

ТЕМА 2. БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ І БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ

1. Економічний зміст і роль державного бюджету.
2. Бюджетна система і бюджетний устрій України.
3. Бюджетна класифікація.
4. Бюджетний дефіцит, проблеми дефіциту бюджету.
5. Механізм організації міжбюджетних відносин.

1. ЕКОНОМІЧНИЙ ЗМІСТ І РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Вирішення соціально-економічних проблем суспільства значною мірою залежить від стану державних фінансів і їх складової частини – бюджету.

*Державний бюджет України – централізований фонд фінансових ресурсів держави, який використовується для виконання покладених на неї функцій, передбачених Конституцією України. Термін, на протязі якого діє складений та затверджений бюджет, називається **бюджетним періодом**.*

Державний бюджет України є основним фінансовим планом утворення і використання загальнодержавного фонду грошових коштів.

У цьому визначенні відбиті *три істотні ознаки бюджету*, що характеризують його економічний зміст.

1. По-перше, він служить загальнодержавним фондом грошових коштів. Бюджет є формою планомірного накопичення й використання коштів для забезпечення функцій, здійснюваних органами державної влади, регіонального й місцевого самоврядування.

Водночас бюджет – це не просто фонд грошових коштів. Такий фонд у сумарному вигляді ніколи не існує, тому що протягом року в міру надходження прибутків вони спрямовуються на покриття запланованих витрат. У цьому розумінні *бюджет являє собою кошторис, розпис доходів і витрат держави, узгоджених між собою як за обсягом, так і за термінами надходження й використання коштів*.

2. По-друге, за допомогою державного бюджету здійснюється розподіл і перерозподіл значної частини національного доходу між виробничою і невиробничою сферами, окремими галузями економіки, виробничо-територіальними комплексами й окремими регіонами. Через державний і місцеві бюджети розподіляється близько 70 % національного доходу.

Міжгалузевий і територіальний перерозподіл ВВП і НД здійснюється відповідно до загальнодержавних планів соціально-економічного розвитку. За допомогою державного бюджету забезпечується пріоритет загальнодержавних інтересів над відомчими й місцевими. У державному бюджеті зосереджуються кошти на фінансування цільових комплексних програм економічного розвитку, фінансуються соціальні потреби, здійснюється раціональне розміщення виробничих сил.

3. По-третє, він є основним фінансовим планом. Поряд із ним, існують інші, самостійні фінансові плани, стосовно яких він займає чільне місце. Він виконує провідну й координуючу роль в системі фінансових і кредитних планів, забезпечуючи їх взаємне узгодження.

4. По-четверте, за допомогою державного бюджету здійснюється контроль над раціональним використанням ресурсів.

Сутність державного бюджету будь-якої країни визначається її соціально-економічним ладом, природою, завданнями і функціями держави. Від функцій, які бере на себе держава в процесі регулювання суспільного життя взагалі й економіки зокрема, залежить розмір державних витрат, які необхідні для виконання цих функцій.

Бюджет, його величина, його динаміка, окремі параметри безперечно залежать від стану економіки. Разом з тим бюджет виступає активним чинником впливу на соціально – економічний стан країни. Масгрей [45] з цього приводу відмічає: "Хоча управління державним бюджетом охоплює грошові потоки доходів і видатків, основні його проблеми не фінансові. Вони не стосуються грошей, ліквідності або ринків капіталу. Це скоріше проблеми розміщення ресурсів і розподілу доходів, повної зайнятості, стабільності цін та економічного зростання".

Головними функціями бюджету є:

—забезпечення життєдіяльності держави як цілісного соціального організму, державотворення, національна безпека;

—вплив на соціальну систему держави і забезпечення суспільного добробуту;

—вплив на економічну систему (державний сектор економіки, макро-економічні параметри, структуру економіки);

—виправлення викривлень у розвитку територіальної системи економіки, раціональний розвиток і розміщення виробничих сил;

–здійснення трансформаційних перетворень в економіці, формування конкурентного ринкового середовища, сприяння виходу вітчизняних виробників на зовнішні ринки.

На сучасному етапі розвитку економіки важливого значення набуває *система показників державного бюджету* та їх застосування в бюджетному плануванні. Вони дають уявлення про роль держави в трансформаційних процесах і результативність використання для цієї мети державного бюджету. Бюджетні показники в основі свого формування мають цілий ряд макроекономічних показників, проте в свою чергу вони активно впливають на макроекономічну ситуацію. До числа абсолютних показників бюджету слід віднести обсяг доходів і видатків, дефіцит бюджету. Доходи бюджету в свою чергу поділяються на неподаткові й податкові надходження, у тому числі – на прямі й непрямі. Видатки бюджету поділяються на поточні та витрати розвитку. Всі зазначені показники мають тісний зв'язок із загальнооекономічними показниками і, в першу чергу, з обсягами ВВП, національним доходом, показниками балансу доходів і витрат населення, платіжним балансом, динамікою оптових і роздрібних цін, фондом оплати праці.

Подальша деталізація показників бюджету здійснюється визначенням відносних показників доходів і окремих елементів доходів у відсотках відносно ВВП, в тому числі по прямим і непрямим податкам. Визначається також галузева і територіальна структура податкових надходжень і видатків. У галузі соціального захисту визначається розмір витрат на одного жителя, школяра, на одного вихованця дошкільного дитячого закладу тощо.

2. БЮДЖЕТНИЙ ДЕФІЦИТ, ПРОБЛЕМИ ДЕФІЦИТУ БЮДЖЕТУ

Державний бюджет має доходну частину (або джерела формування фінансових ресурсів) і видаткову частину (або напрямки використання коштів). Важливою характеристикою бюджету є співвідношення доходів та видатків, яке визначає бюджетний дефіцит. Дефіцит державного бюджету визначається як різниця між видатками й джерелами грошових коштів за формулою 2.1:

$$\text{Дефіцит бюджету} = \text{Видатки} - \text{Доходи}. \quad (2.1)$$

Між дефіцитом та його фінансуванням існує рівновага:

Дефіцит = Запозичення – Погашення боргу + Зміна залишків бюджету.

Межі бюджетного дефіциту та джерела його покриття встановлюються Верховною Радою при затвердженні державного бюджету. В розвинених країнах світу стало правилом, за яким дефіцит бюджету не повинен перевищувати видатків на розвиток економіки.

Причин бюджетного дефіциту може бути декілька: економічна криза, фінансова нестабільність, безконтрольне збільшення витрат бюджету, широкі можливості надання пільг, дотацій, дешевого кредиту.

Профіцит бюджету – це перевищення доходів бюджету над його видатками. Зустрічається рідко.

Первинний профіцит бюджету – різниця між доходами бюджету за винятком позик і видатками, зменшеними на обслуговування державного боргу. Цей показник використовується для характеристики можливостей скорочення дефіциту бюджету і державного боргу. Досягнення первинного профіциту означає, що частина коштів бюджету використовується для погашення боргів, тобто сума заборгованості зменшується.

Ідеальний стан державного бюджету – повне покриття державних видатків надходженням коштів. Однак така ситуація зустрічається дуже рідко. Частіше має місце дефіцит державного бюджету, тобто перевищення видатків над доходами. Для покриття дефіциту бюджету використовуються такі способи:

1) внутрішні й зовнішні запозичення. Вони здійснюються шляхом продажу державних цінних паперів, зовнішніх запозичень у закордонних держав, приватних закордонних кредиторів, міжнародних фінансових організацій;

2) емісія грошових коштів Державним банком.

Для збереження стабільності економіки уряди розвинених країн намагаються всіма засобами уникнути невиправданої емісії грошей.

Існує декілька теорій відносно бюджетного дефіциту.

Перша концепція полягає в тому, що бюджет повинен бути збалансованим на протязі кожного року. Однак при більш старанному розгляді цієї проблеми стає очевидним, що такий стан бюджету обмежує можливості держави по антициклічному регулюванню економіки. Наприклад, якщо економіка зіштовхується з тривалим періодом безробіття, доходи населення падають. При таких обставинах податкові надходження автоматично скорочуються. Прагнучи неодмінно збалансувати бюджет, уряд повинен або підвищити ставки податків, або скоротити державні витрати, або застосувати поєднання цих дій. Наслідком усіх цих заходів буде ще більше скорочення попиту.

Або, навпаки, в умовах інфляції при збільшенні грошових доходів автоматично збільшуються податкові надходження. Для запобігання майбутнього перевищення видатків над доходами уряд повинен заподіяти наступні заходи: або знизити ставки податків, або збільшити урядові витрати, або використати комбінацію цих дій. Наслідком цих заходів буде посилення інфляції.

Друга концепція ґрунтується на тому твердженні, що бюджет повинен бути збалансованим на протязі економічного циклу, а не кожного року. Ця концепція припускає, що уряд здійснює антициклічний вплив і одночасно прагне збалансувати бюджет. Логічне підґрунтя цієї концепції здається простим, розумним, привабливим. Дійсно, для того, щоб протидіяти спаду, уряд зменшує податки й збільшує витрати, тобто свідомо викликає дефіцит бюджету. У процесі наступного інфляційного підйому уряд підвищує ставки податків і зменшує урядові витрати. Позитивне сальдо бюджету, що з'являється, може бути використане на покриття дефіциту, який з'явився в період спаду. Таким чином уряд проводить позитивну антициклічну політику й одночасно балансує бюджет. Але необов'язково щорічно, а можливо, за декілька років.

Специфічною проблемою є те, що спади й підйоми в економічному циклі можуть бути неоднаковими за глибиною й тривалістю. Наприклад, тривалий і глибокий спад може змінитися коротким періодом підйому. Поява великого дефіциту за період спаду в даному випадку не компенсується невеликим позитивним сальдо в період процвітання, отже буде мати місце циклічний дефіцит бюджету.

Третя концепція пов'язана з ідеєю так званих функціональних фінансів. Відповідно до цієї концепції головна мета державних фінансів полягає в забезпеченні збалансованості економіки, а не бюджету. При цьому досягнення макроекономічної стабільності може супроводжуватися як позитивним сальдо, так і стійким бюджетним дефіцитом.

Друга й третя концепції становлять підґрунтя сучасної фінансової політики. Запорукою свого успіху така політика має чітку програму фінансових заходів щодо стабілізації грошового обігу, контролю за розвитком бюджетного дефіциту й пошуку джерел його покриття, виділення бюджетних коштів на ті заходи, що дають значний економічний ефект.

3. БЮДЖЕТНА СИСТЕМА І БЮДЖЕТНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

Бюджетна система України є сукупністю окремих її ланок, юридично пов'язаних між собою, яка базується на загальних принципах.

До місцевих бюджетів належать обласні, міські, районні, селищні й сільські бюджети. Бюджет області об'єднує обласний бюджет та бюджети міст і районів обласного підпорядкування. Бюджет міста, що має районний поділ, включає міський бюджет і бюджети районів, які входять у його склад. Бюджет району об'єднує районний бюджет, бюджети міст районного значення, селищні й сільські бюджети.

*Сукупність усіх бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, називають **зведеним або консолідованим бюджетом**.*

Зведений бюджет – це бюджет, що утворюється завдяки об'єднанню показників доходів і видатків усіх бюджетів. Він використовується для аналізу й державного регулювання суспільних процесів.

***Бюджетний устрій** характеризує принципи побудови бюджетної системи, її структуру й організацію взаємозв'язків між окремими ланками цієї системи.*

Бюджетний устрій України визначається Конституцією, законом України "Про бюджетну систему", Бюджетним кодексом.

Підґрунтям бюджетного устрою є народногосподарський комплекс та адміністративно-територіальний поділ країни.

Бюджетний устрій ґрунтується на ***принципах: єдності, повноти, обґрунтованості, збалансованості, гласності, наочності самостійності, субсидіарності*** всіх бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, ***справедливості і неупередженості, відповідальності*** всіх учасників бюджетного процесу.

Принцип єдності бюджетної системи виходить з принципу єдності держави. Цей принцип обумовлений наявністю єдиного плану економічного й соціального розвитку країни. Єдність бюджетної системи забезпечується єдністю правової бази, спільною методологією складання бюджетів усіх рівнів, узгодженими принципами бюджетного процесу, єдиною грошовою системою, єдністю соціально-економічної політики, поданням бюджетної інформації від одного рівня бюджетної системи до іншого.

Ланки бюджетної системи не протистоять одна одній. Кожен із бюджетів нижчого рівня входить до бюджету вищого рівня.

Принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний період.

Принцип повноти полягає у відображенні в бюджеті всієї сукупності доходів і витрат.

Принцип обґрунтованості (реальності) запланованих доходів і витрат забезпечується тим, що вони ґрунтуються на індикативному плані (прогнозі)

соціально-економічного розвитку України та її територій, на показниках зведених фінансових планів галузей економіки, кредитних планів банків. Це дозволяє точніше розраховувати можливі надходження податків і інших обов'язкових платежів до бюджету.

Принцип гласності полягає в необхідності висвітлення в засобах масової інформації показників бюджету і звітності про його виконання. Згідно із Бюджетним кодексом прийняті певні кроки щодо підвищення прозорості й відкритості бюджетного процесу. З часу введення його в дію буде публікуватися проект бюджету, а після його прийняття – і сам документ з усіма додатками.

Принцип наочності означає необхідність відображення показників бюджету в тісному зв'язку з динамікою макроекономічних показників в Україні й за її межами, використання порівняльного аналізу трендів, динаміки темпів і пропорцій економічного розвитку.

Самостійність бюджетів різних ланок бюджетної системи визначається наявністю самостійних джерел доходів і права самостійного їх використання.

Принцип субсидіарності – розподіл окремих видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між різними рівнями місцевих бюджетів повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача.

Принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Принцип відповідальності учасників бюджетного процесу – кожен учасник бюджетного процесу несе відповідальність за свої дії або бездіяльність на кожній стадії бюджетного процесу.

Оскільки основні функції управління державою зосереджені у вищих органах законодавчої та виконавчої влади, головне місце в бюджетній системі України належить державному бюджету. З нього фінансуються заходи загальнодержавного значення: освіта, культура, наука, оборона, правоохоронні органи, утримання органів державного управління, структурна перебудова економіки, створення матеріальних і фінансових резервів. Через державний бюджет здійснюється перерозподіл фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Із місцевих бюджетів фінансується біля 90 % витрат на соціальний захист населення.

4. БЮДЖЕТНА КЛАСИФІКАЦІЯ

Бюджетна класифікація – єдине систематичне, функціональне групування доходів і видатків бюджету за однорідними ознаками, що забезпечує загальнодержавну і міжнародну порівнянність бюджетних даних

Чітка система класифікації і групування доходів та видатків дає змогу звести бюджети всіх рівнів на єдиній методичній базі, виконати об'єктивний аналіз структури джерел доходів та напрямків видатків за їх цільовим призначенням, здійснювати контроль за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування. Загальна структура бюджетної класифікації за положеннями Бюджетного кодексу України наведена на рисунку 2.2.

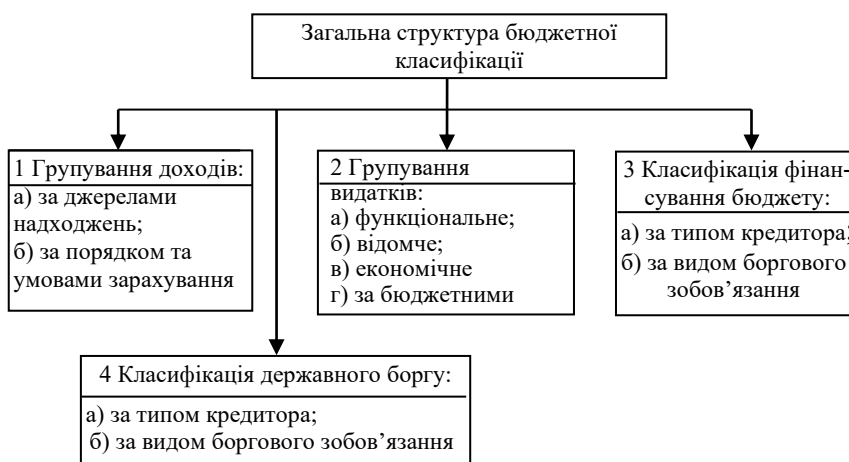


Рис. 2.2 Загальна структура бюджетної класифікації

Бюджетна класифікація України включає до свого складу наступні класи:

- доходи бюджету;
- видатки бюджету;
- фінансування дефіциту бюджету;
- державний борг.

Доходи бюджету в бюджетній класифікації характеризуються восьмизначним кодом. Перша цифра цього коду характеризує п'ять основних джерел доходів бюджету, а саме:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) офіційні трансферти;
- 5) державні цільові фонди.

За порядком та умовами зарахування доходів бюджету вони поділяються на **закріплені і регулюючі**.

Закріплені – це доходи, які законодавчими актами постійно або на довгостроковій основі віднесені у доходну частину певного рівня бюджетної системи або у твердо фіксованому розмірі. Наприклад, у державному бюджеті закріпленим джерелом доходу є податок на додану вартість.

Регулюючі – це такі доходи, надходження яких у нижчестоящі бюджети щороку визначаються Верховною Радою або представницьким органом місцевого самоврядування вищого рівня при затвердженні своїх актів про бюджет. Так, у 2000 році регулюючими доходами були прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств, акцизний збір з вироблених в Україні товарів.

Класифікація видатків дає змогу визначити не лише сам факт використання міністерствами та відомствами бюджетних коштів, а й пов'язати ці видатки з виконанням програмних завдань держави. Функціональна структура видатків складається відповідно до основних функцій держави. Функції держави можна поділити на три категорії.

До першої категорії видатків належать загальнодержавні послуги. До них входять: державне управління; судова влада; міжнародна діяльність; фундаментальні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу; національна оборона; правоохоронна діяльність і забезпечення безпеки держави.

До другої категорії видатків належать суспільні та соціальні послуги, тобто: витрати на освіту; охорону здоров'я; соціальний захист і соціальне забезпечення населення; житлово-комунальне господарство; культуру та мистецтво; засоби масової інформації; фізичну культуру і спорт.

До третьої категорії видатків належать державні послуги, пов'язані з економічною діяльністю, а саме: промисловість та енергетика; будівництво; сільське господарство, лісове господарство, рибальство й мисливство; транспорт, шляхове господарство, зв'язок, телекомунікації й інформатика; інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю; заходи, пов'язані з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи та соціальним захистом жителів цієї зони; охорона навколишнього середовища та ядерна енергетика; попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій і наслідків стихійного лиха; поповнення державних запасів і резервів.

Важливою особливістю бюджетної класифікації є розмежування видатків за економічною ознакою на поточні й капітальні видатки.

Поточні видатки – це витрати споживання на фінансування мережі установ, підприємств і організацій соціального захисту населення, навчальних закладів тощо. До них долучаються: оплата праці й нарахування

на заробітну плату працівників бюджетних установ, придбання матеріалів, оплата послуг з утримання бюджетних установ, видатки на від- рядження тощо.

Видатки розвитку або капітальні видатки – це витрати бюджету на фінансування інвестиційної діяльності, зокрема фінансування капітальних вкладень виробничого й невиробничого призначення, структурної перебудови народного господарства та інші. До капітальних видатків належать платежі з метою придбання капітальних активів, землі, нематеріальних активів або капітальні трансферти, що передаються одержувачам із метою придбання ними схожих активів, компенсації витрат, пов'язаних із руйнуванням чи ушкодженням основних фондів.

Загальними принципами класифікації видатків є підпорядкованість установ і організацій, що фінансуються з певного рівня бюджетної системи, а також їх територіальна приналежність.

Класифікація фінансування бюджету визначає джерела фінансових ресурсів для покриття дефіциту бюджету, а також показує використання коштів, які утворилися внаслідок перевищення доходів над витратами.

Класифікація фінансування бюджету вміщує два розділи:

- 1) фінансування за типом кредитора, тобто за власниками боргових зобов'язань;
- 2) фінансування за типом боргового зобов'язання.

Класифікація боргу містить інформацію про усі непогашені борги органів управління. непогашений борг класифікується за типом кредитора й боргового зобов'язання з розподілом на внутрішній і зовнішній борги.

Щойно прийнятий Бюджетний кодекс вводить нову ознаку класифікації бюджету – класифікацію за конкретними програмами, головним завданням якої є забезпечення суспільного контролю за використанням бюджетних коштів. Це дає можливість відстежувати ефективність використання сплачених податків у контексті фінансування тієї чи іншої програми.

Таким чином, Бюджетний кодекс реалізує один із принципів суспільних фінансів – платник податків повинен бачити результат сплати податку.

5. МЕХАНІЗМ ОРГАНІЗАЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених

законодавчими актами України за бюджетами та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Механізм міжбюджетних відносин залежить від фінансової політики держави і ґрунтується на положеннях макроекономічної теорії.

Централізована модель міжбюджетних відносин характеризується такими принципами:

- відсутність або формальне розмежування повноважень місцевих органів влади і держави;
- повна підпорядкованість регіональних інтересів національним;
- переважне фінансування місцевих бюджетів у вигляді фінансової допомоги з центру.

Позитивними рисами централізованої моделі міжбюджетних відносин є концентрація фінансових ресурсів і можливість їх оперативного використання у кризових фінансових ситуаціях. Водночас централізованій системі властиві і негативні риси, а саме: відсутність зацікавленості місцевих органів влади у розвитку власної фінансової бази, упевненість у тому, що за будь-якої ситуації бюджет регіону буде збалансований.

Децентралізована модель міжбюджетних відносин ґрунтується на таких принципах:

- невтручання держави в бюджетний процес на місцях;
- чітке законодавче розмежування дохідних джерел і видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи;
- цілеспрямований розвиток фінансової автономії місцевих органів самоврядування на основі забезпечення відповідності дохідних джерел і бюджетних повноважень.

В Україні прийнята децентралізована модель міжбюджетних відносин. Власна модель міжбюджетних відносин в умовах становлення самостійної бюджетної системи формується із врахуванням світового досвіду, узагальненого в Європейській хартії місцевого самоврядування [23], ратифікованій Верховною Радою України.

Складність проблеми організації міжбюджетних відносин в Україні зумовлена такими чинниками:

- нерівномірністю розміщення виробничого потенціалу на території України;
- нерівномірністю розміщення природних ресурсів, соціальними, віковими, кліматичними відмінностями;
- суттєвою різницею в податковій спроможності територій.

Ключовим інструментом у системі міжбюджетних відносин є державні мінімальні стандарти з метою забезпечення єдиного рівня та якості життя на всій території України. Провідна роль у вирішенні цієї задачі належить

обласним та районним бюджетам. Проте внаслідок зростаючої диференціації регіонів наповнюваність їх бюджетів вкрай нерівномірна: одні регіони є донорами, інші – реципієнтами. Витрачання коштів із місцевих бюджетів має певні особливості порівняно із державним бюджетом, вони зумовлені різною природою і специфікою завдань органів державної влади і місцевого самоврядування. Але що стосується самих місцевих бюджетів, то напрямки використання їх коштів однотипні. Якщо розглядати розміри видатків у розрахунку на душу населення (такі показники точніше відображають ступінь задоволення суспільних потреб, аніж обсяги місцевих бюджетів), то можна спостерігати значні відмінності, які виникли і поглиблюються внаслідок недосконалої системи міжбюджетних відносин.

Процес організації міжбюджетних відносин повинен будуватися на принципах:

- створення взаємозв’язку між податковою спроможністю й видатками в регіонах, зацікавленості в ефективному використанні ресурсів;
- розмежування загальногосподарських і місцевих задач;
- відповідності обсягу повноважень, закріплених за органами місцевого самоврядування, доходам регіональних бюджетів.

З прийняттям Бюджетного кодексу Верховна Рада чітко розділила повноваження між бюджетами різних рівнів. Державний бюджет відповідає за фінансування загальнодержавних інститутів – судоустрій, силові, контролюючі органи. Місцеві бюджети фінансують функції, безпосередньо наближені до споживача – школи, дитячі садочки, лікарні тощо.

Міжбюджетні відносини в Україні включають такі основні елементи, як: власні, закріплені, регулюючі доходи, нормативи відррахувань від загальнодержавних податків і зборів, дотації, субсидії, субвенції, внески в державний бюджет України, бюджетні позики (рис. 2.3).

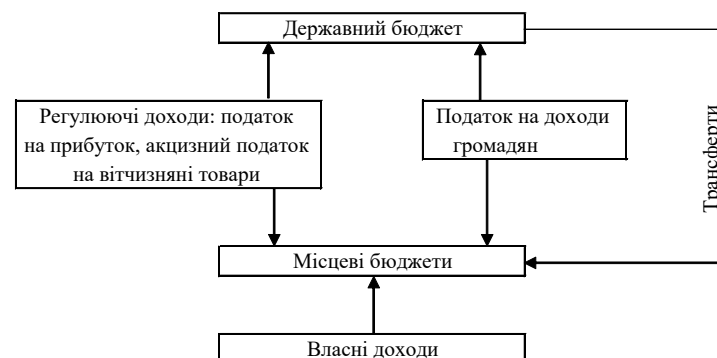


Рис. 2.3 Схема організації міжбюджетних відносин

Кошти місцевих бюджетів створюються за рахунок власних, закріплених регульованих доходів, а також прямих бюджетних трансфертів. **Власні доходи** визначають самостійність місцевих бюджетів. Склад власних доходів місцевих бюджетів схематично представлено на рисунку 2.4.



Рис. 2.4 Джерела власних доходів місцевих бюджетів

Питання про джерела формування доходів місцевих бюджетів довгий час було предметом довгої дискусії і непорозумінь. Наприклад, у минулому власті АР Крим добилися права залишати собі акцизний збір на товари вітчизняного виробництва і стали надавати пільги своїм підприємствам. У результаті склалася ситуація, коли з лікєро-горілочаною продукцією кримських підприємств не могла конкурувати аналогічна продукція інших регіонів. Тому за місцевими бюджетами закріплені тільки ті податки, які не можуть негативно впливати на економіку країни.

Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок **власних**, визначених законом джерел, та **закріплених** у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших платежів.

До прийняття Бюджетного кодексу частина власних доходів місцевих бюджетів була невеликою. У Бюджетному кодексі до виключних доходів місцевих бюджетів віднесені (рисунки 2.4): прибутковий податок з громадян, плата за землю, надходження від продажі земель несільськогосподарського призначення і податок на прибуток комунальних підприємств. У результаті цього доля власних доходів місцевих бюджетів зросте до 14 %. Внаслідок того, що місцевій владі дозволено зараховувати до своїх бюджетів розвитку надходження від продажу земель несільськогосподарського призначення підвищується інвестиційна привабливість підприємств.

У 1990 році в українському законодавстві з'явилося поняття "**закріплені доходи**".

***Закріплені доходи** становлять законодавчо затверджені джерела надходження коштів, що не підлягають передачі бюджету нижчого рівня, або частково закріплені за бюджетом вищого рівня і в певному обсязі підлягають передачі до бюджету нижчого рівня.*

Зрозуміло, орган влади, маючи у своєму розпорядженні власні і

закріплені на законодавчій основі доходи, відчуває себе самостійним.

Визначення закріплених доходів для кожного рівня бюджетної системи ще не означає, що місцеві бюджети формуються тільки на основі закріплених доходів. Їх може не вистачити для покриття витрат, які передбачені програмами соціально-економічного розвитку регіонів.

Для цього введені так звані регулюючі доходи, які формуються у вигляді диференційованих ставок відрахувань від загальнодержавних податків і зборів.

***Регулюючі доходи** – це доходи, які розподіляються між різними рівнями бюджетної системи. Регулюючі доходи характеризуються тим, що вони передаються як відрахування від загальнодержавних податків і зборів із бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня.*

У 2000 році регулюючим був податок на прибуток підприємств. 20 % акцизного збору з вітчизняних товарів належав до зарахування в місцеві бюджети, 80 % – у державний бюджет.

Важливим є те, що у Бюджетному кодексі передбачено відкрите формування бюджетів усіх рівнів, при формуванні своєї прибуткової бази вони будуть прямо взаємодіяти з центром.

Задача досягнення збалансованості бюджетів усіх рівнів дуже складна і в умовах нинішньої ситуації не може бути вирішена тільки за рахунок власних, закріплених і регулюючих доходів. Тому використовується друга форма бюджетного регулювання – трансфертні платежі та вилучення коштів. Вперше в Бюджетному кодексі визначено поняття бюджетної трансакції, а також як вона повинна проводитися й контролюватися.

Кодекс ліквідує таку систему перерозподілу доходів, коли центр розподіляв фінанси між областями, області між районами, в результаті до сіл майже нічого не доходило.

Процедура перерозподілу коштів буде здійснюватися за так званою формульною системою, згідно з якою трансферти будуть розраховуватися за єдиною для всіх формулою, параметри якої закладені у Бюджетному кодексі.

Трансфертні платежі здійснюються в трьох формах: дотації, субсидії, субвенції.

Дотації виділяються безповоротно із бюджету вищого рівня бюджету нижчого рівня на суму відсутніх коштів для збалансування даного бюджету.

Субсидії мають строго цільовий характер і виділяються на фінансування конкретних установ чи заходів поточного бюджету.

Субвенції також носять строго цільовий характер, але це часткова пільгова допомога. Останню суму коштів, що не вистачає для фінансування певного заходу, орган місцевого самоврядування повинен профінансувати самостійно. Субвенції виділяються переважно до бюджету розвитку.

У разі, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів перевищують розмір місцевого бюджету, держава відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” вилучає частину цього надлишку.

При плануванні місцевих бюджетів слід враховувати різний рівень економічного розвитку окремих областей. За цією ознакою можна виділити чотири групи областей:

- 1) з найменш розвиненим потенціалом;
- 2) області, рівень економічного розвитку яких дещо нижчий;
- 3) області з недостатнім рівнем економічного розвитку, доходи яких не забезпечують передбачених законодавством соціальних виплат;
- 4) області, які потребують до себе особливої уваги.

Розподіл областей за категоріями дає можливість побудувати систему державного регулювання місцевих бюджетів, визначити пріоритети в розвитку промислового потенціалу, забезпечити принципи справедливості щодо формування соціальної інфраструктури.

Ключовим інструментом у системі міжбюджетного вирівнювання є державні мінімальні соціальні стандарти з метою забезпечення єдиного рівня та якості життя у межах усієї країни.