специфічні методи державного регулювання<sup>41</sup>.

Однією з новацій Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” є пропозиція застосовувати в процесі бюджетного планування такі показники, як “мінімальний бюджет місцевого самоврядування” та “мінімальний рівень соціальних потреб”. Визначення розмірів мінімальних місцевих бюджетів повинно здійснюватися з урахуванням мінімальних соціальних потреб, які, в свою чергу, представляють гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України. За час, що минув від дня ухвалення цього закону, мінімальні соціальні стандарти так і не були розроблені через те, що “відсутнє науково обґрунтоване чи підтверджене розрахунками єдине трактування рівня соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України”<sup>42</sup>.

Справді, процес визначення мінімального рівня соціальних потреб є надто складним з точки зору наукового обґрунтуван-

<sup>41</sup> Баби́ч В.П., Сало І.В. Государственное управление финансами в рыночной экономике. — К.: Укр ИНТЭИ. — 1994. — С. 46.

<sup>42</sup> Буковинський С.А. Удосконалення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад // Фінанси України. — 1999. — № 5. — С. 81.

ня цього рівня. Більше того, проблема визначення гарантованих державою мінімальних соціальних послуг є, насамперед, проблемою політичного, а не фінансового змісту. Труднощі щодо обґрунтування мінімального рівня соціальних потреб підводять окремих економістів до висновку про беззмістовність спроб встановлення мінімальних соціальних стандартів через значні відмінності між рівнями розвитку регіонів, неможливість уточнення стандартів залежно від наявних доходів центрального бюджету<sup>43</sup>. Відомий фахівець у галузі місцевих фінансів В.І. Кравченко вважає, що використання нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя та мінімальних соціальних потреб є некоректним<sup>44</sup>.

Імовірно, проблема розробки мінімальних соціальних стандартів потребує подальшого глибокого теоретичного дослідження та практичного обґрунтування. Такі стандарти необхідні, вони повинні стати своєрідними орієнтирами в процесі використання нормативів бюджетної забезпеченості. Зіставлення мінімального рівня соціальних потреб і нормативів бюджетної забезпеченості дасть змогу дійти висновку щодо ступеня задоволення найважливіших потреб населення України, гарантованих Конституцією.

Завдання, які постають перед бюджетною системою України в складних умовах економічної кризи, тривалого спаду виробництва та погіршення життєвого рівня населення надають особливого значення раціональній і зваженій організації міжбюджетних відносин. Як відомо, система міжбюджетних відносин повинна бути орієнтована на досягнення:

- економічної ефективності;
- соціальної справедливості;
- політичної стабільності<sup>45</sup>.

Економічна ефективність досягається шляхом встановлення відповідальності та зацікавленості у повній мобілізації бюджетних доходів, цільовому та економічному витрачанні бюджетних коштів. Соціальна справедливість забезпечується за допомогою бюджетного регулювання та фінансового

---

<sup>43</sup> Хурсевич С.Н. Использование нормативного подхода при организации бюджетного выравнивания // Финансы. — 1996. — № 11. — С. 11.

<sup>44</sup> Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. — С. 386.

<sup>45</sup> Христенко В.Б., Лавров А.М. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы. — 1999. — № 2. — С. 4.

вирівнювання, гласність і зрозумілість яких є важливими умовами політичної стабільності.

Для того, щоб система міжбюджетних відносин відповідала цим критеріям, треба вирішити низку першочергових завдань, серед яких:

проведення чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням;

розмежування доходів і видатків кожного виду бюджетів на основі розподілу повноважень між рівнями влади;

зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок розширення переліку місцевих податків і зборів, і надання права органам місцевого самоврядування запроваджувати на своїй території власні податки;

відновлення механізмів стимулювання додаткового залучення доходів у місцеві бюджети;

формування стабільної законодавчої бази організації міжбюджетних відносин, неприпустимість щорічних змін механізмів бюджетного регулювання;

розробка мінімальних соціальних стандартів, необхідних для здійснення ефективного фінансового вирівнювання;

широке використання нормативів бюджетної забезпеченості та їхня подальша диференціація;

застосування групових нормативів відрахувань від регулюючих податків;

забезпечення дотримання єдиних критеріїв у процесі визначення обсягів дотацій і субвенцій.

## VII. МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В УМОВАХ РИНКОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

### 7.1. Суспільно-економічне значення та роль

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 спрямування більшої частки бюджетних коштів на задоволення потреб населення — утримання об'єктів соціально-культурної сфери та соціальної інфраструктури, надання допомоги незахищеним верствам населення. Відповідно, спостерігається зменшення як абсолютних, так і відносних розмірів коштів, що спрямовуються на розвиток народного господарства, утримання підприємств державного сектора, надання дотацій збитковим структурам.

Нові завдання у сфері державних фінансів, що постають з огляду на ринкові перетворення, потребують реформування бюджетної системи, яке передбачає відокремлення державного бюджету від місцевих, встановлення дійсної самостійності бюджетів усіх рівнів і видів, використання нових підходів в організації міжбюджетних відносин на основі бюджетного федералізму та фіскальної автономії місцевих властей. У процесі реформування бюджетної системи суттєво зростає роль найчисельнішої та найголовнішої її ланки — місцевих бюджетів. Поряд із державним, місцеві бюджети стають головним

важелем перерозподілу валового внутрішнього продукту та національного доходу. Останніми роками від 12 до 16% від валового внутрішнього продукту України акумулювалося в доходах місцевих бюджетів (див. рис. 7.1.1). Зосередження значних грошових засобів відповідає новим вагомим і складнішим завданням, які постають перед місцевими бюджетами на нинішньому етапі розвитку України.



**Рис. 7.1.1. Динаміка доходів місцевих бюджетів у зіставленні з обсягами валового внутрішнього продукту.**

Місцеві бюджети відіграють важливу роль у фінансуванні державних видатків: у 1998 р. 47,7% видатків зведеного бюджету України припадало на місцеві бюджети. Серед різноманітних напрямків 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% від усіх державних видатків на житлово-комунальне господарство; 87,1% видатків на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок та інформатику; 90,3% — на охорону здоров'я; 75% — на освіту; 61,2% — на соціальний захист і соціальне забезпечення населення; 67,2% — на фізичну культуру та спорт; 66,5% — на культуру, мистецтво та засоби масової інформації тощо (див. табл.7.1.1).

Таблиця 7.1.1. Роль місцевих бюджетів у фінансуванні державних видатків.<sup>1</sup>

| Види видатків                                                        | Видатки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, % |        |        |
|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------|--------|
|                                                                      | 1992р.                                                   | 1995р. | 1998р. |
| Державне управління                                                  | 43,6                                                     | 54,9   | 30,5   |
| Судова влада                                                         | —                                                        | 1,0    | 3,4    |
| Міжнародна діяльність                                                | —                                                        | —      | 0,2    |
| Фундаментальні дослідження та сприяння науково-технічному прогресові | 0,5                                                      | 0,1    | 1,5    |
| Національна оборона                                                  | 0,8                                                      | 0,9    | 0,7    |
| Правоохоронна діяльність і забезпечення безпеки держави              | 16,2                                                     | 12,8   | 9,8    |
| Освіта                                                               | 66,2                                                     | 75,1   | 75,2   |
| Охорона здоров'я                                                     | 89,9                                                     | 92,1   | 90,3   |
| Соціальний захист і соціальне забезпечення                           | 63,1                                                     | 83,1   | 61,2   |
| Житлово-комунальне господарство                                      | x                                                        | x      | 99,3   |
| Культура, мистецтво, засоби масової інформації                       | 61,1                                                     | 60,9   | 66,5   |
| Фізична культура та спорт                                            | 34,4                                                     | 64,3   | 67,2   |
| Промисловість та енергетика                                          | x                                                        | x      | 3,6    |
| Будівництво                                                          | x                                                        | x      | 39,3   |
| Сільське та лісове господарства, рибальство та мисливство            | x                                                        | x      | 41,0   |
| Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок та інформатика              | x                                                        | x      | 87,1   |
| Народне господарство, усього                                         | 15,6                                                     | 38,3   | X      |

Аналіз даних таблиці 7.1.1 дає змогу дійти висновку, що за нинішніх умов спостерігається стала тенденція до збільшення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні найважливіших державних видатків, спрямованих, насамперед, на задоволення потреб населення. Ця тенденція є закономірною, вона відповідає процесу активізації державного впливу на економічне та соціальне життя країни, сприяє зміцненню місцевого самоврядування.

Місцевим бюджетам відводиться належне місце у втіленні загальних національних цілей, визначених перспективною програмою розвитку українського суспільства “Україна — 2010”:

<sup>1</sup> За даними Міністерства фінансів України.



- поліпшення життя народу;

- підвищення конкурентоспроможності України в глобальній системі;

- зміцнення основ демократії.

Життєвий рівень народу багато в чому визначається розміром реальних доходів громадян, тривалістю та умовами життя, кількісним і якісним складом послуг, які населення одержує через мережу соціально-культурних закладів, рівнем зайнятості, станом довкілля тощо. Цільове спрямування коштів місцевих бюджетів підтверджує їхню безпосередню причетність до вирішення цих проблем. Майже 2/3 всіх видатків місцевих бюджетів, як було зазначено вище, спрямовується на соціальні потреби — соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання об'єктів, що належать до соціально-культурної сфери; 1/4 усіх коштів місцевих бюджетів використовується на розвиток економіки територій і сприяє забезпеченню нормального функціонування промисловості, транспорту, дорожнього, житлового та комунального господарств. До місцевих бюджетів надходять екологічні платежі, які цільовим спрямуванням використовуються на природоохоронні заходи.

Як визначено Програмою “Україна-2010”, одним із напрямків підвищення конкурентоспроможності національної економіки є її структурна перебудова, яку намічається здійснити не за галузевим принципом, а відповідно до таких пріоритетних напрямків:

- підвищення конкурентоспроможності виробництва і збільшення експортного потенціалу країни;

- посилення соціальної орієнтації економіки, освоєння випуску нових конкурентоспроможних товарів широкого вжитку;

- реалізація енергозберігаючої моделі економіки;

- оновлення виробництва на науково-технологічній основі;

- реструктуризація підприємств;

- створення відповідних ефективних регіональних структур.

Місцеві бюджети повинні стати головним інструментом реалізації регіональної економічної політики, основними завданнями якої на період до 2010 року є:

- подальша децентралізація, передача додаткових функцій і управління економічним розвитком на регіональний рівень;

- підвищення (вирівнювання) ступенів соціально-економічного розвитку регіонів та ефективності територіального поділу праці; раціоналізація розселення;

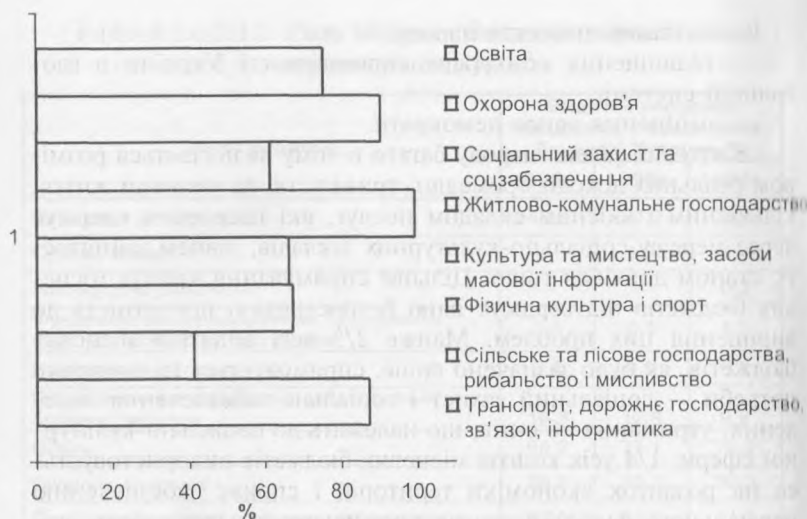


Рис.7.1.2. Роль місцевих бюджетів у фінансуванні державних видатків у 1998 р.

— розроблення програм раціонального використання продуктивних сил з метою зменшення територіальних диспропорцій у розміщенні, передусім, промислового виробництва та об'єктів його інфраструктури, що передбачає, зокрема, забезпечення рівномірності розвитку регіонів, зниження ступеня нераціонального використання природно-ресурсного потенціалу та екологічного дисбалансу територій;

— інтенсифікація сільськогосподарського виробництва, оптимізація та спеціалізація відповідно до зональних ґрунтово-кліматичних умов;

— забезпечення державних соціальних стандартів та гарантій соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей регіонів;

— поліпшення стану довкілля у промислових центрах Донбасу, Придніпров'я, Прикарпаття, а також у регіонах, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС (Київська, Житомирська, Рівненська та інші області);

— раціональне використання рекреаційних ресурсів Автономної Республіки Крим, узбережжя Чорного та Азовського морів, Карпатського регіону, сприятливих кліматичних та баль-

неологічних факторів Волинської, Вінницької, Полтавської, Черкаської та інших областей; розвиток туристичної індустрії;

— створення Кримського та Прикарпатського центрів міжнародного та міжрегіонального співробітництва з метою повнішого використання туристично-курортного комплексу;

— послідовна реалізація програм комплексного облаштування депортованих народів у південних регіонах;

— створення та розвиток спеціальних економічних зон зі сприятливими умовами для підприємництва з метою раціонального використання ресурсного потенціалу регіону, підвищення рівня зайнятості.

У контексті перспективних цілей національного розвитку місцеві бюджети повинні відіграти вирішальну роль щодо зміцнення основ демократії. Не випадково Європейською хартією місцевого самоврядування зазначено, що місцеві власті є однією з підвалин кожного демократичного режиму. Умовою їхньої діяльності та виконання покладених на них завдань є адекватні фінансові ресурси, основу яких в умовах України становлять доходи місцевих бюджетів. Не може бути міцної держави без міцного самоврядування. Прийняття у 1997 р. Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” стало важливим кроком вперед на шляху реального формування інституту місцевого самоврядування в Україні, а отже зміцнення демократії.

Місцеві бюджети посідають винятково важливе місце в економічному та соціальному житті суспільства, що знаходить відображення у різноманітних зв'язках, які виникають в процесі їх формування та використання, — з місцевим господарством, підприємствами, фірмами, установами тощо, які працюють на території функціонування місцевих бюджетів, з органами державної влади та управління, з населенням. Найважливіші аспекти складної та багатогранної ролі місцевих бюджетів полягають у тому, що:

1. Місцеві бюджети є важливим інструментом макроекономічного регулювання, за їхньою допомогою перерозподіляється приблизно 1/6 виробленого валового внутрішнього продукту України. Доходи, які акумулюються у місцевих бюджетах, використовуються на утримання установ соціально-культурної сфери, підприємств житлово-комунального господарства, виплати допомог із соціального захисту та соціального забезпечення. Отже, через місцеві бюджети проходить перерозподіл суспільного продукту між різними сфе-

рами діяльності та соціальними групами населення. Місцеві бюджети як інструмент регулювання економіки характеризуються досить широкою сферою впливу (через їхній всеохоплюючий характер), високою дієвістю та гнучкістю, яка, до речі, притаманна всім бюджетним важелям.

2. Місцеві бюджети сприяють досягненню пропорційності у розвитку територій, є одним із інструментів міжтериторіального перерозподілу виробленого валового внутрішнього продукту та здійснення фінансового вирівнювання. На практиці ця функція місцевих бюджетів реалізується через диференціацію нормативів відрахувань від регулюючих доходів, що надходять до бюджетів різних адміністративно-територіальних утворень в Україні, а також за допомогою надання бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій) з державного бюджету України. У процесі бюджетного регулювання проводиться вирівнювання бюджетної забезпеченості територій і поступове усунення відмінностей соціально-економічного розвитку.

3. Фінансування більшості державних видатків, насамперед соціального спрямування, здійснюється з місцевих бюджетів. Передусім, це стосується виплат із соціального захисту та соціального забезпечення населення, утримання закладів соціально-культурної сфери, видатків на розвиток місцевого господарства. В цілому, майже половина видатків зведеного бюджету України здійснюється через місцеві бюджети.

4. Місцеві бюджети в нинішніх умовах є одним із джерел задоволення життєвих потреб населення. Коштом місцевих бюджетів проводяться додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, допомоги і пільг ветеранам війни та праці, сім'ям з дітьми, малозабезпеченим верствам населення, самотніми престарілими громадянами, які потребують догляду тощо. За рахунок коштів місцевих бюджетів утримуються заклади культури, фізичної культури та спорту, фінансуються молодіжні програми.

5. Фінансову основу місцевого самоврядування, згідно з чинним законодавством, становлять доходи місцевих бюджетів, позабюджетні фонди (у тому числі валютні) та інші кошти. За умов, коли можливості місцевих властей із формування позабюджетних фондів обмежені, а фондовий ринок знаходиться лише на стадії становлення (як і практика випуску та розміщення муніципальних позичок) місцеві бюджети, здебільшого, стали єдиним джерелом коштів для вирішення місцевих проблем. Самостійність місцевих бюджетів забезпе-

чується наданням власних і закріплених за ними на стабільній основі загальнодержавних доходів, а також правом, яке надане органам місцевого самоврядування, самостійно визначати напрямки використання коштів.

6. Місцеві бюджети стають головним інструментом реалізації регіональної політики та вирішення таких важливих завдань, як структурна перебудова економіки, вирівнювання економічного розвитку регіонів та ефективності територіального поділу праці, розвиток місцевого господарства, здійснення житлового будівництва, благоустрій міст, проведення природоохоронних заходів тощо. Місцеві бюджети відображають політику органів місцевого самоврядування, є основним інструментом її реалізації. Місцеві власті самостійно визначають пріоритети у своїй діяльності, ставлять цілі та завдання, втілення яких забезпечується за допомогою бюджетних коштів.

7. За допомогою місцевих бюджетів втілюються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, насамперед сільського; здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, реабілітації та працевлаштування інвалідів, виплачуються допомоги реабілітованим, незаконно депортованим особам, біженцям. За рахунок місцевих бюджетів фінансується проведення превентивних, оздоровчих, спортивних, культурних заходів.

8. Місцеві бюджети можна розглядати як основний фінансовий план розвитку територіальних громад, районів та областей України. Дохідна 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 є платником податків. Вагомість цього джерела доходів зростає в умовах розвитку підприємницької діяльності громадян. Видаткова частина місцевих бюджетів віддзеркалює стан місцевого житлового, комунального господарств, визначає напрямки витрачання мобілізованих до бюджету коштів. Місцевий бюджет є планом формування фінансових ресурсів визначеної території, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування та їхнього використання з метою задоволення різних економічних і соціальних потреб.

Отже, місцеві бюджети найяскравіше втілюють політику органів місцевого самоврядування, є фінансовим планом розвитку певної території, в якому відображаються найважливіші завдання місцевих властей та очікувані результати діяльності. Тому слід чітко з'ясувати цілі, які постають у процесі складання місцевих бюджетів. Загалом, вони полягають у визначенні

- оцінки фінансових наслідків діяльності суб'єктів господарювання, які знаходяться на території місцевого бюджету;

- оцінки результатів функціонування місцевого житлового та комунального господарства;

- податкових надходжень до місцевого бюджету, у тому числі від місцевих податків і зборів та інших власних доходних джерел;

- обсягів неподаткових надходжень і надходжень від операцій з капіталом тощо;

- пріоритетів економічного та соціального розвитку, обґрунтування завдань та необхідних для їхньої реалізації ресурсів;

- видатків з утримання місцевого господарства, об'єктів соціально-культурної сфери, які знаходяться у комунальній власності;

- нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і доходів, а також обсягів дотацій та субвенцій з державного бюджету України.

## **7.2. Фінансова основа місцевого самоврядування**

Нині в Україні відбулося багато позитивних зрушень щодо визнання об'єктивної необхідності становлення реального самоврядування як права та здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Хоча дехто з громадян, навіть урядовців і народних депутатів, місцеве самоврядування ще сприймають як додаток до державної влади. Це є підтвердженням того, як глибоко вкорінилися у суспільстві колишні радянські стереотипи громадського мислення.

Змінити погляди суспільства щодо місця й ролі місцевого самоврядування може лише позитивне вирішення того:

- наскільки реальним, а не продекларованим є місцеве самоврядування;

- наскільки органи місцевого самоврядування самостійні у вирішенні місцевих проблем;

- чи має ця самостійність достатнє матеріальне та фінансове підґрунтя.

Визнано, що однією з головних підвалин кожної демокра-



тичної держави є місцеве самоврядування, функціонування якого здійснюється на засадах самостійності та фінансової незалежності. Практика діяльності органів місцевого самоврядування в умовах легітимізації їхніх прав довела, що саме фінансова незалежність є вирішальною у здійсненні функцій і завдань, які на них покладаються в сучасних складних умовах становлення української держави.

Без перебільшення можна зазначити, що матеріально-фінансова самостійність є необхідною умовою втілення всіх інших принципів місцевого самоврядування. Одним із перших у вітчизняній економічній літературі почав досліджувати фінансові проблеми місцевого самоврядування професор О.Д. Василик. Він, зокрема, довів, що від фінансових можливостей залежить виконання реальних владних функцій органами місцевого самоврядування. Самостійність завжди буде лише формальною, якщо залишатиметься залежність у фінансовому розумінні<sup>2</sup>.

Виняткова важливість проблем фінансової самостійності місцевих властей спонукає багатьох вчених вивчати ці питання, теоретично обґрунтовувати дефініції, визначати доцільні межі фінансової незалежності, розробляти конкретні механізми практичного втілення цього принципу.

Так, К.В. Павлюк розглядає фінансову незалежність місцевого самоврядування як можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного та соціального розвитку даної території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Вона також зазначає, що передумовою фінансової незалежності є розумна, з точки зору економічної доцільності, децентралізація влади та адекватний розподіл повноважень, відповідальності та фінансово-економічної бази між центром і органами місцевого самоврядування. За переконанням К.В. Павлюк, концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування повинні полягати в оптимальному врахуванні інтересів держави, підприємницьких структур, населення і місцевого самоврядування. При цьому слід пам'ятати, що нічим не обмежена фінансова незалежність місцевого самоврядування має такі ж негативні ознаки, як і надмірна централізація у використанні фінансових ресурсів, що створюються на даній території<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Василик О.Д. Державні фінанси України: Навч. посібник. — К.: Вища шк., 1997. — С. 49.

<sup>3</sup> Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. — 1997. — № 7. — С. 36-37.

Інший відомий український вчений, В.І. Кравченко, поряді з поняттям “фінансова незалежність” застосовує поняття “фінансова автономія” місцевих органів влади. Він тлумачить фінансову автономію як фінансову незалежність цих органів при виконанні покладених на них функцій. Важливим є зауваження цього автора, що головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію місцевих органів влади, є наявність у них прав прийняття рішень у сфері власних фінансів. Отже, В.І. Кравченко обґрунтовує межі та кількісні показники фінансової автономії місцевих органів влади<sup>4</sup>.

Розглядаючи питання децентралізації та компетенції щодо розв'язання державних завдань, І. Луніна небезпідставно висуває основний економічний аргумент на користь фінансової самостійності регіональних та місцевих органів влади — можливість кращого врахування уподобань та інтересів громадян. Хоча, підкреслює І. Луніна, вирішення цього завдання вступає у протиріччя з необхідністю створення в країні більш-менш однакового рівня забезпечення населення суспільними благами та послугами<sup>5</sup>.

Вищезгадані, а також інші автори, які досліджують фінансові проблеми місцевого самоврядування, справедливо підкреслюють виняткову значимість фінансової самостійності місцевих властей, безпосередньо пов'язують реальне її втілення зі зміцненням самого інституту місцевого самоврядування в Україні в контексті вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, до якої Україна приєдналася у 1996 р. і вимог якої вона зобов'язалася дотримуватись.

Головною ознакою фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є володіння та самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи. Такі фінансові ресурси необхідні місцевим властям для реалізації намічених цілей і програм економічного та соціального розвитку території відповідно до обраних пріоритетів. Фінансову незалежність слід розуміти як незалежність від загальнодержавних органів влади щодо прийняття певних рішень із проблем місцевого самоврядування і, головню,

<sup>4</sup> Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. — С. 90-91.

<sup>5</sup> Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. — 1998. — № 3. — С. 31.

забезпечення їхнього вирішення за допомогою відповідних коштів.

Легітимність місцевого самоврядування в Україні підтверджує Конституція, а Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правового статусу та відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Серед усіх принципів функціонування місцевого самоврядування, визначених цим законом, особливої значимості набуває принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, яким воно наділено в межах повноважень, визначених законодавством. Правова та організаційна самостійність проявляється у наданні органам місцевого самоврядування певних власних повноважень, в межах яких вони діють самостійно, приймають відповідні правові рішення, а також несуть відповідальність за виконання цих повноважень. Крім того, органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Підґрунтям щодо правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування є матеріальна та фінансова основа, до складу якої належать:

- рухоме та нерухоме майно, яке є у комунальній власності;
- доходи місцевих бюджетів;
- позабюджетні фонди (у 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.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" легітимізується фінансова незалежність місцевого самоврядування. Це:

- самостійність розробки, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів; внесення змін до місцевих бюджетів;
- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їхніх ставок в межах, визначених законодавством;
- надання пільг за місцевими податками та зборами;
- 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, зарахуванням їх до доходів місцевих бюджетів;

— утворення позабюджетних цільових (у 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.

Нині вирішальне значення для забезпечення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування мають здебільшого доходи місцевих бюджетів. Це зумовлено тим, що об'єкти комунальної, а також спільної власності належать переважно до невиробничої сфери (школи, дитячі садки, лікарні, поліклініки, культурні та спортивні заклади). Вони є неприбутковими організаціями і, як правило, знаходяться на повному або частковому утриманні за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Права місцевих органів самоврядування щодо створення позабюджетних цільових фондів нині надзвичайно обмежені. Зокрема, статтею 18 Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" було встановлено, що з 1.01.1999 р. 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. Органи місцевого самоврядування позбавлені можливості створювати валютні фонди ще з 1993 року. Запровадження таких жорстких обмежень спричинено численними порушеннями у формуванні позабюджетних фондів, надходженням до них коштів, які повинні були спрямовуватися до місцевих бюджетів, відсутності дієвого контролю за використанням цих фондів.

Місцеві позики не набули в Україні належного поширення, притаманного ринковим країнам, через неврегульованість правових та організаційних процедур їхнього розміщення та обігу, нерозвинутості інфраструктури фондового ринку, відсутності вільних коштів у підприємницьких структур і насе-

лення, недовіри до державних цінних паперів тощо. Однак поширенню практики випуску муніципальних позик перешкоджає, насамперед, відсутність реальної та мобільної до конвертації у грошові засоби застави для муніципальних цінних паперів, а також невизначеність механізмів повернення вкладених населенням коштів у разі фінансової неспроможності тих 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 щодо володіння землею та іншими природними ресурсами не дає підстави для розгляду цих об'єктів як важливої передумови функціонування органів місцевого самоврядування на засадах фінансової незалежності.

Отже, останніми роками спостерігається звуження сфери застосування і навіть відмирання багатьох інституцій, притаманних місцевим фінансам. Склалося становище, при якому поняття місцевих фінансів в територіально визначених межах визначається здебільшого лише відносинами формування та використання коштів місцевих бюджетів.

З огляду на це, поряд з питанням фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в цілому, дуже актуальною постає проблема самостійності місцевих бюджетів як визначальної складової фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Бюджетна самостійність (в економічній літературі також — бюджетна автономія) — це один із основних принципів побудови бюджетної системи, проголошений Законом України "Про бюджетну систему України". Важливість дотримання цього принципу тепер не викликає ніяких сумнівів. Встановлення дійсної самостійності кожного бюджету відповідає засадам бюджетного федералізму, які набувають все більшого поширення в побудові бюджетних систем, у тому числі й унітарних держав. В свою чергу, розвиток бюджетного федералізму притаманний економічним системам, організованим за ринковим типом. Отже, встановлення та забезпечення самостійності місцевих бюджетів є важливим завданням в процесі ринкової трансформації українського суспільства.

Як трактується самостійність місцевих бюджетів законодавчими актами та в економічній літературі? Європейською

хартією місцевого самоврядування окремо не висувається німога щодо самостійності бюджетів місцевих властей, лише визначається їхня автономія щодо здійснення своїх функцій, а також право на власні фінансові ресурси.

Декларацією про принципи місцевого самоврядування в державах — учасниках Співдружності, проголошеною 29.10.1994 р. зазначено, що представницькі органи місцевого самоврядування самостійно приймають місцеві бюджети. Самостійність місцевих бюджетів, згідно з Декларацією, гарантується:

- державною підтримкою розвитку продовольчої сфери за допомогою податкової, інвестиційної та кредитної політики, наявністю власних бюджетних доходів і 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<sup>6</sup>.

Законом України “Про бюджетну систему України” (1995 р.) самостійність бюджетів розглядається лише як один із принципів бюджетного устрою. Законом зазначається, що самостійність бюджетів забезпечується наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямків їхнього використання відповідно до законодавства України. Таке, досить стисле тлумачення бюджетної самостійності, було розвинуте ухваленим у 1997 р. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Розглянемо детальніше деякі положення цього важливого документа. У ст. 16 зокрема зазначено, що місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів. Необхідність існування цієї норми закону зумовлена відходом від попередньої багаторічної практики включення кожного нижчестоящого місцевого бюджету до наступного за рівнем бюджету і так аж до державного бюджету колишнього СРСР. Крім того, законом зокрема зазначено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними

<sup>6</sup> Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. — 2-е изд., доп. — М.: Издательство “Ось — 89”, 1997. — С. 34.



доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів місцевих бюджетів відповідно до чинного законодавства (ст. 61).

Держава здійснює фінансову підтримку місцевого самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, контролює законне, доцільне, економне, ефективне витрачання коштів та їхній належний облік. Важливою нормою цього закону є те, що держава гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У тому разі, якщо доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавними податками та зборами перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із цього бюджету до державного частину надлишку. Порядок вилучення встановлюється законом про державний бюджет (ст. 62).

Самостійність місцевих бюджетів закріплена визначенням законом 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 напрямки використання таких коштів приймається відповідною радою народних депутатів (ст. 65).

Самостійність місцевих бюджетів також визначається захищеністю їхніх доходів при прийнятті рішень органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування. Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлено, що держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих повноважень органів виконавчої влади. Кошти, необхідні для здійснення цих повноважень, щороку передбачаються законом про державний бюджет.

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 (ст. 67).

Підсумовуючи викладки положень закону, можна дійти висновку, що основними складовими поняття самостійності місцевих бюджетів у чинному законодавстві є:

- невключення місцевих бюджетів до державного та інших бюджетів;
- наявність власних та закріплених джерел доходів місцевих бюджетів;
- право самостійно визначати напрямки використання бюджетних коштів;
- право самостійного використання вільних бюджетних коштів, а також законодавчого обмеження можливості їх вилучення;
- компенсація державою додаткових видатків органів місцевого самоврядування, які виникають унаслідок рішень, що ухвалюють органи державної влади.

Слід зазначити також, що передбачені чинним законодавством норми, які гарантують самостійність місцевих бюджетів, відповідають сучасним уявленням про бюджетну автономію, що сформувався в економічній літературі<sup>7</sup>. Так, відомий фахівець у галузі бюджету, представник московської фінансової школи, проф. В.М. Родіонова розглядає самостійність бюджетів у контексті зазначених вимог. Окремо підкреслює, що принцип самостійності може бути уповні реалізованим лише в умовах такого механізму розмежування дохідних джерел між органами влади різного рівня, за якого на кожному “поверсі” управління забезпечується відповідність доходів видаткам, які фінансуються, та стабільність умов надходження коштів до бюджету<sup>8</sup>.

Вітчизняні економісти О.Д. Василик та К.В. Павлюк тлумачать бюджетну самостійність значно ширше. Вони 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<sup>9</sup>.

В.І. Кравченко відстоює необхідність застосування показ-

<sup>7</sup> Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. — 2-е изд., доп. — М.: Издательство “Ось — 89”, 1997. — С. 19.

<sup>8</sup> Родіонова В.М. Проблемы совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации // Финансы. — 1997. — № 4. — С. 7.

<sup>9</sup> Василик О.Д. Державні фінанси України: Навч. посібник. — К.: Вища шк., 1997. — С. 50; Павлюк К.В. Фінансові ресурси держави. — К.: НІОС, 1998. — С. 153.

ника реальної фінансової автономії територій, який характеризує ступінь їхньої залежності від перерозподілу бюджетних коштів централізованою владою. Цей показник відображає частку доходів місцевих бюджетів, які формуються за рахунок власних і закріплених доходів<sup>10</sup>. Окрім цього показника В.І. Кравченко пропонує низку кількісних показників фінансової автономії місцевого самоврядування<sup>11</sup>.

О.В. Величко розглядає самостійність місцевого самоврядування у нерозривному зв'язку з механізмом бюджетного регулювання. Він вважає, що існує обернено пропорційна залежність між обсягом дотацій, які надаються з державного бюджету місцевим, і самостійністю органів місцевого самоврядування<sup>12</sup>.

Не відкидаючи важливості урахування 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" зазначається, що для незалежності органів місцевого самоврядування важливішими, ніж структура субсидій, є обсяги місцевих податкових надходжень<sup>13</sup>. При цьому слід враховувати принципово інший підхід до місцевого оподаткування і сам склад місцевих податків у зарубіжних країнах, у порівнянні з наявним у вітчизняній практиці.

Неабияк важливість проблем формування дохідної бази місцевих бюджетів змушує нас ще раз звернутися до групування дохідних джерел, проте в контексті питань, що розглядаються, проведемо його за ознаками, відмінними від тих, які були застосовані у попередніх розділах. Залежно від територіальної локалізації, у складі доходів місцевих бюджетів доцільно вирізняти: 1) доходи, одержані на території даного бюджету і 2) доходи, одержані на інших територіях, які за допомогою перерозподілу були спрямовані до певного місцевого бюджету (дотації, субвенції).

<sup>10</sup> Кравченко В.І. Територіальний устрій та місцеві органи влади України/ Національний інститут стратегічних досліджень. Вип. 43. — К., 1995. — С. 55.

<sup>11</sup> Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. — С. 92-95.

<sup>12</sup> Величко А.В. Бюджетный механизм инвестирования социальной инфраструктуры/ НАН Украины, Институт экономики. — К., 1998. — С. 224.

<sup>13</sup> 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. — Страсбург, 1986 р. — С. 5.

В свою чергу доходи, одержані на території місцевого бюджету, поділяються на власні, закріплені та регулюючі. Зміст цих понять і склад кожної групи доходів був розглянутий у четвертому та шостому розділах цієї монографії.

З огляду на те, що визначальними для місцевих бюджетів є власні доходи, зупинимося на них детальніше. Залежно від способу одержання власних доходів їх можна поділити на:

- податкові доходи (місцеві податки та збори);
- доходи від надання послуг органами місцевого самоврядування (прибирання території, вивезення сміття, парковка автотранспорту тощо);
- доходи від комунального майна (орендна плата, надання права на полювання, рибальство, плата за торгові місця на ринках, частина прибутку комунальних підприємств, кошти від приватизації комунального майна).

Ні в законодавчих документах ні в економічній літературі немає чіткого визначення переліку ні власних ні закріплених доходів місцевих бюджетів. Згідно з практикою бюджетування, власними слід вважати доходи, які виникають унаслідок рішень, що приймають органи місцевого самоврядування. Закріпленими слід вважати доходи, які на стабільній основі повністю передаються до місцевих бюджетів. Звичайно, за своєю природою закріплені доходи це — загальнодержавні податки, збори та інші обов'язкові платежі. У чинному законодавстві відсутнє також і визначення поняття регулюючих доходів. Більше того, нерідко поняття власні та закріплені, закріплені та регулюючі доходи ототожнюються.

Так, у ст. 62 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначено, 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 регулюючі доходи надходять до складу доходів місцевих бюджетів чи ні. Хоча сам термін “регулюючі доходи” активно використовувався певний час вітчизняним законодавством (зокрема Законами “Про Державний бюджет України на 1992 р. і 1993 р.”).

Власними можна вважати лише доходи, які відповідають таким вимогам:

- кошти, які одержують органи місцевого самоврядування, мають бути локалізовані, тобто територіально закріплені. Виконання цієї умови дає змогу встановити безпосередній

зв'язок між податковими надходженнями на певній території та діяльністю місцевих властей, обраних населенням цієї території, з запровадження податків, зборів, платежів, визначення їхніх розмірів, надання пільг тощо;

— місцеві органи самоврядування повинні мати право самостійно визначати напрямки витрачання одержаних коштів, ґрунтуючись на конституційних вимогах і чинному законодавстві, а також на обраних місцевих пріоритетах економічного та соціального розвитку. Самостійність витрачання коштів створює передумови для контролю з боку виборців за результативністю діяльності місцевих властей;

— органи місцевого самоврядування повинні повною мірою контролювати власні дохідні джерела. Контроль за мобілізацією та використанням власних доходів передбачає також право місцевого самоврядування самостійно встановлювати ставки оподаткування та розміри плати за місцеві послуги.

Отже, власними можна вважати лише доходи, які одночасно відповідають таким вимогам: є територіально локалізованими, тобто безпосередньо залежними від діяльності місцевих властей, які повною мірою їх контролюють і використовують на свій розсуд. Іншими словами, власними доходами можна вважати доходи, надходження яких визначається політикою та діяльністю органів місцевого самоврядування.

Якщо керуватися таким концептуальним підходом щодо визначення складу власних доходів, то слід зазначити, що цим вимогам не відповідає жоден вид доходів місцевих бюджетів.

У вищенаведеному матеріалі досліджувалася структура доходів місцевих бюджетів України останніми роками, була визначена та незначна частина, яка формується за рахунок власних доходів, у тому числі місцевих податків і зборів. За нинішніх умов місцеві бюджети опинилися у повній залежності від центрального уряду, який визначає нормативи відрахувань від регулюючих податків і розміри дотацій та субвенцій з державного бюджету України. Фінансову самостійність місцевих органів самоврядування обмежує не лише майже повна їхня залежність від загальнодержавних доходів, а й нестабільність практики бюджетного регулювання. Щорічні зміни у складі доходів місцевих бюджетів, механізму бюджетного регулювання унеможливили здійснення місцевими властями не лише перспективної фінансової політики, а й нормальних умов функціонування протягом року.

Така ситуація веде до дискредитації місцевої влади і, як



наслідок, державної влади загалом<sup>14</sup>. Недостатність фінансових ресурсів на місцевому рівні приводить до того, що органи місцевого самоврядування намагаються покращити своє фінансове становище за рахунок невиконання або хоча б несвоечасного виконання зобов'язань перед державою за податками, які надходять до державного бюджету України, зборами до Пенсійного фонду України та інших цільових фондів. Нерідко місцеві органи самоврядування спрямовують зусилля місцевих фіскальних органів на справляння насамперед тих загальнодержавних податків, які повністю надходять до місцевих бюджетів, а не тих, які надходять до державного.

Не викликає заперечень висновок про те, що в унітарних державах не може бути уповні самостійних органів місцевого самоврядування, принаймні їх не так багато. Загалом, доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок двох джерел: власних доходів і частини загальнодержавних. Але наскільки вагомі власні доходи? Яка залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних надходжень? Чи достатні власні доходи для виконання власних повноважень? Імовірно, виконання власних повноважень місцевих органів самоврядування повинно забезпечуватися надходженням до місцевих бюджетів власних доходів.

Із проблемами формування власної дохідної бази місцевих бюджетів тісно пов'язано питання податкової (фіскальної) автономії місцевих властей. На думку спеціалістів, для України характерна низька податкова автономія органів місцевого самоврядування тому, що більша частина доходів місцевих бюджетів формується за рахунок регулюючих доходів і дотацій або субвенцій, які надаються за рішенням уряду України<sup>15</sup>. Податкова автономія обмежується лише правом запровадження місцевих податків і зборів згідно з переліком і в межах, визначених Верховною Радою України, а також наданням пільг за місцевими податками та зборами згідно з чинним законодавством.

Залежність місцевих бюджетів від центрального уряду, а отже від державного бюджету можна зменшити за допомогою надання права органам місцевого самоврядування запроваджувати власні податки та самостійно встановлювати ставки оподаткування (при контролі загальнодержавних органів за

<sup>14</sup> Львов Н.В., Трунов С.А. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований // Финансы. — 1997. — № 11. — С. 14.

<sup>15</sup> Рибак В. Проблеми формування дохідних джерел місцевих бюджетів // Економіка України. — 1996. — № 10. — С. 34.



загальним рівнем оподаткування). Це сприятиме встановленню дійсної фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Питання фінансової автономії місцевих властей — це питання не суто економічного змісту. Воно завжди мало політичний підтекст. Проблема надання права місцевим органам самоврядування запроваджувати на своїй території власні податки потребує відповіді на питання: чи довіряє держава місцевим властям? Саме так сформулював цю проблему ще у XIX ст. італійський вчений Конільянц. Пізніше, на початку XX ст., російський економіст В. Твердохлебов піддав критиці такий підхід, він писав, що: "... есть различные степени доверия: государственная власть может доверить выбор обложения, может доверить до некоторой степени и определение размера, но она должна оградить и фиск и плательщиков от чрезмерного напряжения"<sup>16</sup>.

Проте система місцевих фінансів не може бути незалежною, якщо органи місцевого самоврядування не будуть мати податкової автономії, якщо із усієї сукупності об'єктів оподаткування не вирізнятимуться деякі з них для цілей місцевого оподаткування.

Аналіз практики формування та використання місцевих бюджетів України дає змогу дійти висновку, що самостійність місцевих бюджетів є лише формальною, а не реальною. Недостатньо продекларувати принцип самостійності, треба законодавчо встановити конкретні механізми його реалізації. Насамперед, це стосується визначення та чіткого розмежування повноважень державної влади й органів місцевого самоврядування. На цій основі — розмежування доходів і видатків усіх бюджетів, теоретичного обґрунтування понять "власні" та "закріплені" доходи місцевих бюджетів.

Згідно з твердженнями вчених-економістів О.Д. Василика, С.А. Буковинського, К.В. Павлюк потрібна наукова концепція розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи. Визначальними факторами при її обґрунтуванні повинні стати ефективність витрачання коштів, посилення контролю з боку держави за господарською діяльністю суб'єктів підприємництва, встановлення залежності між розміром бюджетних витрат і результатами економічної діяльності в регіонах<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Твердохлебов В. Местные финансы. — Одесса, 1919. — С. 73.

<sup>17</sup> Василик О.Д., Буковинський С.А., Павлюк К.В. Фінансова стабілізація: суть, заходи, проблеми // Фінанси України. — 1996. — № 3-4. — С. 20.

Треба переглянути склад місцевих податків і зборів з метою посилення їхньої фінансової ролі, віднести до місцевих окремі загальнодержавні податки та збори, які нині закріплені за місцевими бюджетами. Самостійність місцевих бюджетів, а отже й фінансова незалежність органів місцевого самоврядування повинна бути підкріплена наданням їм права самостійного встановлення місцевих податків і зборів.

Розглядаючи самостійність місцевих бюджетів, слід враховувати також і сучасні загальноєкономічні фактори соціально-економічного розвитку України, такі, як падіння обсягів валового внутрішнього продукту, дефіцитність фінансових ресурсів, інфляція, нерозвинутість фондового ринку, нестабільність законодавчої бази тощо. Без вирішення цих, а також багатьох інших складних проблем перехідного періоду розвитку економіки України неможливо вести мову про фінансову незалежність місцевого самоврядування та побудову демократичної держави.

## Кількість місцевих бюджетів України у 1998 р.\*

| Адміністративно-територіальні одиниці | Обласні респуб., міст Києва, Севастополя | Міста обласного підпорядкування | Районні | Міста районного підпорядкування | Районні в містах | Селищні | Сільські | Р-зом |
|---------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------|---------|---------------------------------|------------------|---------|----------|-------|
| 1                                     | 2                                        | 3                               | 4       | 5                               | 6                | 7       | 8        | 9     |
| Авт.Респ. Крим                        | 1                                        | 11                              | 14      | 5                               | 3                | 37      | 243      | 314   |
| Вінницька                             | 1                                        | 4                               | 27      | 13                              | 0                | 29      | 662      | 736   |
| Волинська                             | 1                                        | 4                               | 16      | 7                               | 0                | 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                               | 0                | 20      | 295      | 339   |
| Запорізька                            | 1                                        | 5                               | 20      | 8                               | 7                | 18      | 220      | 279   |
| Івано-Франківська                     | 1                                        | 5                               | 14      | 10                              | 0                | 24      | 472      | 526   |
| Київська                              | 1                                        | 10                              | 25      | 13                              | 0                | 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                               | 0                | 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                               | 0                | 17      | 337      | 381   |
| Сумська                               | 1                                        | 7                               | 18      | 8                               | 2                | 20      | 384      | 440   |

## Продовження додатку 1

| 1              | 2  | 3   | 4   | 5   | 6   | 7   | 8     | 9     |
|----------------|----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|-------|
| Тернопільська  | 1  | 1   | 17  | 15  | 0   | 19  | 575   | 628   |
| Харківська     | 1  | 7   | 27  | 10  | 9   | 60  | 382   | 496   |
| Херсонська     | 1  | 3   | 18  | 6   | 0   | 29  | 256   | 313   |
| Хмельницька    | 1  | 5   | 20  | 8   | 0   | 24  | 557   | 615   |
| Черкаська      | 1  | 6   | 20  | 10  | 2   | 14  | 525   | 578   |
| Чернівецька    | 1  | 1   | 11  | 10  | 0   | 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     |
| Усього         | 27 | 165 | 488 | 277 | 104 | 787 | 10101 | 11949 |

\* За даними Міністерства фінансів України.

## Розподіл видатків місцевих бюджетів України у 1998 р.

| Розділ<br>бюджетної<br>класифікації              | Підрозділ<br>бюджетної<br>класифікації                                    | Склад видатків                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1                                                | 2                                                                         | 3                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Обласні бюджети міст Києва та Севастополя</b> |                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Державне управління                              | Функціонування виконавчої влади                                           | Утримання обласних рад                                                                                                                                                                                                                                |
| Правоохоронна діяльність                         | Органи внутрішніх справ                                                   | Утримання підрозділів дорожньо-патрульної служби та дорожнього нагляду, медичні витверезники; підрозділи міліції, що організовують роботу медичних витверезників; приймальники-розподільники для неповнолітніх; спеціальні приймальники-розподільники |
|                                                  | Пожежна охорона                                                           | Утримання підрозділів професійної пожежної охорони                                                                                                                                                                                                    |
|                                                  | Інші правоохоронні органи                                                 | Утримання спеціалізованих монтажно-експлуатаційних підрозділів, адресно-довідкових бюро                                                                                                                                                               |
| Освіта                                           | Заклади освіти для громадян, які потребують соц. допомоги та реабілітації | Утримання шкіл-інтернатів усіх типів                                                                                                                                                                                                                  |
|                                                  | Позашкільна освіта                                                        | Позашкільні заклади обласного підпорядкування; палаци для дітей та юнацтва; станції юних техніків, натуралістів, інші                                                                                                                                 |
|                                                  | Вища освіта                                                               | Коледжі, училища, технікуми, інститути                                                                                                                                                                                                                |
|                                                  | Післядипломна освіта                                                      | Інститути підвищення кваліфікації вчителів, центри підвищення кваліфікації держслужбовців, курси                                                                                                                                                      |

## Продовження додатку 2

|                                            |                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Охорона здоров'я                           | Лікарні широкого профілю                              | Фінансування обласних лікарень та обласних дитячих лікарень                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                            | Спеціалізовані медичні заклади                        | Фінансування спеціалізованих лікарень, диспансерів, що мають ліжкову мережу, госпіталів для інвалідів ВВВ, медико-санітарних частин, санаторіїв для хворих туберкульозом, санаторіїв для дітей та підлітків (нетуберкульозні), будинки дитини, станції переливання крові, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги                                                          |
|                                            | Спеціалізовані поліклініки                            | Диспансери, діагностичні центри, медико-санітарні частини                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                            | Загальні та спеціалізовані стоматологічні поліклініки | Загальні та спеціалізовані стоматологічні поліклініки                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                            | Санітарно-епідеміологічна служба                      | Утримання санітарно-епідеміологічної служби                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                            | Інші заклади в галузі охорони здоров'я                | Медико-соціальні експертні комісії, бюро судово-медичної експертизи, централізовані бухгалтерії, інші                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Соціальний захист і соціальне забезпечення | Пільги ветеранам війни та праці                       | Пільги ветеранам війни та праці                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                            | Допомога сім'ям з дітьми                              | Допомоги на дітей віком до 16 (учнів – 18) років, допомоги з догляду за дитиною-інвалідом, допомоги з догляду за дитиною віком до 3 років непрацюючим матерям, допомоги на дітей одиноких матерям, тимчасові допомоги на неповнолітніх дітей, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, грошові виплати матерям (батькам), зайнятим доглядом 3-х і більше дітей віком до 16 років |
|                                            | Інші види соціальної допомоги                         | Виплати — компенсації реабілітуванню, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, кошти на забезпечення побутовим вугіллям певних категорій населення                                                                                                                                                                                        |



| 1                               | 2                                                   | 3                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                 | Дитячі заклади-інтернати                            | Будинки-інтернати для малолітніх інвалідів                                                                                                                                                                |
|                                 | Притулки для неповнолітніх                          | Притулки для неповнолітніх                                                                                                                                                                                |
|                                 | Будинки-інтернати для престарілих та інвалідів      | Будинки-інтернати для престарілих та інвалідів                                                                                                                                                            |
|                                 | Молодіжні програми                                  | Центри соціальних служб для молоді, програми та заходи центрів соціальних служб для молоді, державних органів у справах сім'ї та молоді, клуби підлітків за місцем проживання                             |
|                                 | Інші заклади та заходи в галузі соціальної політики | Навчання та трудове влаштування інвалідів, центри та відділення соціальної допомоги на дому та ін.                                                                                                        |
| Житлово-комунальне господарство | Житлове господарство                                | Капітальний ремонт житлового фонду місцевих органів влади, видатки на утримання об'єктів соціальної сфери, що передаються до комунальної власності                                                        |
|                                 | Комунальне господарство                             | Благоустрій міст, берегоукріплювальні роботи, видатки на впровадження засобів обліку витрат та регулювання споживання води та теплової енергії, на встановлення газових лічильників в бюджетних установах |
| Культура і мистецтво            | Мистецтво                                           | Творчі спілки, театри, філармонії, музичні колективи                                                                                                                                                      |
|                                 | Культура                                            | Бібліотеки, музеї, виставки, заповідники, палаци і будинки культури, клуби та інші заклади клубного типу, школи естетичного виховання дітей                                                               |
|                                 | Кінематографія                                      | Кінопрокат, кіномережа                                                                                                                                                                                    |
|                                 | Архівна справа                                      | Державні архівні установи                                                                                                                                                                                 |
|                                 | Інші заходи і заклади в галузі мистецтва і культури | Інші культурно-освітні заклади та заходи                                                                                                                                                                  |

## Продовження додатку 2

| 1                                                                  | 2                                                                                | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Засоби масової інформації                                          | Телебачення і радіомовлення                                                      | Обласні телерадіокомпанії                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                    | Преса                                                                            | Періодичні видання                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                                    | Книговидавання                                                                   | Видавництва                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                                                    | Інші засоби масової інформації                                                   | Інші засоби масової інформації                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Фізична культура і спорт                                           | Здійснення заходів з фізичної культури і спорту                                  | Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань, утримання центрів з інвалідного спорту та реабілітаційних шкіл, проведення навчально-тренувальних зборів і змагань з інвалідного спорту, проведення заходів із нетрадиційних видів спорту і масових заходів з фізичної культури і спорту, надання фінансової підтримки на утримання та навчально-тренувальну роботу дитячо-юнацьких спортивних шкіл, фінансова підтримка спортивних споруд, які знаходяться у державній та комунальній власності, утримання рятувальних станцій на водах |
|                                                                    | Державна підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості | Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань, заходів із нетрадиційних видів спорту і масових заходів з фізичної культури і спорту, фінансова підтримка навчально-тренувальних дитячо-спортивних шкіл, фізкультурно-спортивних товариств, надання фінансової підтримки з утримання апарату управління фізкультурно-спортивних організацій, фінансова підтримка спортивних споруд, які знаходяться на балансі громадських спортивних установ                                                                                            |
| Будівництво                                                        | Державна підтримка молодіжного житлового будівництва                             | Державна підтримка молодіжного житлового будівництва                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Сільське господарство, лісове господарство, рибальство, мисливство | Земельні ресурси                                                                 | Роботи з докорінного поліпшення земель, проведення земельної реформи, хімічна паспортизація земель                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| 1                                             | 2                                                                         | 3                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                               | Водне господарство                                                        | Експлуатація загальнодержавних і міжгосподарських державних меліоративних систем                                                                                                                                                                      |
|                                               | Сільськогосподарське виробництво                                          | Противіроотичні заходи, ін. Заходи та заклади в галузі сільського господарства, лісового господарства, рибальства та мисливства                                                                                                                       |
| <b>Бюджети міст обласного підпорядкування</b> |                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Державне управління                           | Функціонування виконавчої влади                                           | Міські ради                                                                                                                                                                                                                                           |
| Правоохоронна діяльність                      | Органи внутрішніх справ                                                   | Утримання підрозділів дорожньо-патрульної служби та дорожнього нагляду; медичні витверезники; підрозділи міліції, що організовують роботу медичних витверезників; приймальники-розподільники для неповнолітніх; спеціальні приймальники-розподільники |
|                                               | Пожежна охорона                                                           | Утримання підрозділів професійної пожежної охорони                                                                                                                                                                                                    |
|                                               | Інші правоохоронні органи                                                 | Спеціалізовані монтажно-експлуатаційні підрозділи, адресно-довідкові бюро                                                                                                                                                                             |
| Освіта                                        | Дошкільна освіта                                                          | Дитячі дошкільні заклади відділів народної освіти                                                                                                                                                                                                     |
|                                               | Загальна середня освіта                                                   | Загальноосвітні школи, ліцеї, гімназії                                                                                                                                                                                                                |
|                                               | Заклади освіти для громадян, які потребують соц. допомоги та реабілітації | Школи-інтернати всіх типів, дитячі будинки                                                                                                                                                                                                            |
|                                               | Позашкільна освіта                                                        | Позашкільні заклади                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                               | Післядипломна освіта                                                      | Курси підвищення кваліфікації                                                                                                                                                                                                                         |
|                                               | Інші заклади та заходи в галузі освіти                                    | Методичні кабінети, централізовані бухгалтерії, групи з централізованого господарського обслуговування                                                                                                                                                |

| 1                                           | 2                                                    | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Охорона здоров'я                            | Лікарні широкого профілю                             | Центральні міські та міські лікарні                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                             | Спеціалізовані медичні заклади                       | Спеціалізовані лікарні, диспансери, що мають ліжкову мережу, медико-санітарні частини, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги                                                                                                                                                                                                                           |
|                                             | Поліклініки і амбулаторії                            | Міська та міська дитяча поліклініка                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                             | Спеціалізовані поліклініки                           | Диспансери, діагностичні центри, медико-санітарні частини                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                                             | Загальні і спеціалізовані стоматологічні поліклініки | Загальні і спеціалізовані стоматологічні поліклініки                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                             | Інші заклади в галузі охорони здоров'я               | Медико-соціальні експертні комісії, централізовані бухгалтерії                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Соціальний захист та соціальне забезпечення | Пільги ветеранам війни та праці                      | Пільги ветеранам праці, пільги ветеранам та інвалідам війни                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                             | Допомоги сім'ям з дітьми                             | Допомоги на дітей віком до 16 (учнів – 18) років, допомоги з догляду за дитиною-інвалідом, допомоги з догляду за дитиною віком до 3 років непрацюючим матерям, допомоги на дітей одиноких матерям, тимчасові допомоги на неповнолітніх дітей, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, грошові виплати матерям (батькам), зайнятим доглядом 3-х і більше дітей віком до 16 років |
|                                             | Інші види соціальної допомоги                        | Виплати — компенсації реабілітованим, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, кошти на забезпечення побутовим вугіллям певних категорій населення                                                                                                                                                                                        |
|                                             | Притулки для неповнолітніх                           | Притулки для неповнолітніх                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| 1                               | 2                                                   | 3                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                 | Дитячі заклади-інтернати                            | Будинки-інтернати для малолітніх інвалідів                                                                                                                                                                |
|                                 | Будинки-інтернати для престарілих та інвалідів      | Будинки-інтернати для престарілих та інвалідів                                                                                                                                                            |
|                                 | Молодіжні програми                                  | Центри соціальних служб для молоді, програми і заходи центрів соціальних служб для молоді, державних органів у справах сім'ї та молоді, у справах жінок, клуби підлітків за місцем проживання             |
|                                 | Інші заклади та заходи в галузі соц. політики       | Навчання та трудове влаштування інвалідів, територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому, централізовані бухгалтерії, центри з нарахування пенсій та ін.                                  |
| Житлово-комунальне господарство | Житлове господарство                                | Капітальний ремонт житлового фонду місцевих органів влади, видатки на утримання об'єктів соціальної сфери, що передаються до комунальної власності                                                        |
|                                 | Комунальне господарство                             | Благоустрій міст, берегоукріплювальні роботи, видатки на впровадження засобів обліку витрат та регулювання споживання води та теплової енергії, на встановлення газових лічильників в бюджетних установах |
| Культура і мистецтво            | Мистецтво                                           | Театри, філармонії, музичні колективи                                                                                                                                                                     |
|                                 | Культура                                            | Бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, клуби, школи естетичного виховання                                                                                                                |
|                                 | Кінематографія                                      | Кіномережа                                                                                                                                                                                                |
|                                 | Архівна справа                                      | Державні архівні установи                                                                                                                                                                                 |
|                                 | Інші заходи і заклади в галузі мистецтва і культури | Інші культурно-освітні заклади та заходи                                                                                                                                                                  |

## Продовження додатку 2

| 1                         | 2                                                                                | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Засоби масової інформації | Преса                                                                            | Періодичні видання                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                           | Книговидавня                                                                     | Видавництва                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                           | Інші засоби масової інформації                                                   | Інші засоби масової інформації                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Фізична культура і спорт  | Здійснення заходів з фізичної культури і спорту                                  | Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань, утримання центрів з інвалідного спорту та реабілітаційних шкіл, проведення навчально-тренувальних зборів і змагань з інвалідного спорту, проведення заходів з нетрадиційних видів спорту і масових заходів з фізичної культури і спорту, надання фінансової підтримки на утримання та навчально-тренувальну роботу дитячо-юнацьких спортивних шкіл, фінансова підтримка спортивних споруд, які знаходяться у державній та комунальній власності, утримання рятувальних станцій на водах |
|                           | Державна підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості | Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань, заходів з нетрадиційних видів спорту і масових заходів з фізичної культури і спорту, фінансова підтримка навчально-тренувальних дитячо-спортивних шкіл, фізкультурно-спортивних товариств, надання фінансової підтримки з утримання апарату управління фізкультурно-спортивних організацій, фінансова підтримка спортивних споруд, які знаходяться на балансі громадських спортивних установ                                                                                            |
| Будівництво               | Державна підтримка молодіжного житлового будівництва                             | Державна підтримка молодіжного житлового будівництва                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Районні бюджети</b>    |                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Державне управління       | Функціонування виконавчої влади                                                  | Районні ради                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Правоохоронна діяльність  | Органи внутрішніх справ                                                          | Утримання підрозділів дорожньо-патрульної служби та дорожнього нагляду; медичні витверезники; підрозділи міліції, що організовують роботу медичних витверезників; приймальники-розподільники для неповнолітніх; спеціальні приймальники-розподільники                                                                                                                                                                                                                                                                                       |



| 1                | 2                                                                         | 3                                                                                                      |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  | Пожежна охорона                                                           | Утримання підрозділів професійної пожежної охорони                                                     |
|                  | Інші правоохоронні органи                                                 | Спеціалізовані монтажно-експлуатаційні підрозділи, адресно-довідкове бюро                              |
| Освіта           | Дошкільна освіта                                                          | Дитячі дошкільні заклади відділів народної освіти                                                      |
|                  | Загальна середня освіта                                                   | Загальноосвітні школи, ліцеї, гімназії                                                                 |
|                  | Заклади освіти для громадян, які потребують соц. допомоги та реабілітації | Школи-інтернати всіх типів, дитячі будинки                                                             |
|                  | Позашкільна освіта                                                        | Позашкільні заклади освіти                                                                             |
|                  | Післядипломна освіта                                                      | Курси підвищення кваліфікації                                                                          |
|                  | Інші заклади та заходи в галузі освіти                                    | Методичні кабінети, централізовані бухгалтерії, групи з централізованого господарського обслуговування |
| Охорона здоров'я | Лікарні широкого профілю                                                  | Центральні районні та районні лікарні                                                                  |
|                  | Спеціалізовані медичні заклади                                            | Медико-санітарні частини, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги          |
|                  | Поліклініки і амбулаторії                                                 | Центральна районна поліклініка                                                                         |
|                  | Спеціалізовані поліклініки                                                | Диспансери, діагностичні центри, медико-санітарні частини                                              |
|                  | Загальні і спеціалізовані стомат. поліклініки                             | Загальні і спеціалізовані стоматологічні поліклініки                                                   |

| 1                                           | 2                                                   | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                             | Фельдшерсько-акушерські пункти                      | Фельдшерсько-акушерські пункти                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                             | Інші заклади в галузі охорони здоров'я              | Медико-соціальні експертні комісії, централізовані бухгалтерії                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Соціальний захист та соціальне забезпечення | Пільги ветеранам війни та праці                     | Пільги ветеранам праці, пільги ветеранам та інвалідам війни                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                             | Допомоги сім'ям з дітьми                            | Допомоги на дітей віком до 16 (учнів – 18) років, допомоги з догляду за дитиною-інвалідом, допомоги з догляду за дитиною віком до 3 років непрацюючим матерям, допомоги на дітей одиноким матерям, тимчасові допомоги на неповнолітніх дітей, батьки яких ухилиються від сплати аліментів, грошові виплати матерям (батькам), зайнятим доглядом 3-х і більше дітей віком до 16 років |
|                                             | Інші види соціальної допомоги                       | Виплати — компенсації реабілітованим, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, кошти на забезпечення побутовим вулицям окремих категорій населення                                                                                                                                                                                        |
|                                             | Притулки для неповнолітніх                          | Притулки для неповнолітніх                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                             | Дитячі заклади-інтернати                            | Будинки-інтернати для малолітніх інвалідів                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                             | Будинки-інтернати для престарілих та інвалідів      | Будинки-інтернати для престарілих та інвалідів                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                             | Молодіжні програми                                  | Центри соціальних служб для молоді, програми і заходи центрів соціальних служб для молоді, державних органів у справах сім'ї та молоді, у справах жінок, клуби підлітків за місцем проживання                                                                                                                                                                                        |
|                                             | Інші заклади та заходи в галузі соціальної політики | Територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому, централізовані бухгалтерії, центри з нарахування та виплати пенсій, капітальні вкладення для реконструкції установ соціального забезпечення                                                                                                                                                                           |

| 1                               | 2                                                   | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Житлово-комунальне господарство | Житлове господарство                                | Капітальний ремонт житлового фонду місцевих органів влади, видатки на утримання об'єктів соціальної сфери, що передаються до комунальної власності                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                 | Комунальне господарство                             | Благоустрій міст, берегоукріплювальні роботи, впровадження засобів обліку витрат та регулювання споживання води та теплоенергії, встановлення газових лічильників в бюдж. установах                                                                                                                                                                                                                |
| Культура і мистецтво            | Культура                                            | Бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, клуби, школи естетичного виховання дітей                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                 | Кінематографія                                      | Кіномережа                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                 | Архівна справа                                      | Державні архівні установи                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                 | Інші заходи і заклади в галузі мистецтва і культури | Інші культурно-освітні заклади та заходи                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Засоби масової інформації       | Преса                                               | Періодичні видання                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                 | Книговидавництво                                    | Видавництва                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Фізична культура і спорт        | Здійснення заходів з фізичної культури і спорту     | Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань, проведення заходів з нетрадиційних видів спорту і масових заходів з фізичної культури і спорту, надання фінансової підтримки на утримання та навчально-тренувальну роботу дитячо-юнацьких спортивних шкіл, фінансова підтримка спортивних споруд, які знаходяться у державній та комунальній власності, утримання рятувальних станцій на водах |

| 1                                                                  | 2                                                                                | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                    | Державна підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості | Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань, заходів з нетрадиційних видів спорту і масових заходів з фізичної культури і спорту, фінансова підтримка навчально-тренувальних дитячо-спортивних шкіл, фізкультурно-спортивних товариств, надання фінансової підтримки з утримання апарату управління фізкультурно-спортивних організацій, фінансова підтримка спортивних споруд, які знаходяться на балансі громадських спортивних установ |
| Будівництво                                                        | Державна підтримка молодіжного житлового будівництва                             | Державна підтримка молодіжного житлового будівництва                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Сільське господарство, лісове господарство, рибальство, мисливство | Земельні ресурси                                                                 | Роботи з докорінного поліпшення земель, проведення земельної реформи                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                                                                    | Сільськогосподарське виробництво                                                 | Протипізоотичні заходи, інші заходи та заклади в галузі сільського господарства, рибальства та мисливства                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Бюджети міст районного підпорядкування</b>                      |                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Державне управління                                                | Функціонування виконавчої влади                                                  | Міські ради                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Освіта                                                             | Дошкільна освіта                                                                 | Дитячі дошкільні заклади відділів народної освіти                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                                    | Загальна середня освіта                                                          | Загальноосвітні школи, ліцеї, гімназії                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                                    | Позашкільна освіта                                                               | Позашкільні заклади освіти                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Охорона здоров'я                                                   | Лікарні широкого профілю                                                         | Міські лікарні                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

| 1                                           | 2                                              | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                             | Фельдшерсько-акушерські пункти                 | Фельдшерсько-акушерські пункти                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Соціальний захист та соціальне забезпечення | Пільги ветеранам війни та праці                | Пільги ветеранам праці, пільги ветеранам та інвалідам війни                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                             | Допомоги сім'ям з дітьми                       | Допомоги на дітей віком до 16 (учнів – 18) років, допомоги з догляду за дитиною-інвалідом, допомоги з догляду за дитиною віком до 3 років непрацюючим матерям, допомоги на дітей одиноким матерям, тимчасові допомоги на неповнолітніх дітей, батьки яких ухилиються від сплати аліментів, грошові виплати матерям (батькам), зайнятим доглядом 3-х і більше дітей віком до 16 років |
|                                             | Інші види соціальної допомоги                  | Кошти на забезпечення побутовим вугіллям окремих категорій населення                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                             | Притулки для неповнолітніх                     | Притулки для неповнолітніх                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                             | Будинки-інтернати для престарілих та інвалідів | Будинки-інтернати для престарілих та інвалідів                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                             | Молодіжні програми                             | Програми і заходи державних органів у справах сім'ї та молоді, у справах жінок, клуби підлітків за місцем проживання                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                             | Інші заклади та заходи в галузі соц. політики  | Територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Житлово-комунальне господарство             | Житлове господарство                           | Капітальний ремонт житлового фонду місцевих органів влади, видатки на утримання об'єктів соціальної сфери, що передаються до комунальної власності                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                             | Комунальне господарство                        | Благоустрій міст, берегоукріплювальні роботи, видатки на впровадження засобів обліку витрат та регулювання споживання води та теплової енергії, на встановлення газових лічильників в бюджетних установах                                                                                                                                                                            |

| 1                         | 2                                                                                | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Культура і мистецтво      | Культура                                                                         | Бібліотеки, клуби, школи естетичного виховання дітей                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                           | Архівна справа                                                                   | Державні архівні установи                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                           | Інші заходи і заклади в галузі мистецтва і культури                              | Інші культурно-освітні заклади та заходи                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Засоби масової інформації | Преса                                                                            | Періодичні видання                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|                           | Книговидання                                                                     | Видавництва                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Фізична культура і спорт  | Здійснення заходів з фізичної культури і спорту                                  | Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань, проведення заходів з нетрадиційних видів спорту і масових заходів з фізичної культури і спорту, надання фінансової підтримки на утримання та навчально-тренувальну роботу дитячо-юнацьких спортивних шкіл, фінансова підтримка спортивних споруд, які знаходяться у державній та комунальній власності |
|                           | Державна підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості | Проведення навчально-тренувальних зборів і змагань, заходів з нетрадиційних видів спорту і масових заходів з фізичної культури і спорту, фінансова підтримка навчально-тренувальних дитячо-спортивних шкіл, фізкультурно-спортивних товариств, фінансова підтримка спортивних споруд, які знаходяться на балансі громадських спортивних установ            |
|                           |                                                                                  | <b>Селищні бюджети</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Державне управління       | Функціонування виконавчої влади                                                  | Селищні ради                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Освіта                    | Дошкільна освіта                                                                 | Дитячі дошкільні заклади відділів народної освіти                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                           | Загальна середня освіта                                                          | Загальноосвітні школи, ліцеї, гімназії                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |



| 1                               | 2                                                   | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Охорона здоров'я                | Лікарні широкого профілю                            | Дільничні лікарні                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                 | Поліклініки і амбулаторії                           | Сільські лікарські амбулаторії                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                 | Фельдшерсько-акушерські пункти                      | Фельдшерсько-акушерські пункти                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Соц. захист та соц. забезпеч.   | Пільги ветеранам війни та праці                     | Пільги ветеранам праці, пільги ветеранам та інвалідам війни                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                 | Допомоги сім'ям з дітьми                            | Допомоги на дітей віком до 16 (учнів – 18) років, допомоги з догляду за дитиною-інвалідом, допомоги з догляду за дитиною віком до 3 років непрацюючим матерям, допомоги на дітей одиницям матерям, тимчасові допомоги на неповнолітніх дітей, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, грошові виплати матерям (батькам), зайнятим доглядом 3-х і більше дітей віком до 16 років |
|                                 | Ін. види соц. допомоги                              | Кошти на забезпечення побутовим вугіллям окремих категорій населення                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                 | Будинки-інтернати для престарілих та інвалідів      | Будинки-інтернати для престарілих та інвалідів                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                 | Інші заклади та заходи в галузі соціальної політики | Територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Житлово-комунальне господарство | Житлове господарство                                | Капітальний ремонт житлового фонду місцевих органів влади, видатки на утримання об'єктів соціальної сфери, що передаються до комунальної власності                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                 | Комунальне господарство                             | Берегоукріплювальні роботи, видатки на впровадження засобів обліку витрат та регулювання споживання води та теплової енергії, на встановлення газових лічильників у бюджетних установах                                                                                                                                                                                              |

| 1                         | 2                                                                             | 3                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Культура і мистецтво      | Культура                                                                      | Бібліотеки, клуби, школи естетичного виховання дітей                                                                                                                                                   |
|                           | Інші заходи і заклади в галузі мистецтва і культури                           | Інші культурно-освітні заклади та заходи                                                                                                                                                               |
| Засоби масової інформації | Преса                                                                         | Періодичні видання                                                                                                                                                                                     |
| Фізична культура і спорт  | Держ. підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості | Фінансова підтримка навчально-тренувальних дитячо-спортивних шкіл, фізкультурно-спортивних товариств, фінансова підтримка спортивних споруд, які знаходяться на балансі громадських спортивних установ |
| <b>Сільські бюджети</b>   |                                                                               |                                                                                                                                                                                                        |
| Державне управління       | Функціонування виконавчої влади                                               | Сільські ради                                                                                                                                                                                          |
| Освіта                    | Дошкільна освіта                                                              | Дитячі дошкільні заклади відділів народної освіти                                                                                                                                                      |
|                           | Загальна середня освіта                                                       | Загальноосвітні школи                                                                                                                                                                                  |
| Охорона здоров'я          | Лікарні широкого профілю                                                      | Дільничні лікарні                                                                                                                                                                                      |
|                           | Поліклініки і амбулаторії                                                     | Сільські лікарські амбулаторії                                                                                                                                                                         |
|                           | Фельдшерсько-акушерські пункти                                                | Фельдшерсько-акушерські пункти                                                                                                                                                                         |

| 1                                | 2                                                   | 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Соц. захист та соц. забезпечення | Пільги ветеранам війни та праці                     | Пільги ветеранам праці, пільги ветеранам та інвалідам війни                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                                  | Допомоги сім'ям з дітьми                            | Допомоги на дітей віком до 16 (учнів – 18) років, допомоги з догляду за дитиною-інвалідом, допомоги з догляду за дитиною віком до 3 років непрацюючим матерям, допомоги на дітей одиноких матерям, тимчасові допомоги на неповнолітніх дітей, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, грошові виплати матерям (батькам), зайнятим доглядом 3-х і більше дітей віком до 16 років |
|                                  | Інші види соціальної допомоги                       | Кошти на забезпечення побутовим вугіллям окремих категорій населення                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                  | Будинки-інтернати для престарілих та інвалідів      | Будинки-інтернати для престарілих та інвалідів                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                  | Інші заклади та заходи в галузі соціальної політики | Територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Житлово-комунальне господарство  | Житлове господарство                                | Капітальний ремонт житлового фонду місцевих органів влади, видатки на утримання об'єктів соціальної сфери, що передаються до комунальної власності                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                  | Комунальне господарство                             | Берегоукріплювальні роботи, видатки на впровадження засобів обліку витрат та регулювання споживання води та теплової енергії, на встановлення газових лічильників у бюджетних установах                                                                                                                                                                                              |
| Культура і мистецтво             | Культура                                            | Бібліотеки, клуби, школи естетичного виховання дітей                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                  | Інші заходи і заклади в галузі мистецтва і культури | Інші культурно-освітні заклади та заходи                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Засоби масової інформації        | Преса                                               | Періодичні видання                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

**Питома вага місцевих податків і зборів у доходах  
місцевих бюджетів України у 1998 р.\***

(тис.грн.)

| Адміністративно-територіальні одиниці | Доходи місцевих бюджетів, усього | У т.ч.: податкові надходження | З них: місцеві податки та збори | Питома вага місцевих податків і зборів, % |                           |
|---------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------|
|                                       |                                  |                               |                                 | у сукупних доходах                        | у податкових надходженнях |
| Автономна Республіка Крим             | 625716,4                         | 347211,7                      | 15995,7                         | 2,6                                       | 4,6                       |
| Вінницька                             | 542667,6                         | 209674,7                      | 11145,4                         | 2,1                                       | 5,3                       |
| Волинська                             | 355386,6                         | 112874,0                      | 9695,1                          | 2,7                                       | 8,6                       |
| Дніпропетровська                      | 1303406,8                        | 963221,1                      | 29077,0                         | 2,2                                       | 3,0                       |
| Донецька                              | 1819986,8                        | 1372472,5                     | 36999,1                         | 2,0                                       | 2,7                       |
| Житомирська                           | 639533,4                         | 175325,6                      | 8530,1                          | 1,3                                       | 4,9                       |
| Закарпатська                          | 426763,1                         | 127874,4                      | 5210,4                          | 1,2                                       | 4,1                       |
| Запорізька                            | 792988,9                         | 545823,1                      | 21311,8                         | 2,7                                       | 3,9                       |
| Івано-Франківська                     | 518858,2                         | 260502,3                      | 7810,6                          | 1,5                                       | 3,0                       |
| Київська                              | 716224,1                         | 316839,3                      | 10155,7                         | 1,4                                       | 3,2                       |
| Кіровоградська                        | 378611,9                         | 131203,0                      | 5950,7                          | 1,6                                       | 4,5                       |
| Луганська                             | 983436,8                         | 464222,1                      | 19593,7                         | 2,0                                       | 4,2                       |
| Львівська                             | 772894,2                         | 504887,1                      | 19538,9                         | 2,5                                       | 3,9                       |
| Миколаївська                          | 553405,1                         | 345373,8                      | 7123,5                          | 1,3                                       | 2,1                       |
| Одеська                               | 744694,1                         | 525938,0                      | 21494,8                         | 2,9                                       | 4,1                       |
| Полтавська                            | 959205,1                         | 723239,6                      | 13738,8                         | 1,4                                       | 1,9                       |
| Рівненська                            | 447373,2                         | 190703,0                      | 6953,2                          | 1,6                                       | 3,6                       |
| Сумська                               | 435182,7                         | 269635,5                      | 7681,3                          | 1,8                                       | 2,8                       |
| Тернопільська                         | 344456,5                         | 102316,3                      | 4620,5                          | 1,3                                       | 4,5                       |
| Харківська                            | 1492508,9                        | 1029100,0                     | 33841,9                         | 2,3                                       | 3,3                       |
| Херсонська                            | 393202,5                         | 159111,4                      | 6728,4                          | 1,7                                       | 4,2                       |
| Хмельницька                           | 497191,5                         | 209744,3                      | 15803,4                         | 3,2                                       | 7,5                       |
| Черкаська                             | 640696,0                         | 278423,4                      | 8660,3                          | 1,4                                       | 3,1                       |
| Чернівецька                           | 320058,2                         | 114748,6                      | 9354,3                          | 2,9                                       | 8,2                       |
| Чернігівська                          | 398261,4                         | 186249,5                      | 9036,6                          | 2,3                                       | 4,9                       |
| м. Київ                               | 2010267,8                        | 1777767,9                     | 42225,7                         | 2,1                                       | 2,4                       |
| м. Севастополь                        | 103643,8                         | 92167,0                       | 4026,1                          | 3,9                                       | 4,4                       |
| Усього                                | 19216622                         | 11536649                      | 392103                          | 2,0                                       | 3,4                       |

\* За даними Міністерства фінансів України.

**Надходження місцевих податків і зборів  
у розрахунку на душу населення у 1998 р.\***

(грн./чол.)

| Адміністративно-територіальні одиниці | Постійне населення на 1.01.1998 (тис.чол.) | Місцеві податки та збори на душу населення |                      |                 |
|---------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------|-----------------|
|                                       |                                            | В цілому                                   | У тому числі:        |                 |
|                                       |                                            | місцевих податків та зборів                | Комунального податку | Ринкового збору |
| Автономна Республіка Крим             | 2129,3                                     | 7,5                                        | 2,7                  | 2,2             |
| Вінницька                             | 1835,3                                     | 6,1                                        | 2,6                  | 2,2             |
| Волинська                             | 1065,1                                     | 9,1                                        | 2,7                  | 2,3             |
| Дніпропетровська                      | 3764,0                                     | 7,7                                        | 4,6                  | 2,3             |
| Донецька                              | 5043,8                                     | 7,3                                        | 4,3                  | 22,0            |
| Житомирська                           | 1449,3                                     | 5,9                                        | 3,0                  | 2,0             |
| Закарпатська                          | 1281,5                                     | 4,1                                        | 2,1                  | 1,3             |
| Запорізька                            | 2034,7                                     | 10,5                                       | 4,6                  | 4,1             |
| Івано-Франківська                     | 1453,3                                     | 5,4                                        | 2,9                  | 1,8             |
| Київська                              | 1858,4                                     | 5,5                                        | 2,9                  | 1,9             |
| Кіровоградська                        | 1186,5                                     | 5,0                                        | 2,8                  | 1,6             |
| Луганська                             | 2700,7                                     | 7,3                                        | 4,4                  | 2,1             |
| Львівська                             | 2719,3                                     | 7,2                                        | 3,5                  | 1,2             |
| Миколаївська                          | 1320,2                                     | 5,4                                        | 2,5                  | 1,7             |
| Одеська                               | 2529,4                                     | 8,5                                        | 2,6                  | 3,4             |
| Полтавська                            | 1704,0                                     | 8,1                                        | 3,2                  | 3,8             |
| Рівненська                            | 1186,8                                     | 5,9                                        | 3,3                  | 1,9             |
| Сумська                               | 1364,4                                     | 5,6                                        | 3,7                  | 1,3             |
| Тернопільська                         | 1163,5                                     | 4,0                                        | 2,4                  | 1,1             |
| Харківська                            | 3004,1                                     | 11,3                                       | 3,6                  | 4,3             |
| Херсонська                            | 1243,8                                     | 5,4                                        | 2,5                  | 1,9             |
| Хмельницька                           | 1480,1                                     | 10,7                                       | 3,0                  | 6,8             |
| Черкаська                             | 1474,5                                     | 5,9                                        | 3,4                  | 1,6             |
| Чернівецька                           | 941,3                                      | 9,9                                        | 1,9                  | 5,3             |
| Чернігівська                          | 1315,4                                     | 6,9                                        | 3,1                  | 2,7             |
| м. Київ                               | 2598,8                                     | 16,2                                       | 6,8                  | 3,0             |
| м. Севастополь                        | 397,5                                      | 4,3                                        | 3,6                  | 4,1             |
| Усього                                | 50245,2                                    | 7,8                                        | 3,5                  | 2,6             |

\* Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

## Структура надходжень місцевих податків і зборів у 1998 р.\*

(в % до загальної суми надходжень місцевих податків і зборів)

| Адміністративно-територіальні одиниці | Податки   |             | Збори     |                             |          |                               |           |                                 |                                     |                                            |                                   |                                   |                                         |                                                     |                    |
|---------------------------------------|-----------|-------------|-----------|-----------------------------|----------|-------------------------------|-----------|---------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------|
|                                       | з реклами | комунальний | готельний | за парк. авто-транспортного | ринковий | за видачу ордерів на квартири | курортний | за виграти на бігах на іподромі | з осіб, що беруть участь у іподромі | за право використання місцевості символіки | за право пров. кіно та телезйомок | за місц. аук. конк. розп. лотерей | за проїзд тер. прик. обл. а/т за кордон | за вид. дозв. на розм. об'єк. торг. та сфер. послуг | із власників собак |
| 1                                     | 2         | 3           | 4         | 5                           | 6        | 7                             | 8         | 9                               | 10                                  | 11                                         | 12                                | 13                                | 14                                      | 15                                                  | 16                 |
| Авт. Респ. Крим                       | 0,6       | 35,6        | 6,8       | 1,7                         | 30,0     | 0,2                           | 6,3       | —                               | —                                   | 0,1                                        | **                                | 0,8                               | 1,2                                     | 16,6                                                | 0,1                |
| Вінницька                             | 0,1       | 43,5        | 3,1       | 1,8                         | 35,5     | 0,1                           | **        | —                               | —                                   | 0,2                                        | —                                 | **                                | 5,5                                     | 10,2                                                | **                 |
| Волинська                             | 0,2       | 29,2        | 3,2       | 0,4                         | 24,7     | **                            | —         | —                               | —                                   | —                                          | —                                 | —                                 | 40,5                                    | 1,8                                                 | **                 |
| Дніпропетровська                      | 0,5       | 59,7        | 3,9       | 1,3                         | 29,7     | 0,1                           | **        | —                               | —                                   | **                                         | —                                 | **                                | —                                       | 4,8                                                 | **                 |
| Донецька                              | 0,6       | 58,3        | 3,1       | 0,9                         | 30,2     | 0,1                           | 0,1       | —                               | —                                   | **                                         | —                                 | **                                | —                                       | 6,6                                                 | **                 |
| Житомирська                           | 0,1       | 51,4        | 1,1       | 1,4                         | 33,9     | 0,1                           | —         | —                               | —                                   | —                                          | —                                 | **                                | 4,7                                     | 7,3                                                 | **                 |
| Закарпатська                          | 0,1       | 51,5        | 8,1       | 1,3                         | 32,8     | 1,8                           | 0,1       | —                               | —                                   | —                                          | —                                 | **                                | 0,7                                     | 3,6                                                 | —                  |
| Запорізька                            | 0,2       | 43,7        | 4,2       | 0,9                         | 38,7     | 0,1                           | 0,6       | —                               | —                                   | 0,3                                        | —                                 | **                                | —                                       | 11,3                                                | **                 |
| Івано-Франківська                     | 0,1       | 55,2        | 3,0       | 1,5                         | 34,5     | 0,2                           | 0,4       | —                               | —                                   | **                                         | —                                 | **                                | —                                       | 5,1                                                 | —                  |
| Київська                              | 0,5       | 52,6        | 3,6       | 0,9                         | 35,0     | 0,1                           | **        | —                               | —                                   | **                                         | —                                 | **                                | 1,7                                     | 5,6                                                 | **                 |
| Кіровоградська                        | 0,2       | 55,8        | 4,1       | 1,0                         | 32,0     | 0,1                           | —         | —                               | —                                   | —                                          | —                                 | **                                | —                                       | 6,8                                                 | **                 |



| 1             | 2          | 3           | 4           | 5          | 6           | 7   | 8   | 9  | 10 | 11         | 12 | 13  | 14   | 15   | 16  |
|---------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|-----|-----|----|----|------------|----|-----|------|------|-----|
| Луганська     | 0,6        | 61,2        | 1,3         | 1,3        | 29,3        | 0,1 | —   | —  | —  | —          | —  | 0,1 | 1,1  | 5,0  | **  |
| Львівська     | 0,5        | 48,6        | 5,9         | 1,3        | 16,6        | 0,1 | **  | —  | —  | **         | —  | **  | 22,2 | 4,8  | **  |
| Миколаївська  | 2,0        | 46,1        | 6,3         | 1,5        | 31,6        | 0,2 | 0,6 | —  | —  | —          | —  | **  | —    | 11,7 | **  |
| Одеська       | 0,5        | 30,9        | 5,9         | <b>4,3</b> | 39,5        | 0,1 | 1,1 | ** | ** | 1,0        | —  | **  | 5,3  | 11,4 | **  |
| Полтавська    | 0,2        | 39,4        | 2,9         | 1,2        | 47,3        | 0,1 | **  | —  | —  | 0,1        | —  | **  | —    | 8,7  | 0,1 |
| Рівненська    | 0,1        | 56,1        | 3,7         | 0,4        | 33,0        | 0,1 | —   | —  | —  | —          | —  | **  | 0,8  | 5,8  | **  |
| Сумська       | 0,2        | <b>65,0</b> | 3,6         | 0,7        | 22,2        | 0,1 | —   | —  | —  | **         | —  | 1,2 | 1,5  | 5,5  | **  |
| Тернопільська | 0,6        | 60,4        | 2,0         | 3,1        | 28,3        | 0,1 | —   | —  | —  | 0,1        | —  | **  | —    | 5,3  | 0,1 |
| Харківська    | 2,9        | 32,3        | 2,8         | 2,4        | 37,7        | 0,1 | **  | —  | —  | 2,5        | —  | **  | 4,2  | 15,0 | 0,1 |
| Херсонська    | 0,3        | 45,6        | 3,5         | 2,4        | 35,4        | **  | 0,6 | —  | —  | **         | ** | 0,1 | 1,5  | 10,5 | 0,1 |
| Хмельницька   | 0,1        | 28,4        | 1,1         | 2,2        | <b>63,9</b> | 0,1 | **  | —  | —  | —          | —  | —   | —    | 4,2  | **  |
| Черкаська     | 0,2        | 57,8        | 3,7         | 1,4        | 26,8        | 0,1 | —   | —  | —  | 0,1        | —  | **  | —    | 9,9  | —   |
| Чернівецька   | 0,1        | 19,3        | 2,1         | 0,8        | 53,4        | **  | —   | —  | —  | **         | —  | **  | 22,0 | 2,3  | —   |
| Чернігівська  | 0,2        | 44,5        | 1,5         | 1,0        | 39,2        | 0,1 | —   | —  | —  | 0,3        | —  | **  | 6,4  | 6,7  | 0,1 |
| м.Київ        | <b>6,8</b> | 41,9        | <b>22,2</b> | 0,9        | 18,2        | 0,1 | —   | —  | ** | <b>3,5</b> | —  | **  | —    | 6,4  | —   |
| м.Севастополь | 0,3        | 35,4        | 7,9         | 0,2        | 40,6        | 0,1 | —   | —  | —  | 0,5        | —  | **  | —    | 14,9 | 0,1 |
| В середньому  | 1,3        | 45,5        | 5,6         | 1,5        | 32,9        | 0,1 | 0,4 | ** | ** | 0,7        | ** | 0,1 | 3,9  | 8,0  | **  |

\*Розраховано за даними Міністерства фінансів України.

\*\* Питома вага надходжень незначна (0,01% і менше).

**Надходження місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів та в розрахунку на душу населення у 1998 р.\***

| Адміністративно-територіальні одиниці | Надходження місцевих податків і зборів на душу населення, грн./чол. | Відхилення від середнього (+, -) | Рейтинг | Питома вага місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, % | Відхилення від середнього (+, -) | Рейтинг |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------|---------|
| м.Київ                                | 16,56                                                               | +8,78                            | 1       | 2,10                                                                  | +0,06                            | 12      |
| Харківська обл.                       | 11,07                                                               | +3,29                            | 2       | 2,27                                                                  | +0,23                            | 10      |
| Хмельницька обл.                      | 10,68                                                               | +2,90                            | 3       | 3,18                                                                  | +1,14                            | 2       |
| Запорізька обл.                       | 10,47                                                               | +2,69                            | 4       | 2,69                                                                  | +0,65                            | 6       |
| м.Севастополь                         | 10,13                                                               | +2,35                            | 5       | 3,88                                                                  | +1,84                            | 1       |
| Чернівецька обл.                      | 9,94                                                                | +2,16                            | 6       | 2,92                                                                  | +0,88                            | 3       |
| Волинська обл.                        | 9,10                                                                | +1,32                            | 7       | 2,73                                                                  | +0,69                            | 5       |
| Одеська обл.                          | 8,50                                                                | +0,72                            | 8       | 2,89                                                                  | +0,85                            | 4       |
| Полтавська обл.                       | 7,95                                                                | +0,17                            | 9       | 1,43                                                                  | -0,61                            | 21      |
| Дніпропетровська обл.                 | 7,71                                                                | -0,07                            | 10      | 2,23                                                                  | +0,19                            | 11      |
| Авт.Респ.Крим                         | 7,51                                                                | -0,27                            | 11      | 2,56                                                                  | +0,52                            | 7       |
| Донецька обл.                         | 7,28                                                                | -0,50                            | 12      | 2,03                                                                  | -0,01                            | 14      |
| Луганська обл.                        | 7,20                                                                | -0,58                            | 13      | 1,99                                                                  | -0,05                            | 15      |
| Львівська обл.                        | 7,18                                                                | -0,60                            | 14      | 2,53                                                                  | +0,49                            | 8       |
| Чернігівська обл.                     | 6,21                                                                | -1,57                            | 15      | 2,27                                                                  | +0,23                            | 9       |
| Вінницька обл.                        | 6,07                                                                | -1,71                            | 16      | 2,05                                                                  | +0,01                            | 13      |
| Житомирська обл.                      | 5,88                                                                | -1,90                            | 17      | 1,33                                                                  | -0,71                            | 25      |
| Черкаська обл.                        | 5,87                                                                | -1,91                            | 18      | 1,35                                                                  | -0,69                            | 23      |
| Рівненська обл.                       | 5,86                                                                | -1,92                            | 19      | 1,55                                                                  | -0,49                            | 19      |
| Сумська обл.                          | 5,63                                                                | -2,15                            | 20      | 1,77                                                                  | -0,27                            | 16      |
| Київська обл.                         | 5,48                                                                | -2,30                            | 21      | 1,42                                                                  | -0,62                            | 22      |
| Херсонська обл.                       | 5,41                                                                | -2,37                            | 22      | 1,71                                                                  | -0,33                            | 17      |
| Миколаївська обл.                     | 5,40                                                                | -2,38                            | 23      | 1,29                                                                  | -0,75                            | 27      |
| Івано-Франківська обл.                | 5,21                                                                | -2,57                            | 24      | 1,50                                                                  | -0,54                            | 20      |
| Кіровоградська обл.                   | 5,02                                                                | -2,76                            | 25      | 1,57                                                                  | -0,47                            | 18      |
| Закарпатська обл.                     | 4,07                                                                | -3,71                            | 26      | 1,22                                                                  | -0,82                            | 26      |
| Тернопільська обл.                    | 3,97                                                                | -3,81                            | 27      | 1,34                                                                  | -0,70                            | 24      |
| Середнє значення                      | 7,78                                                                |                                  |         | 2,04                                                                  |                                  |         |

\* За даними Міністерства фінансів України.

**Нормативи відрахувань від податку на додану  
вартість у доходи до місцевих бюджетів України  
у 1992-1996 рр.**

(%)

| <b>Адміністративно-територіальні одиниці</b> | <b>1992р.</b> | <b>1993р.</b> | <b>1994р.</b> | <b>1995р.</b> | <b>1996р.</b> |
|----------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 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           |

**Нормативи відрахувань від акцизного збору  
у доходи до місцевих бюджетів України  
у 1992-1999 рр.**

(%)

| Адміністративно-територіальні одиниці | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 * | 1998 | 1999 ** |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|--------|------|---------|
| Автономна Республіка Крим             | 50   | 100  | 20   | —    | 100  | 50     | —    | 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 зі ввезених на територію України підакцизних товарів.

\*\* Акцизний збір із вітчизняних товарів.

Нормативи відрахувань від податку на прибуток підприємств у доходи до місцевих бюджетів України у 1992-1999 рр.

(%)

| Адміністративно-територіальні одиниці | 1992р. | 1993р. | 1994р. | 1995р. | 1996р. | 1997р. | 1998р. | 1999р. |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1                                     | 2      | 3      | 4      | 5      | 6      | 7      | 8      | 9      |
| Автономна Республіка Крим             | 50     | 100    | 50     | —      | 70     | 100    | 100    | 100    |
| Вінницька                             | 50     | 100    | 50     | 70     | 70     | 100    | 100    | 100    |
| Волинська                             | 50     | 100    | 50     | 70     | 70     | 100    | 100    | 30     |
| Дніпропетровська                      | 40     | 25     | 50     | 70     | 70     | 100    | 100    | 70     |
| Донецька                              | 20     | 25     | 50     | 70     | 70     | 100    | 100    | 100    |
| Житомирська                           | 70     | 100    | 50     | 70     | 70     | 100    | 100    | 100    |
| Закарпатська                          | 100    | 100    | 50     | 70     | 70     | 100    | 100    | 50     |
| Запорізька                            | 20     | 50     | 50     | 70     | 70     | 100    | 100    | 100    |
| 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     |

## Продовження додатку 9

| 1              | 2   | 3   | 4  | 5   | 6  | 7   | 8   | 9   |
|----------------|-----|-----|----|-----|----|-----|-----|-----|
| 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 | 100 |
| Херсонська     | 100 | 100 | 50 | 70  | 70 | 100 | 100 | 50  |
| 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 | 100 |
| м. Севастополь | 100 | 100 | 50 | 100 | 70 | 100 | 100 | 50  |



**Нормативи відрахувань від прибуткового податку  
з громадян у доходи до місцевих бюджетів України  
у 1992-1999 рр.**

(%)

| Адміністративно-територіальні<br>одиниці | 1992 * | 1993 * | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------------------------|--------|--------|------|------|------|------|------|------|
| Автономна Республіка Крим                | 100    | 100    | 50   | —    | 100  | 100  | 100  | 100  |
| Вінницька                                | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Волинська                                | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Дніпропетровська                         | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Донецька                                 | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 50   |
| Житомирська                              | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Закарпатська                             | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Запорізька                               | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 50   |
| Івано-Франківська                        | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Київська                                 | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Кіровоградська                           | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Луганська                                | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Львівська                                | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Миколаївська                             | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 60   |
| Одеська                                  | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 50   |
| Полтавська                               | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 50   |
| Рівненська                               | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Сумська                                  | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Тернопільська                            | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Харківська                               | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 50   |
| Херсонська                               | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Хмельницька                              | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Черкаська                                | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Чернівецька                              | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| Чернігівська                             | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 100  |
| м. Київ                                  | 100    | 100    | 50   | 50   | 50   | 100  | 100  | 25   |
| м. Севастополь                           | 100    | 100    | 50   | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

\* Прибутковий податок з громадян використовувався як регулюючий між усіма рівнями місцевих бюджетів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Агранофф Р. Огляд Європейських традицій місцевого самоврядування // Програма сприяння парламентам України. За фінансової підтримки Агентства з міжнародного розвитку США. Фонд України — США. — 8 с.
2. Адамов Б.І. Розширення бази і поліпшення організації місцевого оподаткування в місті. — Донецьк: ІЕП НАН України, 1997. — 47 с.
3. Адамов Б.І. Удосконалення планово-бюджетних відношень міста та міських адміністративних районів. — Донецьк, ІЕП НАН України, 1996. — 25 с.
4. Адамов Б.И. Формирование бюджета городского района. — Донецк: ИЭП НАН Украины, 1997. — 51 с.
5. Алексеев М.М. и др. Бюджетно-финансовая работа сельских и поселковых Советов народных депутатов / М.М. Алексеев, Р.И. Саранчук, Д.Н. Киселев. — М.: Финансы и статистика, 1987. — 268 с.
6. Андрущенко В.Л. Фінансова думка Заходу у XX столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). — Львів: Камінь, 2000. — 303 с.
7. Андрущенко В.Л., Федосов В.М. Запорозька Січ як український феномен. — К.: Заповіт, 1995. — 173 с.
8. Андрущенко В., Федосов В. Фінансово-скарбові інститути козацької України // Київ. — 1993. — № 7. — С. 129-136.
9. Бабич В.П., Сало И.В. Государственное управление финансами в рыночной экономике. — К.: Укр ИНТЭИ. — 1994. — 100 с.
10. 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.
11. Богачева О. Бюджетная политика: проблемы России и зарубежный опыт // Мировая экономика и международные отношения. — 1994. — № 4. — С. 109-120.
12. Богачева О.В., Амиров В.Б. Проблемы укрепления бюджетов субъектов федерации и местного самоуправления // Финансы. — 1997. — № 9. — С. 17-19.
13. Большая Советская Энциклопедия. (В 30 томах). Гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. — М.: Советская энциклопедия, 1971. — Т.4. Брасос — Веш. — 600 с.
14. Бондаренко О. Ти — мені, я — тобі, а податки — обійдемо // Діло. — 1998. — № 33. — С. 5.
15. Брокгауз-Ефрон. Энциклопедический словарь. Том V (9). Буны-Вальтер. — СПб., Брокгауз-Ефрон, 1891. — 468, XI с.

16. Брокгауз-Ефрон. Энциклопедический словарь. Том XXa (40). Наказный атаман-Неясыти. — СПб., Брокгауз-Ефрон, 1897. — С. 481-960 (4).

17. Брокгауз-Ефрон. Энциклопедический словарь. Том XXIV (47). Повелительное наклонение-Полярные координаты. — СПб., Брокгауз-Ефрон, 1898. — 474 с.

18. Брокгауз-Ефрон. Энциклопедический словарь. Том XXVIIIa (56). Саварни-Сахарон. — СПб., Брокгауз-Ефрон, 1990. — 497 с.

19. Буковинський С.А. Удосконалення вирівнювання фінансово-го забезпечення територіальних громад // Фінанси України. — 1999. — № 5. — С. 80-84.

20. Бунге Н.Х. Очерки политико-экономической литературы. — СПб, 1895. — 465 с.

21. 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.

22. Бурцев Е.К., Когинев 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.

23. Бюджетний і Податковий Огляд. Четвертий квартал 1998 р. Річний звіт 1998 р.: Аналітичні статті, коментарі, таблиці / І. Шпак, Р. Лаліберте, П. Рікой та ін.; Група фінансового аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету. — К., 1999. — 96 с.

24. Василенко Л.І., Бабич П.С. Місцеві фінанси та фінансова незалежність // Фінанси України. — 1998. — № 8. — С. 112-117.

25. Василик О.Д. Государственный бюджет СССР: Учеб. пособие. — К.: Вища школа, 1982. — 279 с.

26. Василик О.Д. Державні фінанси України: Навч. посібник. — К.: Вища шк., 1997. — 383 с.

27. Василик О.Д., Буковинський С.А., Павлюк К.В. Фінансова стабілізація: суть, заходи, проблеми // Фінанси України. — 1996. — № 3-4. — С. 5-28.

28. Василик О.Д., Павлюк К.В. Удосконалення податкової системи України // Фінанси України. — 1997. — № 10. — С. 37-42.

29. Василик О.Д., Павлюк К.В. Шляхи зміцнення фінансового становища держави // Фінанси України. — 1998. — № 7. — С. 5-9.

30. Васильева М.В. Местные бюджеты в современных условиях. — М.: Финансы и статистика, 1987. — 112 с.

31. Величко А.В. Бюджетный механизм инвестирования социальной инфраструктуры / НАН Украины, Институт экономики. — К., 1998. — 258 с.

32. Величко О. Бюджетне фінансування соціальної інфраструктури: проблеми та перспективи // Економіка України. — 1998. — № 2. — С. 39-44.

33. Высоковский А., Абанкина И., Абанкина Т. Доходы муниципальных образований // Финансы. — 1998. — № 2. — С. 17-21.

34. 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.

35. Государственный бюджет и государственные долги России. Под редакцией профессоров П.И. Броунова и В.А. Фаусека. — СПб, 1908. — 92с.

36. Государственный бюджет СССР: Учебник / Автор. коллектив под рук. проф. И.Д. Злобина. — М.: Финансы, 1970. — 368 с.

37. 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.

38. Государственный бюджет СССР: Учебник / Под ред. М.К. Шерменева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы, 1978. — 408 с.

39. Грабовський С. та ін. Нариси з історії українського державотворення / С. Грабовський, С. Ставряні, Л. Шкляр. — К.: Генеза. — 608 с.

40. Грушевський М. Ілюстрована історія України / Репринтне відтворення видання 1913 року. — К., 1913. — 524 с.

41. Гудзь П.В. Особенности управления местными финансами курортного города. — Донецк: ИЭП НАН Украины. — 1999. — 44 с.

42. Гушта О.В. Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування // Фінанси України. — 2000. — № 2. — С. 69-73.

43. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: Т. 1. А — З. 1978. — 699 с.

44. Данилов Д.В. Местные налоги и рента. — М.: Госфиниздат, 1930. — 87 с.

45. Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20.05.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 30. — С. 783-788.

46. Демченков В.С. Регулирование местных бюджетов: (Распределение доходов между бюджетами) / В.С. Демченков, М.Ф. Ужвенко. — М.: Финансы, 1975. — 88 с.

47. Деркач Н.И., Гордеева Л.П. Бюджет и бюджетный процесс на Украине. — Дніпропетровськ: Пороги, 1995. — 256 с.

48. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. Ю.Немец (ред.). — К.: Основи, 1998. — 542 с.

49. Економіка України та шляхи її подальшого реформування. Матеріали Всеукраїнської наради економістів, 14-15 вересня 1995 р. — К.: Генеза, 1996. — 323 с.

50. Енциклопедія українознавства. Том 1. Перевидання в Україні. — Львів, 1993. — 400 с.

51. Європейська хартія місцевого самоврядування [переклад з англійської мови Є.М.Вишневецького]. — Видавництво Ради Європи. — 9 с.

52. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України. — К.: Наукова думка, 1997. — 302 с.

53. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. — 2-ге видання, виправлене та доповнене. — Львів: Вид-во "Центр Європи", 1997. — 576 с.

54. 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.

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. Закон України "Про Державний бюджет України на 1992 рік" від 18.06.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 35. — С. 1194-1201.

59. Закон України "Про Державний бюджет України на 1993 рік" від 9.04.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 20. — С. 519-525.

60. Закон України "Про Державний бюджет України на 1994 рік"

від 1.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 20. — С. 551-562.

61. Закон України "Про Державний бюджет України на 1995 рік" від 6.04.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 16. — С. 353-365.

62. Закон України "Про Державний бюджет України на 1996 рік" від 22.03.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 16. — С. 151-163.

63. Закон України "Про Державний бюджет України на 1997 рік" від 27.06.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 33. — С. 591-602.

64. Закон України "Про Державний бюджет України на 1998 рік" від 30.12.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 21. — С. 330-348.

65. Закон України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" від 31.12.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 8. — С. 132-147.

66. Закон України "Про додаткові заходи щодо фінансування загальної середньої освіти" від 17.09.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 45. — С. 945-946.

67. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — С. 379-429.

68. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" від 9.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20-21. — С. 426-443.

69. Закон України "Про місцеві податки і збори" (Проект) // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 3-4(5). — С. 138-146.

70. 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.

71. Закон України "Про представника Президента України" від 5.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 23. — С. 691-694.

72. Закон України "Про столицю України — місто-герой Київ" від 15.01.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 11. — С. 215-224.

73. Закон України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" від 3.02.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 22. — С. 638-639.



74. 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.

75. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки "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.

76. 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.

77. Иванов А.Г. Методика разрешения противоречий внутри бюджетной системы / НАН Украины, Институт экономики промышленности. — Донецк, 1997. — 40 с.

78. Игудин А.Г. Нормативно-долевой метод межбюджетных отношений: первые итоги и перспективы // Финансы. — 1996. — № 8. — С. 9-14.

79. Игудин А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. — 1998. — № 8. — С. 6-9.

80. Игудин А.Г. Почему не снижается острота противоречий в межбюджетных отношениях // Финансы. — 1998. — № 2. — С. 9-12.

81. Исаев И.А., Золотухина Н.М. История политических и правовых учений России XI-XX вв. — М.: Юрист, 1995. — 378 с.

82. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.Н. Карпец и др. — М.: Наука, 1995. — 301с.

83. Кемпбелл Р. Макконнелл, Стенлі Л. Брю. Аналітична економія. Принципи, проблеми і політика. Частина I. Макроекономіка. Тринадцате видання. — Львів.: Просвіта, 1997. — 671 с.

84. Кириленко О.П. Європейська хартія місцевого самоврядування і місцеві бюджети України // Вісник Тернопільської академії народного господарства. — Вип. № 6. — Тернопіль, 1999. — С. 91-93.

85. Кириленко О.П. Зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів // Фінанси України. — 1996. — № 9. — С. 35-39.

86. Кириленко О.П. Класичні засади оподаткування у вітчизняній системі // Фінанси України. — 1999. — № 11. — С. 114-122.

87. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини в Україні і світовий досвід // Вісник Тернопільської академії народного господарства. Спеціальний випуск № 6. — Тернопіль, 1998. — С. 44-47.

88. Кириленко О.П. Проблеми вдосконалення бюджетного законо-

давства України // Роль фінансово-кредитної системи у стимулюванні економічного зростання в Україні: 36. наук. праць. — Луцьк: Ред.-вид. відд. "Вежа" Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 1999. — С. 37-43.

89. Кобанько П.Л. Содержание и сущность бюджетного права. — К., 1910. — 18 с.

90. Коваленко А., Мельник В. Местные бюджеты в Украине: штрихи к портрету // Зеркало недели. — 1997. — № 45. — С. 7.

91. 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.

92. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.

93. Корнієнко М. Місцеве самоврядування / Демократичні зошити. Вип.7. [1997]. — Аналітично-інформаційна служба Центр демократичних реформ (ДЕМОС Центр) за сприяння Фонду "Євразія" (USAID). — 36 с.

94. Котляревский С. Бюджет и местные финансы. — М.: "Эконом. жизнь", 1926. — 146 с.

95. Кравченко В.І. Місцеві податки і збори та проблеми зміцнення фінансів місцевих органів влади в Україні // 36. наук. праць НДФІ при Міністерстві фінансів України. — 1995. — Вип. 1. — С. 48-62.

96. Кравченко В.І. Місцеві фінанси все ще співають романси // Українське місто. — 1999. — №1. — С. 16-17.

97. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. — 487 с.

98. Кравченко В.І. Територіальний устрій та місцеві органи влади України. / Національний інститут стратегічних досліджень. Вип. 43. — К., 1995. — 89 с.

99. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України: Основи теорії та практики. — К.: НДФІ, 1997. — 191 с.

100. Криниця С.О. Зміцнення фінансової бази місцевого та регіонального самоврядування // Фінанси України. — 1998. — № 2. — С. 38-47.

101. Крип'якевич І.П. Історія України / Відп. редактори Ф.П. Шевченко, Б.З. Якимович — Львів: Світ, 1990. — 520 с.

102. Крисаченко В.С. Українознавство: Хрестоматія-посібник: У 2 кн. Кн.2. К.: Либідь, 1997. — 464 с.

103. Крынская Б. Проблема регулирования местных бюджетов в районированных областях. На опыте Урала и Северного Кавказа. Предисловие Д. Боголепова. — М., 1929. — 147 с.

104. Крючков С.М. та ін. Історично-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування: світовий і український досвід / Ін-т системного аналізу та впровадження соціальних проєктів. — К., 1998. — 194 с.

105. Кудряшов Р.А. Распределение доходов между бюджетами. — М.: Госфиниздат, 1962. — 68 с.

106. Кульчицький М.І. Роль міжбюджетних відносин у стимулюванні розвитку регіонів України // Фінанси України. — 2000. — № 3. — С. 87-91.

107. 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.

108. Лайкам К. Оптимизация распределения налогов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы // Вопросы экономики. — 1998. — №10. — С. 139-142.

109. Лагутін В., Каун О. Міжбюджетні відносини: основні принципи і напрями реформування // Збірник наукових праць Українського фінансово-економічного інституту. — 1999. — № 3(6). — С. 96-99.

110. Лайкам К.Э., Шаромова В.В. Место и роль налоговой политики в совершенствовании межбюджетных отношений // Финансы. — 1998. — №6. — С.12-14.

111. 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.

112. Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. — 1998. — № 3. — С.18-37.

113. 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.

114. Лепский С.М. Местный бюджет Союза Советских Социалистических Республик. — М.: Финансовое изд-во НКФ СССР, 1928. — 44 с.

115. Либерман Я.Г. Государственный бюджет СССР в новых условиях хозяйствования. — М.: Наука, 1970. — 366 с.

116. Лісовська Л.П., Ганевич Д.М. Формування місцевих бюджетів // Фінанси України. — 1996. — № 7. — С. 11-14.

117. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. — 1998. — № 3. — С. 31-41.

118. Луніна І. Шляхи реформування міжбюджетних відносин в Україні // Збірник наукових праць Українського фінансово-економічного інституту. — 1999. — № 3(6). — С. 100-103.

119. Ляшенко Ю.І. Місцеве оподаткування в системі фінансової діяльності держави // Фінанси України. — 1998. — № 6. — С. 104-107.

120. Львов Н.В., Трунов С.А. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований // Финансы. — 1997. — № 11. — С. 14-15.

121. Майбурд Е.М. Введение в историю экономической мысли. От пророков до профессоров. — М.: Дело, Вита-Пресс, 1996. — 544 с.

122. Максимова Н.С. О реформировании межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. — 1998. — № 6. — С. 5-11.

123. Марков А.П. Местные финансы (Очерки по вопросам финансового законодательства). Вып. I. — Харьков: Изд-во "Союз", 1918. — 162 с.

124. Мельник П.В. Проблема формування місцевих бюджетів і податкова політика держави // Фінанси України. — 1998. — № 6. — С. 101-103.

125. Меньшиков Н.И. Бюджетный эксперимент // Финансы СССР. — 1986. — № 8. — С. 45-46.

126. Местное финансирование в Европе. Документ, подготовленный под авторитетом Координационного Комитета по местным и региональным органам власти (CDLR) Совета Европы. — Издание Совета Европы, 1997. — 158 с.

127. Местные налоги и сборы. — М.: Госфиниздат, 1949. — 16 с.

128. Местные налоги и сборы. Общие положения. — М.: Фингиз НКФ СССР, 1925. — 63 с.

129. Местные бюджеты Союза ССР за 1936 год. Статистический сборник. — М.: Госфиниздат, 1938. — 379 с.

130. Местные бюджеты СССР (Статистический сборник). — М.: Госфиниздат, 1960. — 327 с.

131. Местные бюджеты СССР (Статистический сборник). — М.: Издательство "Финансы", 1970. — 503 с.

132. Местные бюджеты СССР в 1929/30 году. — М.: Госфиниздат, 1931. — 203 с.
133. Местные бюджеты СССР за 1926-27 гг. — М.: Госфиниздат, 1929. — 69 с.
134. Местные бюджеты СССР за 1934 год. — М.: Госфиниздат, 1935. — 187 с.
135. Местные финансы СССР. Бригада под рук. проф. Н.Н. Ро-винского. — М., Госфиниздат, 1936. — 484 с.
136. Местный бюджет. Бригада авторов под руководством И.Н. Смирнова. — М.: Госфиниздат, 1936. — 164 с.
137. Местный бюджет Союза ССР в 1924-25 году. Исполнение бюджетов. — М.: Финансовое издательство Н.К.Ф. С.С.С.Р., 1927. — 240 с.
138. Місцеве та регіональне самоврядування України. Видання фонду сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України. — К., 1992. — 74 с.
139. Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, позиції / Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України. — К., 1994. — 160 с.
140. Мітіліно М.І. Основи фінансової науки. — Державне видавництво України, 1929. — 395 с.
141. Народне господарство України у 1992 році: Стат. щорічник / Міністерство статистики України; Відповідальний за випуск В.В. Самченко. — К.: Техніка, 1993. — 464 с.
142. Народне господарство Української РСР у 1989 році: Стат. щорічник / Держкомстат УРСР; Від. за випуск В.В. Самченко. — К.: Техніка, 1990. — 463 с.
143. 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.
144. Озеров И.Х. Основы финансовой науки. — Вып. II. — 3-е изд., доп. — М., 1910. — 352 с.
145. Озеров И.Х. Основы финансовой науки: Курс лекций. — М.: Тип. Товарищества Сытина, 1914. — Вып II. — Изд. 4-е, доп. — 364 с.
146. Пабат М.Г. Про окремі аспекти формування дохідної частини бюджетів регіональних та місцевих органів управління // Фінанси України. — 1996. — № 10. — С. 11-17.
147. Павлова Л.Н. Бюджетные потоки и проблемы бюджетного регулирования // Финансы. — 1996. — № 4. — С. 45-48.

148. Павлова Л.П. Местные бюджеты капиталистических государств. — М.: Финансы, 1972. — 152 с.
149. Павлова Л.П., Черник Д.Г. Местные финансы капиталистических государств // Финансы. — 1990. — № 7 — С. 67-73.
150. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. — 1997. — № 7. — С. 36-44.
151. Павлюк К.В. Фінансові ресурси держави. — К.: НІОС, 1998. — 198 с.
152. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. — Укр. вільна академія наук в Німеччині. — Мюнхен, 1963. — 194 с.
153. Пансков В.Г. О формировании бюджетов на нормативной основе // Финансы СССР. — 1988. — № 4. — С. 29-35.
154. Пансков В.Г., Величко Л.С. Задачи укрепления доходной базы местных бюджетов // Финансы СССР. — 1986. — № 3. — С. 18-25.
155. Петров В.А. Совершенствование механизма межбюджетных отношений // Финансы. — 1995. — № 9. — С. 3-6.
156. Плотников К.Н. Бюджет советского социалистического государства. — М.: Правда, 1950. — 32 с.
157. Погребинский А.П. Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX-XX вв.). — М.: Госфиниздат, 1954. — 268 с.
158. Позднякова Т.А. Теоретические аспекты взаимоотношений бюджетов в области формирования доходов // Финансы. — 1998. — № 8. — С. 10-12.
159. Политическая экономия: Учебник для вузов / Медведев В.А., Абалкин Л.И., Ожерельев О.И. и др. — М.: Политиздат, 1990. — 735 с.
160. 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.
161. 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.
162. Політологія: Кінець XIX — перша половина XX ст.: Хрестоматія / За ред. О.І. Семківа. — Львів: Світ, 1996. — 800 с.
163. Поляк Г.Б. Бюджет города: (Проблемы и перспективы развития). — М.: Финансы, 1978. — 127 с.



164. Поляк Г.Б. Финансовое обеспечение социальной сферы. — М.: Финансы и статистика, 1988. — 191 с.

165. Поляк Г.Б. Финансы местных Советов. — М.: Финансы и статистика, 1991. — 152 с.

166. 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.

167. Про основні напрямки бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція): Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 35. — С. 701-721.

168. Проблемы местного бюджета. Сборник статей / Под ред. М.Л. Леонтьева и проф. Б.Б. Веселовского. — М.: Госфиниздат, 1929. — 199 с.

169. Програма "Україна-2010". Розроблена на виконання розпорядження Президента України від 26 лютого 1998 р. № 43. — К., 1999. — 92 с.

170. Птицын В.И. Бюджетный федерализм и совершенствование межбюджетных отношений // Финансы. — 1996. — № 6. — С. 7-11.

171. Реформа местных финансов в Центральной и Восточной Европе. — 2-е изд. доп. — М.: ИПЦ "Финпол", 1995. — 96 с.

172. Рибак В. Проблеми формування дохідних джерел місцевих бюджетів // Економіка України. — 1996. — № 10. — С. 29-38.

173. Рикардо Д. Сочинения. Том 1. — М.: Госполитиздат, 1941. — 288 с.

174. Ровинский Н.Н. Государственный бюджет СССР: Учеб. пособие для фин.-экон. вузов. — М.: Госфиниздат, 1944. — 385 с.

175. Родионова В.М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики. М.: Финансы и статистика, 1985. — 143 с.

176. Родионова В.М. Проблемы совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации // Финансы. — 1997. — № 4. — С. 3-7.

177. Розпутенко І.В. Державні видатки в перехідних економіках / Українська академія державного управління при Президентів України. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — 242 с.

178. Розпутенко І. Управління державними видатками в перехідних економіках. — К.: Основи, 1993. — 223 с.

179. 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 Президенті України. Кафедра економіки і фінансів. — К.: Вид-во УАДУ, 1997. — 104 с.

180. Садков В.Г., Гринкевич Л.С. Межбюджетные отношения и методические основы определения размеров региональных бюджетов // Финансы. — 1997. — № 6. — С. 16-18.

181. Саєнко Ю.І., Ткачук А.Ф., Привалов Ю.О. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. — К.: Інститут соціології НАНУ, 1997. — 148 с.

182. Самообложение населения для удовлетворения его общественных нужд. — Харьков: Агитсекретариат НКФ УССР, 1928. — 39 с.

183. Самоуправление и самофинансирование регионов: теория и практика / Отв. ред. Н.Г. Чумаченко. — К.: Наукова думка, 1994. — 210 с.

184. Селигман Э. Очерки по теории обложения (финансовые проблемы военного и послевоенного периода). — Петроград, Изд-во Сев.-Зап. Промбюро ВСНХ, 1924. — 127 с.

185. Сиринов М.А. Местные финансы. — М-Л, ГИЗ, 1926. — 216 с.

186. Сисмонд де-Сисмонди. Новые начала политической экономии [Перевод Б.О. Эфруси] — М., 1897. — 292 с.

187. Слухай С.В. Прямі бюджетні трансферти в системі міжбюджетних відносин // Фінанси України. — 1996. — № 12. — С. 22-32.

188. Слухай С.В. Фінансове вирівнювання на рівні територіальних громад — досвід ФРН // Фінанси України. — 1998. — № 5. — С. 42-53.

189. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов (Вступ. статья и коммент. канд. экон. наук В.С. Афанасьева) — М.: Соцэкгиз, 1962. — 684 с.

190. Соболев М.Н. Очерки финансовой науки. — Второе пересмотренное и дополненное издание. — Харьков, Изд-во "Пролетарий", 1926. — 215 с.

191. Советское финансовое право: Учебник / Под общ. ред. доц. Е.А. Ровинского. — М.: Гос. издательство юридической литературы, 1961. — 351 с.

192. Соколовська А. Розвиток системи оподаткування в контексті реформи міжбюджетних відносин // Збірник наукових праць Українського фінансово-економічного інституту. — 1999. — № 3(6). — С. 5-7.

193. Соляникова С.П. Бюджеты территорий. — М.: Финансы и статистика, 1993. — 96 с.

194. Статистичний щорічник України за 1998 рік / Держкомстат України; За ред. О.Г. Осауленка; Відп. за вип. В.А. Головки. — К.: Техніка, 1999. — 576 с.

195. Стігліц, Джозеф Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. — К.: Основи, 1998. — 854 с.

196. Субтельний О. Україна: історія / Пер. з англ. Ю.І. Шевчука; Вст. ст. С.В. Кульчицького. — К.: Либідь, 1991. — 512 с.

197. Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. — М.: Финансы и статистика, 1996. — 224 с.

198. Сутормина В.М., Федосов В.М., Андрущенко В.Л. Держава — податки — бізнес: (Із світового досвіду регулювання ринкової економіки). — К.: Либідь, 1992. — 328 с.

199. Сыромолотов Ф. Что такое государственный бюджет? — М.: Красная новь, 1923. — 153 с.

200. Твердохлебов В. Местные финансы. — Одесса, 1919. — 304 с.

201. Твердохлебов В.Н. Новейшие финансовые проблемы (1914 — 1923 г.г.). — Петроград, 1923. — 156 с.

202. Территориальные бюджеты и межбюджетные отношения // Финансы. — 1997. — № 7. — С. 10-12.

203. Тиктин Г.И. Основные организационные принципы и системы публичного хозяйства. Проблема общетерриториальных (государственных) и местных публичных финансов. — Одесса, 1928. — 108 с.

204. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / Посібник. Програма сприяння парламентам України. — К.: Заповіт, 1997. — 186 с.

205. Ткачук І.Г. Економічна самостійність регіону. — К.: Наукова думка, 1994. — 227 с.

206. Токарева Т.А. Бюджетное регулирование — основа бюджетного планирования. Учебн. пособие для студ. спец. "Финансы и кредит" / Донецкий ун-т. — К., 1988. — 80 с.

207. Точильников Г. Государственный бюджет СССР. — М-Л: Московский рабочий, 1928. — 62 с.

208. Тургенев Н.И. Опыт теории налогов. — 3-е изд. — М.: Государственное социально-экономическое издательство, 1937. — 176 с.

209. У истоков финансового права. М: Статут (в серии "Золотые страницы российского финансового права"), 1998, — Том I. — 432 с.

210. Указ Президента України "Про делегування повноважень державної виконавчої влади головам та очолюваним ними виконав-

чим комітетах сільських, селищних і міських Рад" від 30.12.1995 р. // Урядовий кур'єр. — 1996. — № 3-4. — С. 11.

211. 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.

212. 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 21.08.1995 р. // Урядовий кур'єр. — 1995. — № 127-128. — С. 9-12.

213. Указ Президента України "Про впорядкування механізму сплати ринкового збору" від 28.06.1999 р. // Урядовий кур'єр. — 1999. — № 124. — С. 10.

214. 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.

215. Улюкаев А. Государственные финансы и региональное развитие // Вопросы экономики. — 1998. — № 3. — С. 4-17.

216. Улюкаев А.В. Система межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. — 1998. — № 2. — С. 13-16.

217. Филимонов Б.И. Совершенствование составления местных бюджетов. — М.: Финансы, 1976. — 128 с.

218. 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.

219. Финансовая энциклопедия / Под ред. И.А. Блинова и А.И. Буковецкого. — М.: Государственное издательство. 1924. — 923 с.

220. Финансово-бюджетная политика в 1995 г. (с заседания коллегии Минфина РФ) // Финансы. — 1994. — № 12. — С. 7-10.

221. Финансово-кредитный словарь. Т. I. А — Й / Гл. редактор В.Ф. Гарбузов. — М.: Финансы и статистика, 1984. — 511 с.

222. Финансово-кредитный словарь. Т. II. К — П / Гл. редактор В.Ф. Гарбузов. — М.: Финансы и статистика, 1986. — 511 с.

223. Финансово-кредитный словарь. Т. III. Р — Я / Гл. редактор Н.В. Гаретовский. — М.: Финансы и статистика, 1988. — 511 с.

224. Финансы СССР: Учебник / Под ред. Н.Г. Сычева, Б.Г. Болдырева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика, 1984. — 303 с.

225. Финансы СССР за XXX лет. 1917-1947 / Отв. ред. проф. Н.Н. Ровинский. — М.: Госфиниздат, 1947. — 342 с.

226. Финансы СССР между VI и VII съездами Советов (1931-1934). — М.: Госфиниздат, 1935. — 65 с.
227. Хесин Я.Б. Пути повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов. — М.: Финансы, 1976. — 96 с.
228. Ходорович М.И. Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. — 1995. — № 10. — С. 15-20.
229. Ходский Л.В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. — 4-ое изд., перераб. и доп. — СПб, 1913. — 580 с.
230. Христенко В.Б., Лавров А.М. Новый этап реформы межбюджетных отношений // Финансы. — 1999. — № 2. — С. 3-9.
231. Хурсевич С.Н. Бюджетный федерализм и бюджетный дефицит // Финансы. — 1996. — № 4. — С. 8-11.
232. Хурсевич С.Н. Использование нормативного подхода при организации бюджетного выравнивания // Финансы. — 1996. — № 11. — С. 10-13.
233. Хурсевич С. О некоторых условиях результативности реформы межбюджетных отношений // Вопросы экономики. — 1998. — № 10. — С. 127-138.
234. Цалкин Г.М. Самообложение сельского населения (В помощь работникам сельских Советов). — М.: Госфиниздат, 1941. — 24 с.
235. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. — М.: Издательская группа "ФОРУМ-ИНФРА-М", 1998. — 160 с.
236. Черник Д.Г. Налоги в рыночной экономике. — М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. — 383 с.
237. Чуприна О.В. Місцеві податки — справа державна // Фінанси України. — № 10. — С. 94-98.
238. Шаврин В.А. Местные бюджеты СССР / Учебн. пособие для финансовых техникумов / 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Госфиниздат, 1946. — 224 с.
239. Шамсутдинов Р.Г. Перспективы совершенствования доходной базы местных бюджетов // Финансы СССР. — 1986. — № 3. — С. 26-28.
240. Шерстнева Л.А. Роль финансов в повышении экономической заинтересованности местных Советов // Финансы СССР. — 1985. — № 4. — С. 49-52.
241. Ширкевич Н.А. Местные бюджеты СССР. — М.: Финансы, 1965. — 168 с.
242. Ширкевич Н.А. Местные бюджеты. — М.: Финансы и статистика, 1991. — 126 с. — (ИСФ: Из истории советских финансов).

243. Шишкин А.Г., Захаров М.А. Бюджетные проблемы в федеративном государстве: поиски решения // Финансы. — 1997. — № 4. — С. 8-10.

244. Шпак І. Податок на коштовне майно: фiскальний дух у кожній оселі? // Діло. — 1995. — № 74. — С. 2.

245. Штурм Р. Бюджет [Перевод А.С. Изгоева]. — СПб, 1907. — 600 с.

246. Шумская Т.Б. Некоторые вопросы совершенствования доходной базы местных бюджетов // Финансы СССР. — 1987. — № 6. — С. 37-41.

247. Энциклопедический словарь. Гранат. — 7-е перераб. изд. / Под ред.: проф. В.Я. Железнякова, М.М. Ковалевского, С.А. Муромцева, К.А. Тимирязева — Том 7. Брюгге-Вар. — М.: Сов. Энциклопедия, 1940. — 639 с.

248. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: Учебник для вузов — М.: Аспект Пресс, 1996. — 319 с.

249. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. — СПб., 1890. — 532 с.

250. Ясюнас В.А. Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. — 2-е изд., доп. — М.: Изд-во "Ось — 89", 1997. — 176 с.



## Зміст

|                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------|-----|
| Передмова . . . . .                                                 | 3   |
| <b>I. Формування інституту місцевого самоврядування.</b>            |     |
| 1.1. Ідейно-теоретичні підвалини. . . . .                           | 5   |
| 1.2. Історичні корені. . . . .                                      | 18  |
| 1.3. Місцеве самоврядування в незалежній Україні. . . . .           | 27  |
| <b>II. Сутність і призначення бюджету.</b>                          |     |
| 2.1. Визначення поняття. . . . .                                    | 41  |
| 2.2. Розвиток функціональних засад. . . . .                         | 51  |
| <b>III. Еволюція місцевих бюджетів України.</b>                     |     |
| 3.1. Становлення місцевих фінансів за соціалістичних часів. . . . . | 67  |
| 3.2. Місцеві бюджети у 1930 — 1950 роках. . . . .                   | 84  |
| 3.3. Місцеві бюджети у 1960 — 1980 роках. . . . .                   | 100 |
| <b>IV. Місцеві бюджети в складі бюджетної системи.</b>              |     |
| 4.1. Бюджетна система та місцеві бюджети. . . . .                   | 119 |
| 4.2. Особливості формування доходів. . . . .                        | 127 |
| 4.3. Пріоритети у витрачанні коштів . . . . .                       | 158 |
| <b>V. Місцеві податки та збори.</b>                                 |     |
| 5.1. Економічна природа і виникнення . . . . .                      | 192 |
| 5.2. Склад місцевих податків і зборів. . . . .                      | 212 |
| 5.3. Практика місцевого оподаткування. . . . .                      | 223 |
| 5.4. Принципи нового підходу. . . . .                               | 234 |
| <b>VI. Міжбюджетні відносини.</b>                                   |     |
| 6.1. Зміст і складові міжбюджетних відносин. . . . .                | 250 |
| 6.2. Методи бюджетного регулювання. . . . .                         | 263 |
| 6.3. Законодавче забезпечення бюджетного регулювання. . . . .       | 283 |
| 6.4. Проблеми удосконалення міжбюджетних відносин. . . . .          | 299 |
| <b>VII. Місцеві бюджети в умовах ринкової трансформації.</b>        |     |
| 7.1. Суспільно-економічне значення та роль. . . . .                 | 314 |
| 7.2. Фінансова основа місцевого самоврядування. . . . .             | 322 |
| Додатки. . . . .                                                    | 337 |
| Література . . . . .                                                | 366 |

*Кириленко Ольга Павлівна*

## **Місцеві бюджети України**

(історія, теорія, практика)

Підписано до друку 4.12.2000. Формат 84×108/32.

Папір офсетний № 1. Умовн.-друк. арк. 20,16.

Зам. 0-690. Наклад 2500 прим.

Видавництво  
ТОВ "НІОС"

04119, м. Київ, вул. Дегтярівська, 38-44.

З питань придбання звертатися за адресою:

04119, м. Київ, вул. Дегтярівська, 38-44, кімн. 901.

Тел. (044) 211-02-79, 443-83-74, т/ф 211-04-41

Віддруковано з готових плівок на Головному підприємстві  
РВО "Поліграфкнига". 03057, Київ, вул. Довженка, 3.



Ольга Кириленко — автор двох навчальних посібників з курсу "Фінанси" і понад 40 наукових праць з проблем функціонування державного та місцевих бюджетів, а також удосконалення системи оподаткування, які були опубліковані протягом останніх років у провідних наукових фахових виданнях України.

Ця монографія є результатом багаторічного дослідження, проведеного при підготовці докторської дисертації, виконанні обов'язків наукового консультанта комісії з питань планування, бюджету, фінансів та контролю за приватизацією Тернопільської міської ради народних депутатів, а також викладання фінансових дисциплін у вищих навчальних закладах Тернополя, Києва, Запоріжжя, Чернівців. Окремі теоретичні положення були реалізовані під час роботи в складі групи науковців і практиків над удосконаленням проекту Бюджетного кодексу.

Ольга Кириленко закінчила з відзнакою Тернопільську академію народного господарства, де і розпочала свою наукову кар'єру, працюючи спочатку у науково-дослідному секторі, а згодом — на кафедрі фінансів. Кандидатську дисертацію захистила у 1988 р. у Московському фінансовому інституті. Нині підвищує свою кваліфікацію у докторантурі при Київському національному університеті імені Тараса Шевченка.

Метою наукової та викладацької діяльності Ольги Кириленко стало: виховання у студентів любові до фінансової науки, формування позитивного світосприйняття, активної життєвої позиції та особистої заінтересованості в результативності процесів розбудови української держави. Автор сподівається, що її монографія приверне увагу дослідників до питань функціонування місцевих бюджетів, які повинні стати реальним фінансовим підґрунтям для місцевого самоврядування, без зміцнення якого неможливо побудувати демократичне суспільство.