



**КИРИЛЕНКО**  
**Ольга Павлівна,**  
доктор економічних наук, професор

## **ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Розглянуто окремі теоретичні та практичні питання функціонування державних фінансів. Вказано на найсуттєвіші недоліки діючої системи міжбюджетних відносин в Україні, механізму надання бюджетних трансфертів, формування дохідної бази місцевих бюджетів, порядку казначейського обслуговування бюджетів. Наголошено на необхідності подолання наявних негативних тенденцій як важливої передумови підвищення ефективності державних фінансів в Україні.*

*The separate theoretical and practical questions of functioning of state finances are considered. The most substantial lacks of the operating system of interbudgetary relations in Ukraine are marked, mechanism of grant of budgetary transfert, forming of profitable base of local budgets and order of treasury maintenance of budgets. The necessity of overcoming of existent negative tendencies as important pre-condition of rise of efficiency of state finances in Ukraine is marked.*

Однією зі складових фінансової системи кожної країни є державні фінанси, що становлять у ній значну частку; їм належить вирішальна роль у забезпеченні виконання державою властивих їй функцій щодо економічного, соціального і політичного розвитку. Функціонування державних фінансів у сучасних умовах вимагає зміни багатьох теоретичних підходів і стереотипів щодо природи згаданого явища відповідно до надбань фінансової науки Заходу. Без цього неможливо сформувати оптимальний і результативний фінансовий механізм, спрямований на підвищення ефективності державних фінансів.

Наука про державні фінанси почала формуватися у XVIII ст., хоча їх функціонування має тривалішу історію і тісно пов'язане з виникненням та розвитком інституту держави. Характерною особливістю наукової думки Заходу є принципова відмінність від пануючих у пострадянському науковому просторі уявлень про сутність державних фінансів. За влучним висловом д. е. н. проф. В. Л. Андрущенка, у своїх дефініціях західні вчені уникають неконкретних алегорій на зразок ототожнення державних фінансів з "відносинами"[1, 100].

Найбільш розповсюджені точки зору щодо суті державних фінансів полягають

у представленні їх наступним чином: як державного господарювання; державного сектору; суспільного багатства у формі грошей і кредиту, що знаходиться у розпорядженні держави; грошових фондів суспільного використання, зосереджених у державних органах; державної діяльності та альтернативних способів фінансування державних видатків; завжди лімітованих грошових коштів у розпорядженні державних властей та супутньої їм інституційно-організаційної діяльності [1, 5, 79–84]. Такі підходи дають змогу більш точно відобразити зміст категорії державних фінансів, пов'язати їх функціонування з конкретними кількісними параметрами, зокрема державними доходами і видатками, бюджетом, державним боргом тощо.

Державні фінанси за своїм складом можуть розглядатися у вузькому і широкому значеннях. Відповідно до першого вони включають лише фінанси центральної влади або загальнодержавні фінанси, а за другим – охоплюють загальнодержавні та місцеві фінанси [2, 800]. Ми схилиємося до ширшого тлумачення державних фінансів, що закономірно передбачає включення до їх складу загальнодержавних, регіональних та місцевих грошових фондів і відповідних організаційних інститутів. Саме широке трактування державних фінансів актуалізує постановку й вирішення таких завдань: фінансове забезпечення загальнонаціональних потреб, проведення подальшої децентралізації фінансових ресурсів, оптимальне поєднання інтересів країни та окремих територіальних формувань, вдосконалення міжбюджетних відносин, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування.

Концептуальним підґрунтям сучасного вчення про державні фінанси є теорія суспільних благ, відповідно до якої держава, а отже й органи місцевого самоврядування, продукують певні

суспільні блага або блага колективної необхідності, колективних потреб, які ринкові структури не можуть і не здатні виробляти (оборона, правоохоронна діяльність, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, охорона навколишнього природного середовища). Задовольняються колективні потреби за допомогою фіску і бюджету. При цьому суспільні блага обов'язково набувають окремих особливостей, характерних для товарного ринку, тобто вимагають визначення їх корисності і вартості як особливого підвиду товару. Все це, у свою чергу, потребує застосування принципово інших підходів до формування бюджету (особливо, визначення його видаткової частини), за рахунок якого і проводиться фінансування суспільних потреб. У контексті теорії суспільних благ стає очевидною помилковість розповсюдженого у вітчизняній науці поділу суспільного господарства на виробничу і невиробничу сфери і відповідно до цього – практичного застосування залишкового методу фінансування так званої невиробничої сфери, яка безпосередньо пов'язана із задоволенням саме колективних потреб.

Згадані вище концептуальні положення теорії державних фінансів набувають особливого значення у нинішній час, коли в Україні відбуваються широкомасштабні трансформаційні процеси, зумовлені переходом від однієї економічної системи до іншої – від командно-адміністративної економіки до ринкового господарювання. Власне цей перехід і визначає багато в чому складність процесу реформування державних фінансів у нашій країні.

Склалося так, що протягом усіх років незалежності саме в сфері державних фінансів України сконцентрувалися найбільш гострі проблеми, зокрема: забезпечення відповідними фінансовими ресурсами сталого розвитку країни; збільшення державних доходів та опти-

мізація державних видатків; скорочення державної заборгованості; здійснення ефективного перерозподілу бюджетних ресурсів між територіями країни, сферами діяльності, верствами населення; скорочення бюджетного дефіциту; проведення подальшої децентралізації бюджетної системи і встановлення партнерських взаємовідносин між рівнями влади тощо.

Необхідність вирішення згаданих проблем обумовила визначення центрального напрямку сучасної фінансової політики України – підвищення ефективності державних фінансів [3, 7; 4, 9]. Заходи, що проводяться у цій сфері, спрямовані на посилення впливу державних фінансів і зокрема бюджетної політики на соціально-економічний розвиток України. Найважливішими і невідкладними завданнями в урядових документах названо:

- запровадження середньострокового бюджетного планування;
- оптимізація кількості та підвищення результативності бюджетних програм, запровадження щорічної звітності головних розпорядників бюджетних коштів;
- удосконалення механізму застосування програмно-цільового підходу до складання і виконання бюджету шляхом упорядкування та оптимізації мережі бюджетних установ, реалізація принципу поступового переходу від утримання бюджетних установ до виділення їм коштів для надання суспільних послуг;
- підвищення якості казначейського обслуговування бюджетів усіх рівнів;
- посилення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів за допомогою паспортів бюджетних програм;
- подальше зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів для забезпечення соціально-економічного розвитку територій;
- удосконалення міжбюджетних відносин у напрямку більш повного врахування динаміки фінансово-бюджетних та

соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

- врегулювання міжбюджетних відносин на рівні районів, територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань;
- поетапне запровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів як складової їх середньострокового планування;
- оптимізація підтримки з державного бюджету виконання галузевих програм розвитку з урахуванням вимог СОТ.

Як бачимо, поставлені завдання з підвищення ефективності державних фінансів мають різноплановий характер. Вони торкаються багатьох аспектів акумуляції, аллокації та використання фінансових ресурсів країни. Перелік актуальних проблем, які мають місце в цій сфері, можна продовжити. Ми розглянемо окремі теоретичні та практичні питання, що виникають у процесі реалізації поставлених завдань з удосконалення організації міжбюджетних відносин, формування та виконання місцевих бюджетів.

У першу чергу слід наголосити на негативній тенденції постійного збільшення державного споживання в Україні, яке стає непосильним для реального сектору економіки, що підтверджує зростання заборгованості суб'єктів господарювання перед бюджетом. Незважаючи на зміни, спрямовані на зменшення ставок податків та обов'язкових внесків, сукупний обсяг акумульованих коштів у централізованих грошових фондах збільшується. Так, якщо в 1999 р. доходи зведеного бюджету України, Пенсійного фонду та державних соціальних позабюджетних фондів становили 34,6% ВВП, то у 2002 р. – 38,8%, а в 2003 р. – 40,1% (див. табл. 1). Така динаміка свідчить про те, що як бюджетна, так і податкова системи виконують суто фіскальну функцію. Водночас досвід ринкових країн показує, що великі обсяги

державного споживання можливі лише за умови доволі високого соціально-економічного розвитку країни, незначного з позиції фінансової безпеки тіньового сектору, наявності ефективної системи контролю за використанням державних коштів.

Якщо розглянути бюджетну систему України, то можна зауважити значну централізацію бюджетних ресурсів, 70% яких зосереджується у державному бюджеті (див. табл. 2), причому спостерігається суттєве відхилення запланованих і фактичних пропорцій розподілу доходів і видатків між державним та місцевими бюджетами. Наприклад, згідно з Постановою Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на 2003 рік" передбачалося досягнення цієї пропорції як 60% і 40% [7], а фактичне співвідношення склало 70% і 30%.

Як відомо, в 2001 р. в Україні розпочалася реформа міжбюджетних відносин, яка сприяла вирішенню багатьох проблем, що роками нагромаджувалися й набули надзвичайної гостроти, перетворилися на реальну загрозу державній цілісності та

повноцінному функціонуванню інституту місцевого самоврядування. Позитивними надбаннями реформи стало проведення на довготривалій основі розмежування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів із застосуванням принципу субсидіарності; визначення складу закріплених і власних доходів місцевих бюджетів, розширення переліку останніх; встановлення стабільних нормативів розподілу найважливішого, з позицій фіску, прибуткового податку з громадян (податку з доходів фізичних осіб); визначення видів міжбюджетних трансфертів; запровадження прозорого та неупередженого механізму бюджетного регулювання. Однак поряд з позитивними надбаннями залишається багато невирішених проблем.

Так, протягом останніх років в Україні зростала кількість дотаційних адміністративно-територіальних одиниць і відповідних місцевих бюджетів, збільшувалася питома вага дотацій і субвенцій у сукупних доходах бюджетів територіальних громад, особливо сільських бюджетах. Більшість місцевих бюджетів за теперішніх умов неможливо збалансувати без залучення

Таблиця 1  
Динаміка державних фінансів України за 2000–2003 рр. [5]  
(у % до ВВП)

	Роки			
	2000	2001	2002	2003
<b>Зведений бюджет</b>				
Доходи	28,9	26,9	27,4	28,5
Видатки	28,3	27,2	26,7	28,7
Дефіцит (-), профіцит (+)	0,6	-0,3	0,7	-0,2
<b>Пенсійний фонд</b>				
Доходи	7,6	8,0	8,9	9,5
Видатки	8,4	8,8	10,3	9,3
<b>Державні соціальні позабюджетні фонди</b>				
Доходи	1,4	1,7	2,1	2,1
Видатки	1,2	1,5	2,1	2,2
<b>Сектор державних фінансів загалом</b>				
Доходи	35,2	35,3	38,8	40,1
Видатки	35,8	36,4	38,4	40,2

Таблиця 2

**Доходи зведеного бюджету України  
за 2000–2003 рр. (без офіційних трансфертів) [6, 46]**

(млн. грн.)

	Роки			
	2000	2001	2002	2003
<b>Зведений бюджет</b>	49118	54935	61954	75165
<b>Державний бюджет</b>	34806	37199	42525	52618
<i>питома вага (%)</i>	71	68	69	70
<b>Місцевий бюджет</b>	14312	17736	19429	22547
<i>питома вага (%)</i>	29	32	31	30

міжбюджетних трансфертів; перевищення доходів (власних і закріплених) над видатками властиве лише обмеженій кількості бюджетів. За даними Державного казначейства України питома вага офіційних трансфертів у сукупних доходах місцевих бюджетів зростає за 2001–2003 рр. з 29,2% до 34,6% (див. табл. 3).

Зростання абсолютних і відносних розмірів дотацій та субвенцій засвідчить про значні масштаби перерозподільчих процесів усередині бюджетної системи, спричинені недостатніми обсягами власних і закріплених на постійній основі доходних джерел місцевих бюджетів, розміри яких не дозволяють здійснити заплановані бюджетні видатки.

Ще одна негативна тенденція – збільшення диференціації середньодушових

видатків місцевих бюджетів у регіонах, основного показника, що віддзеркалює стан фінансового вирівнювання. Порівняння значень цих показників протягом останніх років свідчить, що політика фінансового вирівнювання проводиться неефективно. Отже, потреби населення задовольняються по-різному, залежно від того, на якій території воно проживає, тоді як Основний Закон країни гарантує всім однакові можливості щодо освіти, медичної допомоги, підтримки в старості тощо. Як свідчить практика, кошти, що виділяються з державного бюджету, використовуються не для проведення вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів, а суто на покриття поточних потреб місцевого самоврядування.

Нині залишаються значні розбіжності в

Таблиця 3

**Структура доходів місцевих бюджетів України за 2001–2003 рр. <sup>1</sup>**

(%)

Групи доходів	Роки		
	2001	2002	2003
Податкові надходження	59,3	58,9	54,2
Неподаткові надходження	8,3	6,4	7,2
Доходи від операцій з капіталом	0,5	2,2	2,9
Цільові фонди	2,7	0,9	1,5
Офіційні трансферти	29,2	31,6	34,6
Усього	100	100	100

<sup>1</sup> Розраховано за даними [8, 9].

здійсненні видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення як загалом, так і за основними функціями. Причому найбільші коливання середньодушових видатків спостерігаються в бюджетах міст обласного і районного значення порівняно з бюджетами обласних центрів. Мінімальні та максимальні значення видатків міських бюджетів України в 2003 р. у розрахунку на одну особу наявного населення подає в табл. 4.

Наведемо декілька прикладів, що стосуються рівнів видатків, пов'язаних із задоволенням життєво важливих потреб громадян. Так, за даними Асоціації міст України та громад, у 2003 р. [10] серед бюджетів обласних центрів середньодушові видатки на освіту коливалися від

109,2 грн. чол. в Одесі до 223,6 грн. ос. в Ужгороді; серед бюджетів міст обласного значення – від 108,1 грн. ос. у Бердянську до 354,4 грн. ос. у Кузнецовську; серед бюджетів міст обласного значення – від 14,0 грн. ос. у Теплогірську до 123,3 грн. ос. в Зеленодольську.

Найбільшою полярністю характеризуються видатки на охорону здоров'я з бюджетів міст обласного та районного підпорядкування; мінімальне значення середньодушових видатків у 2003 р. було 0,2 грн. ос. у Чугуєві, а максимальне в Алушті – 269,7 грн. ос. Такі ж великі коливання характерні й для видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення: від 0,01 грн. ос. у Хусті до 279,6 грн. ос. в Жовтих Водах.

Таблиця 4

**Діапазони коливання середньодушових видатків міських бюджетів у 2003 р. [10, 78–91, 99–133]**

(грн. чол.)

Видатки за функціями	Міста:		
	обласні центри	обласного значення	районного значення
Органи місцевого самоврядування <i>Розмах варіації</i>	14,1 – 34,5 20,4	11,8 – 108,4 96,6	6,2 – 68,6 62,4
Освіта <i>Розмах варіації</i>	109,2 – 223,6 114,4	108,1 – 354,4 246,3	14,0 – 123,3 109,3
Охорона здоров'я <i>Розмах варіації</i>	79,0 – 159,2 80,2	0,2 – 269,7 269,5	0,04 – 92,8 92,76
Соціальний захист і соціальне забезпечення <i>Розмах варіації</i>	65,3 – 140,0 74,7	0,01 – 279,6 279,59	0,1 – 99,6 99,5
Житлово-комунальне господарство <i>Розмах варіації</i>	22,8 – 84,3 61,5	0,5 – 121,7 121,2	0,5 – 107,7 107,2
Культура та мистецтво <i>Розмах варіації</i>	7,7 – 17,3 9,6	1,3 – 68,6 67,3	0,1 – 23,5 23,4
Засоби масової інформації <i>Розмах варіації</i>	0,3 – 3,4 3,1	0,02 – 11,4 11,38	0,1 – 3,1 3,0
Фізична культура і спорт <i>Розмах варіації</i>	1,8 – 13,8 12,0	0,2 – 22,8 22,6	0,03 – 6,4 6,37
Будівництво <i>Розмах варіації</i>	1,3 – 60,9 59,6	0,1 – 155,2 155,1	0,3 – 87,4 87,1
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика <i>Розмах варіації</i>	11,0 – 53,2 42,2	0,6 – 32,7 32,1	0,1 – 39,1 39,0

Ще одна проблема – механізм визначення обсягів міжбюджетних трансфертів: дотацій вирівнювання, додаткових дотацій і субвенцій. До 2001 р. процес надання та визначення їх абсолютних розмірів, був заполітизований, непрозорий і залежний від суб'єктивних, а не об'єктивних чинників. Запровадження формульного порядку розрахунку обсягів дотацій вирівнювання сприяло певною мірою подоланню цих недоліків. Проте механізм визначення субвенцій і надалі залишається непрозорим. Крім цього, недоліки, властиві дотаціям, стали характерними для субвенцій. Кількість цільових субвенцій постійно зростає саме під тиском політичних чинників. Це дуже тривожна ситуація, оскільки абсолютні розміри субвенцій постійно зростають: за останніх 6 років їхній обсяг збільшився в 17 разів. Більш того, обсяги субвенцій

зростають випереджаючими темпами порівняно з дотаціями (див. табл. 5). Це означає, що за межі формульних розрахунків виводиться значна частка бюджетних ресурсів, яка перерозподіляється усередині бюджетної системи – майже 6,5 млрд. грн. У складі цих коштів є також субвенції на інвестиційні проекти.

Стосовно порядку визначення дотацій вирівнювання слід зауважити, що він має окремі недоліки. Так, визначення рівня податкоспроможності територій проводиться на основі даних про фактичні надходження встановленого переліку закріплених за місцевими бюджетами доходів, більшість з яких характеризується надзвичайною нестабільністю, що не дає змоги об'єктивно оцінити податкову силу адміністративно-територіальних одиниць і, відповідно, проводити фінансове вирівнювання. Мова йде про податок із доходів

Таблиця 5

**Міжбюджетні трансферти в складі державного бюджету України<sup>2</sup>**

Роки	Міжбюджетні трансферти			
	дотації		субвенції	
	сума	% у видатках	сума	% у видатках
1992 (млн. крб.)	–	–	4992,3	0,7
1993 (млн. крб.)	–	–	68066,5	1,2
1994 (млрд. крб.)	–	–	16533,8	3,5
1995 (млрд. крб.)	48484,7	2,6	–	–
1996 (млрд. крб.)	81107,5	2,8	–	–
1997 (млн. грн.)	2119,5	7,7	–	–
1998 (млн. грн.)	2502,2	10,2	–	–
1999 (млн. грн.)	2045,1	8,1	381,2	1,5
2000 (млн. грн.)	3993,2	11,8	34,7	0,1
2001 (млн. грн.)	3817,7	9,1	3170,8	7,5
2002 (млн. грн.)	4252,8	8,6	4746,1	9,6
2003 (млн. грн.)	5561,1	10,7	4854,0	9,3
2004 (млн. грн.)	7356,7	11,5	6493,7	10,1

<sup>2</sup> Складено і розраховано на основі щорічних законів Про Державний бюджет України за 1992–2004 рр.

фізичних осіб, який становить більш ніж 2/3 кошика доходів, що враховуються при визначенні обсягів дотацій вирівнювання.

Ми вважаємо, що в перспективі при визначенні податкоспроможності територій слід враховувати не лише фактично зібрані доходи як результат діяльності органів податкової служби, а також об'єктивну спроможність територій щодо мобілізації податкових надходжень до місцевих бюджетів, тобто податкову базу. При цьому основний акцент має бути зроблений на обсягах доходів, що підпадають під оподаткування: доходах населення, прибутку підприємств, вартості нерухомого майна (при запровадженні податку на нерухомість) тощо. Врахування податкової бази, тобто сукупності об'єктів, що підлягають оподаткуванню, дає змогу об'єктивно оцінити податкову "силу" територій. Крім цього, такий підхід, як підтверджує досвід багатьох країн (Данії, Норвегії, Швеції, Великобританії, Франції), виключає можливість органам місцевої влади впливати на обсяги міжбюджетних трансфертів за допомогою політики в галузі доходів і видатків. Звичайно, врахування податкової бази в процесі фінансового вирівнювання можливе лише за умови формування значного масиву інформації про доходи, прибутки, нерухоме та рухоме майно, інші об'єкти оподаткування, а також наявності налагодженої системи контролю за їх станом і рухом.

Не менш важливим елементом формульного порядку є фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, необхідні для визначення потреби в коштах органів місцевого самоврядування з огляду на виконання покладених на них функцій. Аналіз процесу встановлення фінансових нормативів свідчить, що їх не можна розглядати нині як інструмент нормативного планування видатків місцевих бюджетів на основі науково обґрунтованого визначення потреби в бюджетних ресурсах; ці нормативи є лише важелем

для здійснення перерозподільчих процесів. Справа в тому, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості отримують не методом прямого розрахунку, на основі врахування потреб у коштах бюджетних установ, а "зворотним" шляхом – коли загальний прогнозний обсяг видатків на визначену мету з усіх місцевих бюджетів України ділиться на сукупний контингент отримувачів суспільних послуг.

Нормативи бюджетної забезпеченості не враховують регіональну специфіку, наявну мережу і стан об'єктів соціально-культурної сфери; розмір цих нормативів переважно недостатній для забезпечення нормальної роботи бюджетної сфери. Щорічно місцеві фінансові органи змушені вишукувати додаткові кошти для фінансування життєво важливих потреб. Ситуація весь час загострюється, адже повноваження місцевого самоврядування зростають, а їх фінансові ресурси збільшуються неадекватно до нових функцій і завдань. Окрім цього, ще й сам обсяг фінансових ресурсів визначається центральними органами державної влади.

Ми вважаємо, для проведення ефективного фінансового вирівнювання необхідно повніше враховувати відмінності в соціально-економічному становищі окремих територій, специфіку природно-кліматичних умов, особливості історичного розвитку населених пунктів, ступінь їхньої урбанізації, місцезнаходження тощо.

Хоча запровадження формульного порядку розрахунку обсягів дотацій вирівнювання стало важливим кроком на шляху до створення об'єктивної, зрозумілої і прозорої процедури визначення видаткових потреб територій, проте окремі з використовуваних елементів діючої методики залишаються непрозорими. Мова йде, насамперед, про встановлення чисельних коригуючих коефіцієнтів, визначення абсолютних сум окремих видатків, а також штучне й вибіркоче збільшення дохідної бази місцевих



бюджетів, яке здійснюється без необхідного пояснення і розрахунків.

Ми вважаємо, що слід обов'язково ув'язати механізм надання бюджетних трансфертів адміністративно-територіальним одиницям з виконанням найважливіших макроекономічних показників соціально-економічного розвитку території, забезпечити стимулювання збільшення податкового потенціалу, бюджетних доходів, зменшення рівня дотаційності місцевих бюджетів. Справа в тому, що нині недосить дієвими для органів місцевого самоврядування є стимули до збільшення власної дохідної бази, пошуку нових джерел доходів, а також перевиконання запланованих показників як державного, так і місцевих бюджетів. Потребує відпрацювання механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам у зв'язку з перевиконанням плану надходжень загального фонду держбюджету.

Багато гострих і болючих проблем залишається у сфері місцевих фінансів і їх центральної ланки та фінансової основи органів місцевого самоврядування – місцевих бюджетах. На порядку денному дуже гостро стоїть питання всемірного зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування як однієї з необхідних умов для формування в нашій країні демократичного суспільства. У зв'язку з цим особливої актуальності набувають проблеми складу і структури дохідної частини місцевих бюджетів.

За підсумками 2003 р. питома вага власних і закріплених на постійній основі доходів становила лише 65,8% сукупних доходів місцевих бюджетів України [9]. Незважаючи на розширення у Бюджетному кодексі України переліку власних доходів, їхній обсяг не дає змоги задовольнити поточні потреби територіальних громад, питома вага цієї групи дохідних джерел залишається незначною в сукупних доходах місцевих бюджетів. Так, у 2003 р. частка власних доходів бюджетів

обласних центрів коливалася від 9,4% в Житомирі до 30,9% у Чернівцях, у Тернополі вони становили 25,1%. У містах обласного підпорядкування діапазон коливань становив від 3,1% до 54,4%, в містах районного – від 3,7% до 52,3%. Більш висока частка цих доходів характерна для курортних, туристичних місцевостей, торгових центрів [10, 14–17].

Крім цього, протягом останніх років спостерігається поступове зменшення кошика власних доходів, головним чином через зменшення надходжень від:

- ринкового збору – в зв'язку із запровадженням прогресивніших форм торгівлі, зокрема супермаркетів;
- плати за землю – внаслідок переходу суб'єктів малого бізнесу на єдиний податок;
- орендної плати як результату проведення приватизації.

Неефективним в Україні є місцеве оподаткування, яке практично не виконує основної функції – фіскальної. Питома вага місцевих податків і зборів у сукупних доходах місцевих бюджетів знаходиться в межах 4%. За 5-ма з діючих 12 податків і зборів у 2003 р. надходжень не було, а на частку 2 (комунального податку і ринкового збору) припадає? усіх коштів від місцевого оподаткування (див. табл. 6).

Не працює нині й ще один інститут місцевих фінансів – місцеві запозичення. За рахунок місцевих позик у зарубіжних країнах формується в середньому 10–15% доходів місцевих бюджетів [11, 214]. У країнах з перехідною економікою місцеві позики становлять 2–3% валового внутрішнього продукту [12]. В Україні загалом за період з 1995 р. донині, тобто за 10 років, обсяг місцевих запозичень становив лише близько 400 млн. грн. або 0,2% валового внутрішнього продукту за 2003 р. Після окремих невдалих спроб випуску й розповсюдження облігацій місцевих позик у 2003–2004 рр. спостерігається деяке поживлення цієї практики.

Згідно з Бюджетним кодексом України

Таблиця 6

Структура надходжень місцевих податків і зборів<sup>3</sup>

(%)

Види місцевих податків і зборів	Роки			
	1998	2000	2002	2003
<b>Місцеві податки:</b> з реклами	1,3	2,2	3,4	3,1
комунальний	45,4	33,8	28,6	24,1
<b>Місцеві збори:</b> готельний	5,6	8,6	10,6	11,9
за припаркування автотранспорту	1,5	1,4	1,6	1,9
ринковий	32,9	41,5	48,2	50,3
за видачу ордера на квартиру	0,1	0,1	0,5	0
курортний	0,4	0,3	0,2	0,3
за право використання місцевої символіки	0,7	1,0	1,1	1,3
за проведення місцевих аукціонів	0,1	0,1	0	0,1
за проїзд прикордонними областями	3,9	3,8	1,6	1,6
за дозволи на розміщення об'єктів торгівлі	8,0	7,0	5,5	5,3
з власників собак	0	0,1	0,5	0,1
Усього	100	100	100	100

кошти від випущених місцевих позик повинні надходити до бюджету розвитку, який формується у складі кожного місцевого бюджету з метою акумуляції ресурсів, призначених для інвестицій та інновацій. Розміри бюджетів розвитку нині незначні, їх питома вага коливається від 2 до 11% сукупних доходів бюджетів обласних центрів (див. табл. 7), у багатьох невеликих містах, селах і селищах вони дорівнюють нулю. Водночас невирішених проблем на рівні територіальних громад дуже багато. Достатньо зазначити сучасний стан житлового фонду, в якому 1/4 загальної площі у містах не обладнана водопроводом, у селах – майже 3/4; приблизно така ж ситуація з каналізацією і центральним опаленням; близько 17% житлової площі не забезпечено газопостачанням [13].

На стан державних фінансів значною мірою впливає процес виконання бюджетів, який у нашій країні забезпечують органи казначейства. Як відомо, головною

метою створення системи Державного казначейства в Україні було забезпечення ефективного управління бюджетними коштами та підвищення оперативності у фінансуванні видатків у межах наявних фінансових ресурсів. Переведення на казначейське обслуговування майже 12 тис. місцевих бюджетів привело до значного зростання обсягу грошових коштів, закумульованих на рахунках Державного казначейства України. Від початку 2004 р. залишки коштів у національній та іноземній валюті збільшилися в 2,5 разу порівняно з попереднім роком за станом на 19.07.2004 р. становили 15 млрд. грн., з них залишки коштів у національній валюті – 11–12 млрд. грн. [14]. Для порівняння: залишки коштів усіх банків на кореспондентських рахунках НБУ (кількість банків близько 160) на ту ж саму дату становили 8,6 млрд. грн. Наведені дані свідчать про необхідність проведення кардинальних організаційних та методологічних заходів для оптимізації управління єдиним казначейським рахунком на принципах економічної ефективності,

<sup>3</sup> Розраховано за даними [8].

мінімізації екстерналій управління коштами бюджету на грошово-кредитну систему, залучення передового зарубіжного досвіду в цій сфері.

Як видно з досвіду останніх років, є багато проблем, пов'язаних з обліком зобов'язань розпорядників бюджетних коштів, здійсненням видатків бюджетних установ за рахунок власних надходжень. Значно утруднений нині контроль обсягів зобов'язань розпорядників коштів, через те, що, поряд з видатками із загального фонду, бюджетна установа здійснює видатки за рахунок власних надходжень. При цьому незрозуміло, за яким принципом і в якому обсязі підписують договори, в яких обсягах і хто потім відповідатиме за зобов'язаннями згідно з цими угодами, що приймаються нібито за рахунок власних надходжень.

Перехід на казначейське обслуговування, на жаль, зумовив чимало проблем, які суттєво ускладнили бюджетний процес загалом, а в деяких випадках унеможливили діяльність органів місцевого

самоврядування. На наш погляд, ці проблеми, можна згрупувати таким чином: методологічні, технічні, кваліфікаційні.

Методологічні проблеми полягають у надто ускладненому процесі здійснення видатків, що призводить до великого обсягу документообороту й бюрократизації бюджетного процесу. Вважаємо за можливе запровадити диференційований підхід до організації виконання бюджету залежно від виду місцевих бюджетів. Так, на рівні сільських та селищних бюджетів, де немає фінансових органів, виконання бюджету має бути максимально спрощеним, проте повинно забезпечувати, по суті, вимоги бюджетного законодавства. У випадку, коли сільська рада – єдиний розпорядник коштів сільського бюджету, вона повинна подавати в казначейство розпис бюджету та помісячний розпис, а представлений кошторис і план асигнувань мають йому дорівнювати, і тому доцільно відмовитися від подання останніх.

Зважаючи також на структуру видатків

Таблиця 7

**Питома вага бюджету розвитку в доходах бюджетів обласних центрів України у 2003 р.<sup>4</sup>**

(%)

Міста	Частка бюджету розвитку	Міста	Частка бюджету розвитку
Вінниця	3,4	Полтава	9,5
Дніпропетровськ	2,3	Сімферополь	2,3
Донецьк	3,2	Суми	6,2
Житомир	5,9	Тернопіль	5,7
Івано-Франківськ	6,2	Ужгород	11,6
Кіровоград	2,9	Харків	6,5
Луцьк	5,3	Херсон	5,3
Луганськ	3,5	Хмельницький	7,9
Львів	–	Черкаси	3,5
Миколаїв	2,8	Чернівці	9,1
Одеса	7,5	Чернігів	5,4

<sup>4</sup> Розраховано за даними [10, с. 9].

сільських та селищних бюджетів (для прикладу: в цих бюджетах Тернопільської області на заробітну плату з нарахуваннями припадає понад 85%) та ефективність реєстрації зобов'язань органами казначейства, вважаємо за доцільне на початковий період відмовитися від реєстрації зобов'язань для цього рівня бюджету. Здійснення таких заходів усуне технічні та кваліфікаційні проблеми, оскільки саме при обслуговуванні сільських бюджетів вони відчуваються найбільш гостро.

Наявність оперативної та достовірної інформації є перевагою казначейської системи обслуговування бюджетів порівняно з банківською. При розробці вимог до інформації про виконання бюджету слід враховувати потреби не тільки органів влади, місцевого самоврядування, а й суб'єктів господарювання, недержавних громадських формувань, громадян країни, тобто усіх, хто є платниками податків або користувачами бюджетних коштів. Зрозумілість, доступність даних про стан виконання бюджетів сприятиме практичному втіленню таких важливих принципів бюджетної системи, як публічність та прозорість.

Постійний пошук оптимальних рішень, спрямованих на підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, забезпечення їх цільового використання, запровадження механізмів прозорості та підзвітної діяльності органів, що виконують бюджет, сприятиме утвердженню в суспільстві демократичних відносин, формуватиме позитивну громадську думку про діяльність органів державної влади.

### Література

1. Андрущенко В. Л. *Фінансова думка Заходу у ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів)*. – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.
2. *Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 3/Редкол.: С. В. Мочерний (відп.*

*ред.) та ін.* – К: Видавничий центр “Академія”, 2002. – 952 с.

3. *Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Відкритість, дієвість, результативність” // Урядовий кур’єр. Орієнтир.* – 2003. – № 173. – С. 1–13.

4. *Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Послідовність. Ефективність. Відповідальність” // Урядовий кур’єр. Орієнтир.* – 2004. – № 60. – С. 1–16.

5. <http://www.niss.gov.ua/Evointeg/Prez1/roz2.htm>.

6. *Інформаційно-аналітичні матеріали до розширеного засідання колегії Міністерства фінансів України 5 березня 2004 року / Міністерство фінансів України.* – К., 2004. – 99 с.

7. *Постанова Верховної Ради України Про основні напрями бюджетної політики на 2003 рік // Державний вісник України.* – 2002. – № 14. – С. 5–7.

8. *Звіти про виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя по доходах за станом на 1 січня 2002, 2003 та 2004 рр. Державне казначейство України.*

9. *Висновки про виконання Державного бюджету України та використання бюджетних коштів за 2003 рік / Підготовлено департаментом контролю та аналізу бюджетів України, затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 06.05.2004 р. № 9–1 / Київ: Рахункова палата України, 2004. – Вип. 8.*

10. *Фінансовий стан міст. 2003 р. / Асоціація міст України та громад.* – К., 2004. – 138 с.

11. *Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб.* – К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.

12. <http://www.ier.kiev.ua>.

13. *Статистичний щорічник України за 2002 рік. Державний комітет статистики України.* – К., 2003.

14. <http://budget.rada.gov.ua/>.