

## **Тема 2. Загальний фонд місцевого бюджету**

**Питання:** Дохідна частина загального фонду місцевого бюджету; Видатки загального фонду місцевого бюджету.

### **Теоретичні відомості.**

Законодавчими актами, що першими визначили склад доходів місцевих бюджетів, були закони "Про бюджетну систему Української РСР" від 5 грудня 1990 р. та "Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" від 7 грудня 1990 р. В цих документах була відображена створена правова та матеріально-фінансова основа для впровадження, функціонування та розвитку системи місцевого самоврядування. Спроба чіткого розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи була вперше зроблена в Законі "Про бюджетну систему Української РСР".

У 1992 р. був ухвалений Закон України "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", згідно з яким виділялись поняття "місцеве самоврядування" і "регіональне самоврядування", "бюджети місцевого самоврядування" і "місцеві бюджети", визначався базовий рівень місцевого самоврядування (місто, селище, село). У цьому законі були визначені доходи бюджетів місцевого самоврядування, районних та обласних бюджетів.

Схема розподілу доходних джерел між бюджетами, яка була передбачена Законом України "Про бюджетну систему України", на практиці була впроваджена лише частково. Із часу прийняття цього Закону неодноразово змінювався перелік доходів як державного, так і місцевих бюджетів. У 1996 р. була ухвалена Конституція України, а в 1997 р. – Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні", які і визначили місце і роль обласних та районних бюджетів. Порядок формування доходів місцевих бюджетів України зазнав певних змін у зв'язку із запровадженням з 2000 р. у бюджетах усіх рівнів та видів загального та спеціального фондів. Поділ бюджету на два фонди передбачений також і Бюджетним кодексом України.

Кошти, які мають загальнодержавний характер і є об'єктом загальнодержавного перерозподілу, надходять до загального фонду бюджету. У спеціальному фонді зосереджуються доходи державних цільових фондів, а також спеціальні кошти бюджетних організацій, які використовують у спеціальних цілях та мають головним чином компенсаційний характер.

Зазначені вище концептуальні підходи до поділу бюджету на загальний і спеціальний фонди знаходять відображення у складі їхніх доходів. Крім цього, складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів, згідно з Бюджетним кодексом України, є бюджети розвитку місцевих бюджетів.

Дослідження процесів формування доходів місцевих бюджетів передбачає їхній аналіз за такими характерними ознаками, як: економічна природа, територіальна локалізація, зв'язок із до чинною системою оподаткування тощо.

За бюджетною класифікацією 1996 р., запроваджувався такий розподіл всіх доходів місцевих бюджетів за економічною природою:

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

➤ *неподаткові надходження* (доходи від власності й підприємницької діяльності, від некомерційного та побічного продажу, адміністративні збори та платежі, 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 визначаються чинним законодавством);

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

Зміни у класифікації бюджетних доходів були внесені Бюджетним кодексом України, згідно з яким доходи місцевих бюджетів поділяють на чотири розділи:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом; 4) трансферти.

Зарахування цільових надходжень до спеціального фонду бюджету, а також позбавлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування і бюджетних установ права створювати позабюджетні фонди, пов'язано з виключенням державних цільових фондів з переліку доходів бюджетів.

Останніми роками приблизно 60–70 % бюджетних ресурсів акумулюється у Державному бюджеті України, а в місцевих відповідно від 30 до 40 %.

**Доходами бюджету** є кошти, які надходять у постійне користування на безповоротній основі. Вони забезпечують стабільність бюджету і фінансування його видатків.

Основними джерелами доходів місцевих бюджетів є податкові і неподаткові надходження, а також трансферти. Доходи від операцій із капіталом для місцевих бюджетів неістотні.

**Податкові надходження** – передбачені податковим законодавством України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші платежі.

**Неподаткові надходження включають:**

- 1) доходи від власності і підприємницької діяльності;
- 2) адміністративні збори та платежі;
- 3) надходження від штрафів та фінансових санкцій; 4) доходи від продажу майна.

**Трансферти** – кошти, одержані від органу державної влади чи місцевого самоврядування, міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі.

Найбільше значення у формуванні доходів місцевих бюджетів мають податкові надходження, і насамперед податок з доходів фізичних осіб, податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, платежі за використання природних ресурсів (плата за землю, лісовий дохід, плата за воду тощо). Незважаючи на досить значний перелік місцевих податків та зборів, вони поки що не відіграють значної фіскальної ролі у формуванні місцевих бюджетів України. Для дохідної частини місцевих бюджетів характерною є висока частка бюджетних трансфертів, які надходять з Державного бюджету України.

Бюджетний кодекс чітко визначив власні і закріплені доходи місцевого самоврядування на тривалу перспективу, що відкрило нові можливості для здійснення перспективного планування:

- 1) *власні доходи* – доходи, що формуються на цій території за рішенням місцевих органів влади;
- 2) *закріплені доходи* – доходи, які на постійній основі закріплені за певними місцевими бюджетами.

*Доходна частина місцевого бюджету складається з доходів:*

1) які враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;

2) які не враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

*Доходи, що враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів* – доходи, що закріплені за місцевими бюджетами для забезпечення рівня видатків, які розраховують за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості (I кошик доходів).

Якщо сума цих доходів менша за суму видатків, передбачених державою, то на різницю цьому місцевому бюджету надають трансферт (дотація вирівнювання).

*Доходи, що не враховують під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів* – власні доходи бюджетів місцевого самоврядування (II кошик доходів).

Закріплені доходи місцевих бюджетів є основою для визначення податкового потенціалу території, їхні обсяги впливають на розміри бюджетних трансфертів, які надають місцевим бюджетам з Державного бюджету України.

Надходження власних доходів не враховують під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, а це сприяє безпосередній зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходної бази.

За економічною природою власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, які формують внаслідок дій і рішень, що ухвалили місцеві органи самоврядування. Власними можна вважати лише доходи місцевих бюджетів, які можуть одночасно задовольняти такі вимоги: бути територіально локалізованими та безпосередньо залежними від діяльності органів місцевої влади, які повністю їх контролюють і використовують на свій розсуд. Найбільш характерними прикладами власних доходів є: місцеві податки і збори; платежі, які запроваджують органи місцевого самоврядування; доходи від комунального майна та підприємств комунальної власності; штрафи та санкції, пов'язані із формуванням власних доходів.

*Власні доходи місцевих бюджетів України:*

✓ місцеві податки і збори, що зараховують до бюджетів місцевого самоврядування;

- ✓ 100 % плати за землю для бюджетів міста Києва; 75 % плати за землю – для бюджетів міст обласного значення; 60 % плати за землю для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань;
- ✓ податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховують до відповідного бюджету;
- ✓ надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;
- ✓ податок на промисел, що зараховують до бюджетів місцевого самоврядування;
- ✓ надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
- ✓ плата за забруднення довкілля у частині, що зараховують до відповідного бюджету;
- ✓ кошти від відчуження комунального майна, яке перебуває в комунальній власності, зокрема від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;
- ✓ фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховують до бюджетів місцевого самоврядування;
- ✓ надходження від місцевих грошово-речових лотерей;
- ✓ плата за гранти, що надали органи місцевого самоврядування;
- ✓ гранти й дарунки у вартісному обчисленні;
- ✓ власні надходження бюджетних установ, що утримують за рахунок коштів відповідного бюджету;
- ✓ податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- ✓ платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;
- ✓ інші надходження, передбачені законом.

Закріпленими доходами є такі, що на довготерміновій основі передають до місцевих бюджетів у повному обсязі або у визначеній, єдиній для всіх бюджетів частині. У своїй суті це загальнодержавні податки, збори або доходи, які формують доходну частину місцевих бюджетів (податок з доходів фізичних осіб, державне мито, плата за ліцензії і торгові патенти тощо). Податок з доходів фізичних осіб, відповідно до чинної бюджетної практики, становить найбільш вагому частку закріплених доходів,

надходження від якого поділяють певним чином місцевими бюджетами окремих видів.

*Закріплені доходи бюджетів місцевого самоврядування:*

✓ податок з доходів фізичних осіб: до бюджетів міст Києва – 100 %, бюджетів міст обласного значення – 75 %, до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ та їхніх об'єднань – 25 % від загального обсягу податку, що справляють на їхній території;

✓ державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;

✓ плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності і сертифікати, що видають виконавчі органи відповідних рад;

✓ плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляють виконавчі органи відповідних рад;

✓ плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів

(автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляють виконавчі органи відповідних рад;

✓ надходження адміністративних штрафів, які накладають виконавчі органи відповідних рад або утворені завдяки ним в установленому порядку адміністративні комісії;

✓ єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

Бюджетний кодекс закріпив на стабільній основі перелік доходів місцевого бюджету і постійні відсотки їхнього розмежування між різними видами бюджетів.

Власні й закріплені доходи здебільшого виявляються недостатніми для фінансування витрат органів місцевого самоврядування і тому для збалансування місцевих бюджетів використовують офіційні трансферти. Трансферти надають відповідно до передачі чи делегування функцій органів державної виконавчої влади місцевому самоврядуванню, яке, згідно з вимогами законодавства, має супроводжуватися передачею необхідних фінансових ресурсів. Фінансове вирівнювання є також метою надання трансфертів місцевим бюджетам з Державного бюджету України.

Згідно з Бюджетним кодексом України, застосовують такі види міжбюджетних трансфертів: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передають до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації.

**Бюджетні дотації** – це трансферні ресурси, що передають з державного бюджету України місцевим бюджетам чи з місцевих бюджетів вищого адміністративного рівня місцевим бюджетам нижчого адміністративного рівня безповоротно для збалансування їхніх доходів і витрат. Дотація не може мати цільового призначення. Її може вважати одним з дохідних джерел місцевих бюджетів, що використовують на цілі, визначені органами місцевого самоврядування.

Під **бюджетною субвенцією** розуміють трансферні ресурси, що передають з державного бюджету місцевим бюджетам чи з місцевих бюджетів вищого рівня до місцевих бюджетів нижчого адміністративного рівня на фінансування цільових витрат і які підлягають обов'язковому поверненню у випадку нецільового використання. Бюджетні субвенції необхідно спрямовувати в місцеві бюджети розвитку, тому що вони мають стати основною формою державної фінансової підтримки інвестиційної діяльності

місцевих органів влади.

До місцевих бюджетів надходять кошти від стягнення закріплених загальнодержавних податків, а також місцеві податки та збори. Найбільше фіскальне значення серед податкових надходжень має податок з доходів фізичних осіб, його частка в податкових надходженнях місцевих бюджетів протягом останніх років перевищувала 70 %.

Серед платежів, пов'язаних з використанням природних ресурсів, найбільшу роль відіграє плата за землю. Незначними залишаються кошти від стягнення місцевих податків і зборів.

Основними неподатковими надходженнями до місцевих бюджетів є кошти від приватизації комунального майна, державне мито, адміністративні штрафи та фінансові санкції, відсотки банків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами, плата за оренду майна, яке перебуває в розпорядженні місцевого самоврядування та ін. Обсяги неподаткових надходжень певною мірою відображають активність органів місцевого самоврядування на фінансовому ринку та ринку праці, діяльність у сфері місцевого господарства і, зокрема, щодо розпорядження належним їм майном, дієвість контрольної роботи місцевих фіскальних органів тощо.

Власні надходження бюджетних установ – це основна частина неподаткових надходжень, за останні три роки їхня частка становила понад 10 % сукупних доходів місцевих бюджетів.

Доходи від власності і підприємницької діяльності, що здійснюють органи місцевого самоврядування останніми роками, не досягали і 0,5 % від загальної суми адміністративних зборів та платежів, доходи від некомерційного та побічного продажу становили близько 1 % сукупних доходів місцевих бюджетів України.

Враховуючи те, що частка власних доходів у місцевих бюджетах України незначна, особливого значення набуває вирішення проблем зміцнення доходної бази, розвитку місцевого оподаткування, здійснення ефективного бюджетного регулювання

### **Запитання для самоконтролю знань**

1. Сутність поняття місцеві бюджети та склад місцевих бюджетів.
2. Структура системи місцевих фінансових інститутів.
3. Поняття самостійності бюджету.
4. Зарубіжний досвід забезпечення самостійності місцевих бюджетів.
5. Сутність поняття "місцеві фінансові ресурси".
6. Склад доходів місцевих бюджетів.
7. Формування доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків та зборів.
8. Сутність видатків місцевих бюджетів та їх види
9. Види видатків на здійснення повноважень
10. Розмежування видатків між місцевими бюджетами