# **ПЛАН**

# Вступ

1. Сутність та роль бюджету в соціально-економічних процесах.

**2.** Структура бюджету.

**3.** Становлення бюджетної системи України.

**4.** Розвиток концепцій реформи системи міжбюджетних відносин в Україні.

**5.** Шляхи стабілізації бюджетної системи України.

Висновки

Перелік використаної літератури

Додатки

**Вступ.**

Бюджет та бюджетна система загалом відноситься до тієї сфери суспільного життя, що безпосередньо стосується інтересів всіх і кожного. В бюджеті будь-якої країни відбиваються важливі економічні, соціальні, політичні проблеми життя суспільства і людини.

В умовах ринкових відносин і особливо в перехідний період до ринку бюджетна система є найважливішим економічним регулятором. Від того, наскільки правильно побудовано бюджетну систему залежить ефективне функціонування всього народного господарства країни, зовнішніх відносин.

Кожна країна має свою бюджетну систему, що відображає її економічну, соціальну, зовнішньоекономічну політику. Важливість питання побудови ефективної бюджетної системи полягає у тому, що через бюджетну систему, зокрема, через її ланки перерозподіляється частина національного доходу, що обумовлено необхідністю створення централізованого фонду грошових коштів для забезпечення суспільних потреб та повного виконання державою своїх функції.

Актуальність теми посилюється тим, що бюджетна система нашої країни на сьогоднішній день є фактичною копією бюджетної системи колишнього СРСР. На пострадянському і постсоціалістичному європейському просторі вже усі держави, крім України та Білорусії, реформували або розпочали реформувати свої бюджетні системи. І це стало дієвим фактором суттєвих економічних зрушень в цих державах, виходу із стадії соціально-економічної кризи.

Стало очевидно, що бюджетна система потребує вдосконалення: форм та методів планування бюджетів різних рівнів, ефективного використання бюджетних коштів, міжбюджетних стосунків.

За останній час тема становлення, розвитку та проблем бюджетної системи висвітлювалась у наукових роботах зарубіжних і вітчизняних вчених–економістів, таких як: В.Федосов, В.І.Кравченко, С.А.Буковинський, С.Хегрут.

Метою моєї роботи є розгляд, спроба аналізу найважливіших проблем бюджетної системи та напрямки вирішення цих проблем.

Об’єктом дослідження є бюджетна система. Предмет дослідження – економічні відносини, що виникають з приводу формування та використання централізованого фонду коштів на державному та на місцевому рівні.

Робота містить п”ять пунктів, кожен з яких є нібито окремою темою, але всі об”єднані загальним питанням теми. У перших двох висвітлено сутність поняття бюджетної системи та роль в соціально-економічних проццесах, розглянуто її складові. В третьму розглянуто бюджетну систему, що склалась на даний час в Україні. Розділ містить історичні відомості стосовно становлення бюджетної системи та характеристика сучасного стану бюджетної системи.

І, в заключних двох пунктах розглядається зарубіжний досвід становлення бюджетних систем та можливі напрямки вирішення проблем бюджетної системиУкраїни та кроки, що вже зроблені у цьому напрямку.

**1. Сутність та роль бюджету в соціально-економічних процесах.**

Бюджет - складна економічна категорія. Як категорія, державний бюджет являє собою систему економічних відносин, що складаються в суспільстві в процесі формування, розподілу та використання централізованого грошового фонду країни, призначеного для задоволення суспільних потреб. Іншими словами, **державний бюджет** - це грошові відносини, що виникають у держави з фізичними та юридичними особоми у зв′язку з розподілом та перерозподілом національного доходу, призначеного для фінансування народного господарства, соціально-культурних заходів та установ, управління державою, укріплення обороноздатності країни.

Будучи частиною бюджетних відносин, державний бюджет як категорія характеризується тими ж рисами, які притаманні фінансам вцілому, але в той же час має свої особливості, які відрізняють його від інших сфер та ланок фінансових відносин. До числа таких особливостей слід віднести те, що:

а) бюджет являє собою економічну форму перерозподільчих відносин, пов′язаних з відокремленням частини національного доходу в руках держави та її використанням для суспільних потреб;

б) за допомогою бюджету здійснюється перерозподіл національного доходу (національного багатства) між найважливішими сферами суспільного виробництва (промисловістю, сільським господарством, транспортом, будівництвом і т.д.), в межех галузей народного господарства, між сферами суспільної діяльності (виробничою і невиробничою сферами економіки), між регіонами країни та територіями;

в) область бюджетного розподілу займає центральне місце в складі державних фінансів, що визначило ключовим положенням бюджету у порівнянні з іншими ланками фінансової системи.

Важливою є роль бюджету у розподілі сукупного суспільного продукту та національного доходу. В бюджеті країни акумулюється значна частина знов створеної вартості-нацонального доходу, розподілюваного і розподілюваного у відповідності з ринковими законами суспільного розвитку для забезпечення розширеного відтворення та задоволення загальнодержавних потреб.

В умовах ринкових відносин розподіл національного доходу відбувався за рахунок створення, розподілу та використання грошових доходів та накопичень. До числа таких доходів відносяться, перш за все, державні доходи, доходи підприємств та об′єднань, різних комерційних структур, фінансових груп, банків, а також доходи населення. Значна частина національного доходу поступає в бюджет шляхом прямого перерозподілу – оподаткування державних, приватних та комерційних підприємств. Розподіл частини національного доходу через державний бюджет обумовлено необхідністю створення централізованого фонду грошових коштів для розширеного відтворення та задоволення інших сукупних потреб суспільства, шляхом перерозподілу коштів між галузями виробничої та невиробничої сфер життєдіяльності суспільства, а також між економічними районами країни.

Перерозподіл національного доходу між галузями, об′єднаннями, фірмами через державний бюджет обумовлено головним чином необхідністю передачі частини чистого доходу із однієї галузі суспільного виробництва в іншу у відповідності з планами економічного та соціального розвитку країни, з програмами радикальних економічних перетворень суспільства, для проведення перебудови структури суспільного виробництва і т.д.

Такий перерозподіл в значній мірі визваний різним рівнем технічного оснащення, нерівномірністю розміщення та виявлення нових природних багатств, діючою системою ціноутворення і тим, що при переході до ринкових відносин необхідна підтримка із сторони держави перспективних галузей виробництва. Перерозподіл національного доходу як між галузями так і в середині галузей здійснюється за рахунок державних інвестицій та пріоритетного фінансування окремих видів виробництв, високих технологій, інноваційних процесів. Важливим направленням перерозподілу національного доходу є виділення частини коштів на розвиток невиробничої сфери. В умовах ринкових відносин це перш за все стосується підтримки державою таких сфер життєдіяльності суспільства, як освіта, здоров′я, наука та культура.

Як економічна категорія, бюджет відображає складні відносини з приводу руху централізованих грошових ресурсів, призначених для задоволення суспільних потреб. Зважаючи на той факт, що бюджет в певній мірі є передумовою, та результатом суспільного розвитку, можна виділити фактори, які впливають на формування бюджету та його використання. Такими факторами є:

а) економічні;

б) соціальні;

в) політичні.

**Економічні фактори** в значній мірі пов′язані з макроекономічними процесами, що відбуваються в сфері суспільного виробництва. Сюди відноситься сукупний суспільний продукт, валовий внутрішній продукт, національний доход, економічне зростання (спад) виробництва, інфляція, безробіття і т.д.

З точки зору перспектив формування бюджету, основною закономірністю відтворення в умовах ринку повинна стати тенденція збільшення фонду нагромадження при розподіленні національного доходу України. Це дозволить здійснити більш цілонаправлену інвестиційну політику, укріпити матеріально-технічну базу виробництва і тим самим збільшити доходну частину державого бюджету України.

**Соціальні фактори** формування та використання бюджету в значній мірі обумовлені особливостями відтворення робочої сили і населення країни вцілому. Сюди слід віднести фінансові кошти, що йдуть на освіту, охорону здоров′я, соціально-культурні міроприємства, соціальний захист населення, а також величину суспільного фонду споживання; обсяг і рівень заробітної плати різних категорій працюючих; розмір споживчого кошику; товарообіг державної та комерційної торгівлі; мережу дошкільних, шкільних та професійно-технічних учбових установ, вузів і т.д.

**Політичні фактори** безпосередньо пов′язані з забезпеченням обороноздатності країни та підтримкою внутрішнього правопорядку, управлінням країною, законодавчою та виконавчою владою.

Як висновок можна відзначити,що найважливіше призначення бюджету - це створення метеріальної основи для реалізації державою своїх функцій: економічної, соціальної, політичної та оборонної.

Сутність державного бюджету як економічної категорії реалізується через його функції:

1. розподільчу;
2. контролююча;
3. забезпечення існування держави.

Прояв розподільчої функції обумовлений тим, що у відносинах з бюджетом вступають всі учасники суспільного виробництва. Основним об′єктом бюджетного розподілу та перерозподілу є чистий доход, отриманий в суспільстві. Але це не виключає можливості перерозподілу через бюджет і частини вартості необхідного продукту (прибутковий податок з громадян), а інколи і національного багатства. За допомогою розподільчої функції бюджету відбувається концентрація грошових коштів в руках держави та їх подальше використання з метою задоволення суспільних потреб. Розподіл та перерозподіл грошових коштів відбувається між окремими галузями та сферами діяльності, між окремими групами населення. В результаті розподілу та перерозподілу здійснюється формування різних фондів грошових ресурсів - державного та місцевих бюджнтів, фондів соціального страхування, фондів зайнятості населення, фондів пенсійного забезпечення, інноваційного і т.д.

Розподільча функція бюджету також використовується для втручання держави в процес суспільного виробництва – регулювання господарської діяльності підприємств, прискорення темпів економічного зростання, посилення господарської активності підприємців. За допомогою бюджету держава впливає не тільки на перерозподіл національного доходу, але і на його виробництво, накопичення грошових ресурсів, сферу споживання, процеси демонополізації економіки, на процеси роздержавленння.

Контролююча функція полягає в тому, що бюджет об′єктивно – через формування та використання грошових коштів держави – відображає економічні процеси, що відбуваються в структурних ланках економіки. При формуванні державних доходів фінансовий контроль здійснюється за правильністю справляння різних видів податків, мобілізації інших джерел доходів, дотримання пропорцій між ними, визначенням податкової бази, формами пільгового оподаткування, строками надходження доходів. При використанні бюджетних коштів контролюється ефективність їх використання, їх відповідність цільовому призаначенню.

Фінансовий контроль здійснюється за виробництвом, розподілом та споживанням сукупного суспільного продукту та національного доходу, за пропорціями, які склалися в процесі перерозподілу національного доходу.

Функція забезпечення існування держави ставить своїм завданням створення матеріально-фінансової бази функціонування держави; утримання апарату управління країною, президентської влади, законодавчої та виконавчої влади, правоохоронних та митних органів, податкової служби.

При переході економіки України до ринкових відносин державний бюджет зберігає свою важливу роль. Але при цьому змінюються методи його впливу на суспільне виробництво і сферу соціальних відносин. Тому він широко використовується для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням рівня розвитку економіки і культури на всій території України. В умовах переходу до ринкових відносин кошти державного бюджету України повинні перш за все скеровуватися на фінансування структурної перебудови економіки, комплексних цільових програм, нарощування науково - технічних програм, прискорення соціального розвитку і соціального захисту населення. Розглядаючи бюджет як економічну категорію, слід відзначити, що він є складовою грошових відносин, пов′язаних із розподілом і перерозподілом валового внутрішнього продукту і національного доходу України.

1. **Структура бюджетної системи України**

Бюджетною системою України є – сукупніть окремих її ланок, юридично пов”язаних між собою, яка базується на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним стандартам.

Складовими елементами бюджетної системи є:

1. структура;
2. принципи побудови;
3. організація функціонування.

Згідно з Законом “Про бюджетну систему України”, що було ухвалено у 1991 році структура бюджетної системи України будується на основі бюджетного устрою держави.

Бюджетний устрій – це організація та принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв”язокміж окремими ланками. Так бюджет України об′єднує 13.3 тис. самостійних бюджетів.

Бюджетна система складається з державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів (Додаток 1. Схема 1.). Сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України, є зведеним бюджетом України.

Бюджет Автономної Республіки Крим об′єднує республіканський бюджет та бюджети районів і міст республіканського підпорядкування Автономної Республіки Крим.

До місцевих бюджетів належать обласні, районні в містах, селищні та сільські бюджети. Бюджет об′єднує області обласний бюджет, бюджети районів і міст обласного підпорядкування.

Бюджет району містить районний бюджет, бюджети міст районного підпорядкування, селищні та сільські бюджети. В свою чергу селищні та сільські бюджети створюються за рішенням районних, міських Рад народних депутатів за наявності необхідної фінансової бази. Районні та міські Ради визначають доходи відповідних селищних і сільських бюджетів.

Бюджет міста, яке має районний поділ, об′єднує міський бюджет та бюджети районів, що входять до його складу.

Організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв′язок між окремими ланками бюджетної системи характеризує бюджетний устрій країни. Він визначається державним устроєм і адміністративно-територальним поділом України.

Бюджетний устрій грунтується на принципах єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності та самостійності усіх бюджетів, що входять до бюджетної системи України.

Принцип єдності бюджету означає існування єдиного розрахунку доходів і видатків кожної ланки бюджетної системи. Він забезпечується єдиними правовою базою, бюджетною класифікацією, формами бюджетної документації і т.д.

Принцип повноти полягає у відображенні у бюджеті всіх доходів та видатків.

Принцип достовірності - це формування бюджету на основі реальних показників, науково обгрунтованих нормативів.

Принцип гласності забезпечує висвітлення в засобах масової інформації показників бюджетів і звітів про їх виконання.

Принцип наочності – це відображення показників бюджетів у взаємозв′язку з загальноекономічними показниками шляхом використання засобів максимальної інформативності результатів порівняльного аналізу, визначення темпів та пропорцій економічного розвитку.

Принцип самостійності бюджетів, що забезпечується наявністю джерел закріплених та власних доходів, надходжень від яких достаньо для здійснення своїх функцій, та правом визначення напрямків їхнього використання відповідно до бюджетного законодавства.

Державний бюджет України, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські, районні, районні в містах, селищні, сільські бюджети є самостійними. Самостійність бюджетів забезпечується наявністю власних доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання відповідно до законодавства.

Провідне місце в бюджетній системі України належить державному бюджету. З нього фінансуються витрати на здійснення державних заходів у галузі соціального захисту, на будівництво, утримання центральних органів державної влади і управління.

Через державний бюджет здійснюється перерозподіл частини фінансових ресурсів між Автономною Республікою Крим, областями і містами республіканського підпорядкування. Республіканський (Автономної Республіки Крим), обласні, районні, міські, сільські бюджети забезпечують фінансування програм та заходів, здійснюваних органами місцевого самоврядування.

Останніми роками спостерігається тенденція до зниження загального обсягу фінансових ресурсів, які перерозподіляються через бюджетну систему. Але в умовах перехідної економіки провідна роль бюджету в перерозподілі фінансових ресурсів, як і національного багатства в цілому.

Світовий досвід свідчить, що з розвитком ринкових відносин роль держави в розподільчих процесах має зростати, і бюджет в цьому плані є найдосконалішим засобом для здійснення державою вказаної функції. У більшості розвинутих країн світу через бюджет перерозподіляється від 30 до 50 % валового внутрішнього продукту. Уся проблема в тому, як знайти виважені форми і методи цього перерозподілу, що в умовах України є одним з найважливіших завдань. В державі досі не навчилися ефективно використовувати бюджетний механізм в управління економікою.

Важливою умовою успішного функціонування бюджетної системи має стати поглиблення реформи бюджетних відносин між центральними та регіональними рівнями влади на основі розмежування відповідальності за вирішення економічних і соціальних проблем країни та окремих адміністративно-територіальних утворень шляхом відповідного розподілу державних видатків та доходів. Реалізація цього положення вимагає визначення розміру адміністративно-територіальних утворень. Це має здійснюватись з урахуванням сукупності відносин щодо розподілу і використання фінансових ресурсів, створюваних на відповідній території, перерозподільчих міжрегіональних процесів.

З метою забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних даних, створення єдиної інформаційної системи зведення державних доходів та видатків на всіх рівнях влади, здійснення належного контролю за ходом виконання бюджетів, за своєчасним і повним надходженням платежів по видах доходів та платників, а також за цільовим використанням коштів суворо в межах затверджених асигнувань була розроблена система бюджетної класифікації.

Надмірна централізація у витрачанні бюджетних коштів, як і звуження фінансових можливостей органів місцевого самоврядування, мають однакові негативні наслідки. Тут потрібна науково обгрунтована концепція розмежування доходів і витрат різних ланок бюджетної системи. Визначальними при її обгрунтуванні мають стати фактори ефективного 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.

Нові економічні відносини потребують змін і в бюджетній системі. Щодо вирішення цієї проблеми існують різні підходи:

1. зберегти бюджетну систему і бюджетний устрій до виходу з економічної кризи, щоб мобілізувати використання фінансів у державі з метою подолання кризових явищ за рахунок розвитку приорітетних напрямків виробництва, стабілізації національної валюти;
2. при збереження централізованої бюджетної системи надати право місцевим органам влади і управління розпоряджатися коштами, що надходять від комунальної власності підприємств через податки, регулюючи бюджети за рахунок загальнодержавних податків та доходів;
3. надати самостійність місцевим бюджетам, консолідувавши у бюджеті України всі бюджети, що становлять бюджетну систему.

Розглядаючи питання стосовно збереження бюджетної системи та бюджетного устрою, треба зазначити, що в умовах переходу до ринкової економіки продовжуються зберігатися затратні функції держави, супроводжувані спадом виробництва, інфляційними процесами і зменшенням доходів. Нестача коштів на фінансування соціально-культурної сфери, будівництво, оборону та інші заходи у державному бюджеті поповнюється за рахунок кредитів Національного банку та шляхом централізованого розподілу коштів між ланками бюджетної системи, що, безперечно є позитивним моментом. Негативним є те, що централізований порядок складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів, які входять до бюджетної системи України, породжує в органах влади і всіх ланках управління споживацьке ставлення до них і не стимулює їх діяльність на вишукання додаткових коштів у господарствах областей, міст і районів. Саме місцеві органи влади й управління повинні розробляти відповідні заходи щодо поліпшення економічного стану своїх сіл, селищ, районів, міст і областей та вишукування можливостей додаткового залучення коштів в їх бюджети на підтримку діючих установ охорони здоров′я, освіти, культури та фінансування інших заходів передбачених бюджетами. Адже якщо держава мобілізує кошти для фінансування пріоритетних напрямів економічного розвитку, вона не може достатньо забезпечувати позики, субвенції і субсидії місцевим бюджетам, і останні змушені будуть скорочувати видатки за рахунок мережі установ культури, освіти, охорони здоров′я, що дуже небезпечно.

Реформування спонукає органи місцевої влади і управління до розробки невідкладних заходів щодо пошуку зособів для фінансування інфраструктури. З Державного бюджету місцевим органам влади та їх бюджетам виділяється мінімум допомоги.

Прийняття консолідованого бюджету, до складу якого входять усі види бюджетів бюджетної системи, пов′язане із значним навантаженням на місцеві органи влади і управління, вимагає від них повної відповідальності за виконання бюджету. Позитивним у консолідуючій схемі бюджету є те, що бюджетна система спирається на економічно і юридично врегульовану сукупність Державного бюджету, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських, районних, селищних та сільських бюджетів. При цьому передбачається повна самостійність місцевих бюджетів і всіх їх ланок, зумовлена наявністю власних та закріплених доходних джерел і правом визначення напрямів їх використання. Негативним моментом є те, що в умовах постійного скорочення виробництва і доходів повна самостійність місцевих рад при формування бюджетів ще більше поглиблює кризові явища в економіці регіонів.

У ринкових умовах бюджет є основним інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів. Надходження до бюджету безпосередньо залежить від стану виробництва. Звичайно, одним із важелів досягнення цього має бути ефективна податкова сиситема.

Система оподаткування має забезпечити оптимізацію структури розподілу та перерозподілу національного доходу. Реформування податкової системи має базуватися на принципі збереження доходної частини бюджету і забезпечення обов′язковості та рівнонапруженості у сплаті податків усіма юридичними і фізичними особами, недопущення будь-яких проявів дискримінації до окремих платників або категорій платників податків, а також стосовно оподаткування товарів вітчизняного чи іноземного виробництва.

У свою чергу можливість утримувати соціальну сферу, забезпечувати соціальний захист населення залежить від стану надходжень до бюджету. Формування доходної та видаткової частини бюджету пов′язане з основними макропоказниками економічного і соціального розвитку України.

Особливої актуальності набувають сьогодні питання, пов′язані з розширенням бази і прав місцевих органів влади щодо формування доходів своїх бюджетів за рахунок місцевих податків та зборів. З цією метою необхідно переглянути чинне законодавство про місцеві податки та збори, розширити коло об′єктів оподаткування, встановити перелік місцевих податків, обов′язкових до сплати на всій території України.

У зв′язку з цим хотілося зупинитись на тих проблемах, без розв′язання яких неможливо говорити про стабілізацію у бюджетній сфері, про економічний розвиток взагалі.

Відсутність належного законодавчого регулювання бюджетних правовідносин та механізму відповідальності за порушення бюджетного законодавства викликає цілий ряд негативних соціально-економічних наслідків. Серед найнегативніших вплив мають:

1. постійне недовнесення протягом останніх років належних державному бюджету платежів і у зв′язку з цим недофінансування або затримка у фінансуванні окремих видів видатків;
2. відсутність правового регулювання відповідальності розпорядників бюджетних коштів у випадках взяття зобов′язань, що перевищують обсяг виділених їм асигнувань;
3. послаблення контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, що призводить до численних порушень, а відтак до втрат державних коштів;
4. неповне відображення в бюджеті доходів, які одержують бюджети бюджети установи, органи виконавчої влади від використання власності й здійснення позабюджетної діяльності, що створює систему неконтрольованості у використанні державних коштів і майна.

Наша країна має потребу в сильному державному бюджеті, оскільки він повинен істотно впливати на економічний розвиток усіх регіонів, мати реальні інвестиційні зв′язки із народним господарством, забезпечувати регіональну стратегію економічного розвитку країни.

На сьогоднішній день актуальною є проблема бюджетних взаємовідносин. Послідовна реалізація механізму міжбюджетних відносин нині ускладнюється браком бюджетних коштів. Бюджетна практика розвинутих країн свідчить, що кожній з них не вдавалося забезпечити розмежування доходів між ланками бюджетної системи якимось одним способом, завжди застосовувалась їх комбінація.

Наші законодавці при формуванні чинної податкової системи не мали чітко сформульованих принципів розмежування доходів між бюджетами рівнів. У результаті незрозумілими є причини, що зумовлюють віднесення податків, зборів та інших обов′язкових платежів до тієї чи іншої групи.

Першим важливим кроком в удосконаленні системи бюджетних відносин має бути закріплення відповідальності за фінансування різних видів державних витрат і формування нормальних взаємовідносин із виконання видаткової частини бюджету.

Перебудова бюджетної системи стосується не лише взаємовідносин між державними та регіональними бюджетами, а й відносин бюджетів вищестоящого рівня до бюджетів нижчого рівня.

Кошти місцевих бюджетів - основа фінансової бази органів місцевого самоврядування. Однак у більшості випадків вони не можуть забезпечити ефективного впливу цих органів на соціально-економічні процеси.

Однією з проблем у бюджетній сфері залишається питання державних видатків. Ще недостатньо зроблено змін щодо змісту, спрямування бюджетних видатків, методології їх планування і фінансування.

**3. Становлення бюджетної системи України.**

Головною ланкою фінансової системи є бюджетна система, яка організаційно залежить від форми державного устрою і, як правило, складається з державного та місцевих бюджетів. Відношення між державним та місцевими бюджетами будуються на основі єдності бюджетної системи та фінансової політики держави взагалі.

Зміни в економіці, керівництві господарством держави і зміни у структурі і функціях державної влади та управління стосуються і бюджетної системи, змінюють співвідношення між різними ланками бюджетів, змінюють їх обсяг і внутрішню структуру.

Структура бюджетної системи визначається Конституцією. В ній та в Законі про бюджетні права закріплюються права держави та місцевих органів влади і управління на затвердження своїх бюджетів, на диференціювання доходів і видатків між різними ланками бюджетної системи, порядок їх складання, розгляду та затвердження.

Державний бюджет України має досить тривалу історію становлення і розвитку. Вона бере свій початок у XVI ст., коли запорозьке козацтво набуло самостійної державності, мало дипломатичні відносини з рядом держав Європи. Була загальновійськова казна , до якої надходили доходи від рибних промислів, скотарства, полювання. Видатки передбачались на військове спорядження, будівництво укріплень, монастирів, утримання закладів для престарілих воїнів, дипломатичних місій тощо.

Був період, коли робились спроби створити власну бюджетну систему. Це 1918-1922 рр. Спочатку Українська Центральна Рада протягом 14 місяців свого існування, а потім більшовицький уряд спробували оволодіти бюджетним процесом, але ці спроби з різних причин не мали успіху.

Утворення СРСР і прийняття Конституції Союзу РСР передбачало створення єдиного бюджету, до складу якого включались бюджети союзних республік. Основні положення Конституції були конкретизовані в законодавчих і підзаконних актах. Зміст бюджетного законодавства можна звести до такого:

1. єдність бюджетної системи, централізація податкового законодавства у відані союзних органів і регламентація видатків;
2. включення союзних республік до складу єдиного державного бюджету, затвердження зведеного бюджету верховними органами Союзу.

Бюджетна система Союзу РСР об′єднувала в державному бюджеті: союзний бюджет, бюджет соціального страхування та державні бюджети 15 союзних республік, в склад яких входили республіканські бюджети союзних республік, державні бюджети 20 автономних республік та більше 53 тис. місцевих бюджетів(країв, областей, округів, міст, районів, сільських та селищних Рад).

Така бюджетна система існувала з 1924р., коли державні бюджети союзних республік були вперше законодавчо закріплені Конституцією СРСР. В державному бюджеті на 1924/1925 р. доля державних бюджетів созних республік складала 41,9%, причому, основна частина коштів в державних бюджетах- 69,2% - приходилась на місцеві бюджети. В наступні роки спостерігалась поступова централізація коштів в союзному бюджеті. Наприклад, в 1940 р. на частку союзного бюджету приходилось 75,8% ресурсів державного бюджету країни.

В умовах Союзу державний бюджет України виконував підпорядковану роль у розподільчих процесах. Він був інструментом перерозподілу ресурсів між галузями республіканського господарства і різними соціальними групами населення на територіх України, а також між територіями всередині республіки.

При формуванні державного бюджету СРСР на 1989 та 1990рр. були офіційно оприлюднені суми дефіциту бюджету. Відбувся розподіл дефіциту бюджету між союзним та республіканськими рівнями.

Основним регулюючим джерелом в ці роки залишався податок з обороту, нормативи відрахування якого в бюджети союзних республік були визначені диференційовано від 61,4 % до 100 %. В бюджети союзних республік відраховувалось в 1990 р. 20 % платежів із прибутку підприємств союзного підпорядкування, в розмірі 50 % був встановлений норматив відрахувань в бюджети союзних республік від прибуткового податку з населення.

Суттєвою особливістю формування бюджетів на 1991р. був розвиток принципово нових фінансових взаємостосунків між центром та суверенними державами, між суверенними і автономними республіками та місцевими Радами народних депутатів. Так бюджетна система стала включати окремо союзний бюджет, самостійні республіканські (суверенних і автономних республік) та місцеві бюджети.

В 1991р. були повністю передані в бюджет такі найважливіші податки, як податок з обороту та державні податки з населення. Замість цих податків республіками передавалась в союзний бюджет фіксована сума коштів на покриття видатків на народне господарство та на здійснення загальнонаціональних програм. Хоча затверджені бюджетні показники не були виконані із-за недотримання республіками своїх фінансових зобов′язань.

Таким чином, в 1991р. практично було ліквідовано єдину бюджетну систему країни, яка розпалась більш ніж на 55 тис. автономних бюджетів. В результаті загальнодержавний грошовий фонд був поділений за сферами ведення Союзу РСР та суверенних республік.

В Україні ще в 1990р. був прийнятий закон Української РСР “Про бюджетну систему Української РСР”, який визначив основи організації бюджетної системи України. Згідно цього закону фінансові ресурси України були поділені на кошти державного бюджету (республіканського бюджету), бюджетів місцевих Рад народних депутатів, позабюджетних фондів та інших фінансових ресурсів. В цьому законі були відображені питання формування та виконання державного та місцевих бюджетів, розгляд, затвердження, виконання бюджетів різних рівнів бюджетної системи.

З урахуванням змін, що відбулися в політичному устрої України за 1991-1995рр., а також в бюджетній політиці та бюджетному механізмі, в 1995р. Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону “Про бюджетну систему України”, де наведено більш чітке визначення бюджетної системи, її складових частин, детальніше регламентовано бюджетний процес, здійснено розмежування доходів і витрат між ланками бюджетної системи України.

Як незалежна держава Україна склала проект державного бюджету тільки на 1992р. Через нього перерозподілялося більше ніж 60 % національного доходу і 70 % фінансових ресурсів держави, він був зведений з дефіцитом менше, ніж 3 % доходів.

Таким чином, становлення бюджетної системи має досить тривалу історію, завдяки якій є можливість простежити за роллю держави в розподільчих процесах та місце безпосередньо бюджету в соціально-економічних процесах.

**4. Розвиток концепцій реформи**

**системи міжбюджетних відносин в Україні**

Останніми роками фіскальні тенденції в Україні засвідчують існування фундаментальних вад у роботі субнаціонального сектора держави. Деякі з цих проблем пов'язані із скороченням контролю цього сектора над коштами і викликають занепокоєння в зв'язку з погіршенням якості послуг, які він надає, особливо в соціально важливих сферах, таких як охорона здоров'я, освіта та соціальний захист. Наприклад, видатки місцевих бюджетів у першому кварталі 1999 р. скоротились на 11% (у номінальному виразі) порівняно з відповідним періодом 1998 р. Видатки на охорону здоров'я зазнали 8.2%-ого скорочення, а видатки на освіту впали на 13.2%. В основі цього скорочення видатків лежить непередбачуваність та нестабільність надходжень податку на прибуток підприємств, який є основним джерелом доходів субнаціональних бюджетів.

Інші проблеми, пов'язані з доходами, віддзеркалюють нестабільність з року на рік як у рівнях, так і в методах фінансування видатків субнаціональних органів влади.

Існуюча система субнаціональних державних фінансів має дві небажані риси. Перша з них – брак добре визначеної системи видаткових повноважень. Не існує, наприклад, консенсусу з питання про те, який рівень місцевої влади має відповідати за надання та фінансування комунальних послуг. У деяких областях ця стаття видатків передбачена в обласному бюджеті; в інших областях це покладено на райони, а в окремих випадках, порядок змінюється з року на рік, видаткові повноваження переходять з області до районів і навпаки.

Іншим аспектом цієї проблеми є складні відносини між місцевими та обласними бюджетами. Місцеві посадові особи нарікають, що обласні бюджети в 2000 р. забирають собі левову частку всіх додаткових планових доходів, одержаних в області. Такого роду нестабільні видаткові повноваження та зобов'язання з фінансування спотворюють і позбавляють сенсу фіскальну відповідальність.

Іншою непривабливою рисою існуючої системи є повернення до практики податкового розщеплення. Податкове розщеплення підриває ефективне бюджетне управління, позбавляючи місцеві органи влади стимулів до мобілізації додаткових доходів та економії видатків. За діючої системи місцеві органи влади, яким вдалося впорядкувати свої видатки або збільшити доходи, будуть "винагороджені" урізанням частки податків.

Короткий огляд основних вад існуючої системи міжбюджетних відносин свідчить про те, що Україна мусить якнайшвидше знайти стабільніший і прогнозований метод фінансування субнаціональних бюджетів - метод, який сприятиме створенню нормальних бюджетних стимулів, посиленню фіскальної підзвітності та досягненню ефективнішого та надійного фіскального вирівнювання.

Дискусія щодо подальших шляхів розвитку міжбюджетних стосунків в Україні набула особливої гостроти в зв'язку з активізацією розробки та обговорення проекту Бюджетного Кодексу України.

У світлі відчутної слабкості загальних реформ міжбюджетних фінансових стосунків нижче пропонується альтернативний підхід до програми реформ, що може посилити існуючий проект Кодексу і позбавити його помилок. Розробка нової системи міжбюджетних стосунків багато в чому подібна розробці й прокладанню нового шляху. Найважливіше вирішити, де має проходити шлях, а тоді – як включити до проекту певні заходи безпеки, такі як обмеження швидкості, щоб забезпечити, що транспорт досягне мети свого призначення.

Які основні критичні політичні пункти намагається з'єднати між собою новий шлях міжбюджетних відносин? Кінцевою метою реформи міжбюджетних відносин, яку переслідує також і проект Бюджетного кодексу, є забезпечення стабільного та передбачуваного фінансування субнаціональних органів влади в рамках загальної структури державних фінансів, яке сприяло б ефективності видаткових рішень та успішності зусиль місцевих органів влади щодо наповнення доходної частини бюджетів. Осереддям концепції щодо того, як досягти цієї мети є система формульних трансфертів, що передаються згори донизу, яка забезпечує дотримання макроекономічного контролю, сприяє стабілізації фінансування місцевих органів влади та усуває як горизонтальний, так і вертикальний дисбаланс, що виникає внаслідок нашого вибору щодо доходних та видаткових повноважень, наданих місцевим органам влади.

Пропонована схема трансфертів складається з кількох ярусів, причому субнаціональні органи влади всіх рівнів будуть субсидованими. Однак субсидованість не є внутрішньо притаманною метою реформи міжбюджетних відносин, радше, вона віддзеркалює раціональний розподіл прав на доходи та обов'язків щодо видатків, про що йдеться нижче, а також той факт, що легше досягти децентралізації видатків, ніж децентралізації доходів. Діятимуть два окремі канали трансфертів, причому обидва вони спиратимуться на формулу. Трансферти спершу передаватимуться з Держбюджету до обласних бюджетів через відповідні транзитні рахунки в сумах, які, з урахуванням їхніх власних ресурсів, є адекватними для фінансування сумарно як обласного, так і субобласних бюджетів. Частина цього трансферту використовуватиметься для фінансування обласного бюджету, а решта – передаватиметься з обласного бюджету до бюджетів міст обласного підпорядкування та сільських районів, також на формульній основі. Міста обласного значення випадають з трансфертного циклу на цьому етапі, а сільські райони використовуватимуть свої трансферти для фінансування своїх власних бюджетів, і знову-таки на формульній основі — трансфертів міст районного підпорядкування, сіл та селищ. Лише у виняткових випадках потрібні будуть негативні (знизу вгору) трансферти для досягнення бюджетного вирівнювання. Наведена нижче схема потоку трансфертів унаочнює щонайістотніші риси пропонованої системи трансфертів (Додаток 2. Схема 2.).

На всіх етапах застосовується однотипна формула, за якою розмір трансферту прив'язується до фіскального дефіциту між видатковими потребами та доходними можливостями. Як видаткові потреби, так і доходні можливості оцінюються статистичне й не пов'язані з фактичними видатками та фактичними доходами. У кожному випадку трансферт має бути скоригований таким чином, щоб бюджет-одержувач міг профінансувати "стандартний" набір видатків за умови застосування стандартних ставок оподаткування до стандартної бази оподаткування.

Виходячи з принципу відповідності, кожен рівень субнаціональних органів влади має відповідати за ідентичний пакет видаткових повноважень, географічний обсяг яких відповідає території, що перебуває під його юрисдикцією. Не повинно бути перекриття повноважень різних рівнів субнаціональних органів влади, це сприятиме ефективному прийняттю рішень. Однорідність видаткових зобов'язань на кожному рівні сприятиме також застосуванню обчислених за допомогою формули середніх рівнів видатків на душу населення.

З погляду доходної частини бюджету, всі податки, чий тягар лягає на місцевих жителів, повинні залишатися на місцевому рівні. Надходження прибуткового податку з громадян повинні використовуватися на рівні міст обласного підпорядкування та сільських районів. Ці доходи не повинні переходити на нижчий рівень, оскільки вони збираються за принципом походження - залежно від того, де людина працює, а не від того, де вона мешкає; нема також жодної непереборної причини, чому вони мають передаватися на вищий рівень. Надходження від податку на прибуток підприємств та акцизних зборів мають бути виключно джерелом Держбюджету, якщо ми хочемо досягти стабілізації рівнів доходів субнаціональних бюджетів, зменшити необхідність у фіскальному вирівнюванні і спростити механізм оцінки доходного потенціалу, що застосовується у формулі. Крім того, ні податок на прибуток підприємств, ні акцизи не є по-справжньому місцевими податками, бо значну частку їхнього тягаря несуть не місцеві мешканці. Власні доходи міст районного підпорядкування, сіл та селищ мають складатися з поєднання різноманітних місцевих податків та зборів, про по йдеться нижче.

Для того, щоб забезпечити стимули до збирання на місцях усіх податків, надходження від зібраних на місцях прибуткових податків слід спрямувати на фінансування трансфертів, на які має право кожна територія. Аби посилити бюджетну дисципліну та бюджетне обмеження місцевих органів влади, здійснення видатків понад плановий рівень, що веде до заборгованості, слід "карати" зменшенням трансферту. Для досягнення поєднання контролю з центру з певною свободою вибору на місцях, мінімальні видаткові норми мають встановлюватися з центру для міст районного підпорядкування та сіл, і мінімальні частки видатків на освіту та охорону здоров'я, тобто функції, спільні для всіх рівнів субнаціональних органів влади, мають встановлюватися на всіх рівнях. Щоб ослабити фіскальний вплив об.ластей на нижчі рівні, обласні бюджети слід обмежити видатковими лімітами, що їх накладає формула.

Цей альтернативний проект повністю відповідає положенням статей 142 та 143 Конституції України та Закону про місцеве самоврядування. Він дає простір для розвитку в бік фіскальної децентралізації в межах унітарної держави й є адміністративне здійсненним, бо вимагає лише незначних інституційних можливостей для обрахунку формульних трансфертів для різних рівнів субнаціональних бюджетів.

Найістотніших змін зазнає система соціального захисту. Пільги ветеранам війни, сім'ям з дітьми, допомога репресованим мають фінансуватися з Держбюджету, що відповідає загальнодержавній природі цих платежів.

За районними та міськими (міст районного підпорядкування) бюджетами слід залишити повноваження фінансувати житлово-комунальні субсидії, бо ці платежі носять місцевий характер. Однак це повноваження слід посилити правом встановлювати тарифи на комунальні послуги. Очікується, що децентралізація цього права дозволить підвищити відповідність між тарифами та вартістю надання послуг.

Видаткові повноваження органів місцевого самоврядування міст районного підпорядкування слід якнайбільше уніфікувати. Без такої уніфікації видаткових повноважень неможливо встановити мінімальний бюджет місцевого самоврядування. Перегляд видаткових функцій торкнеться насамперед сфери освіти та охорони здоров'я. На сьогодні частина територіальних громад утримує установи освіти та медичні заклади, а інші - ні. Міста районного підпорядкування та села мають утримувати дошкільні заклади, передавши утримання загальноосвітніх шкіл, поліклінік та лікарень районному бюджету. Міста районного підпорядкування та села повинні фінансувати із своїх бюджетів лише технічне обслуговування цих закладів. Ця передача повноважень сприятиме гармонізації мережі місцевих бюджетів і раціоналізації обрахунків місцевих бюджетів.

Після такого перерозподілу видаткових повноважень на області покладатиметься надання послуг, які мають загальнообласний масштаб дії: спеціалізовані медичні та освітні послуги, утримання дитячих будинків та інтернатів для інвалідів, міжміських доріг та транспорту, захист навколишнього середовища, утримання парків відпочинку, резервуарів для водопостачання, які обслуговують значні території. Райони та міста обласного підпорядкування надаватимуть комунальні послуги загальнорайонного значення, послуги з середньої та початкової освіти, утримання лікарень та місцевих клінік, утримання та ремонт місцевих доріг та забезпечення транспортних послуг. Міста районного підпорядкування й певною мірою села й селища мають відповідати за утримання дитячих садків, надання партонажних послуг літнім, утримання будинків та місцевих доріг, транспортування дітей до школи та додому, утримання місцевих кладовищ, збирання та вивезення сміття, а також утримання шкіл, лікарень та клінік, що належать до комунальної власності.

Аби посилити підзвітність місцевих органів влади та заохочувати громадян до участі в місцевому самоуправлінні, доходні джерела слід закріпити за бюджетами в такий спосіб, щоб між сплатою податків і наданням суспільних послуг громадянам, які живіть і працюють у межах певної адміністративно-територіальної одиниці, існував зв'язок..

За бюджетами міст районного підпорядкування, сіл та селищ доцільно закріпити місцеві податки і збори, податок на землю, податок з власників автотранспорту та державне мито з фізичних осіб. У більшості випадків ці податки сплачуються мешканцями відповідного міста, села, чи селища. Однак істотна частина їхніх бюджетів потребуватиме фінансування за рахунок трансфертів з районних бюджетів.

Джерелами доходів міст обласного підпорядкування мають бути ті самі джерела, що й у районів, міст районного підпорядкування, сіл та селищ. Тож міста обласного підпорядкування мають бути вправі одержувати доходи від прибуткового податку з громадян, плати за землю, місцевих податків та зборів, податків з власників автотранспорту, державного мита з фізичних осіб та фіксованого податку на підприємницьку діяльність, які збираються на підпорядкованій ним території.

Обласні бюджети повинні мати свої власні джерела доходів на додачу до невеликих надходжень від плати за користування лісовими ресурсами та плати за геологорозвідувальні роботи, які всі мають збиратися в єдиний фонд на рівні області через те, що джерела цих надходжень розподілені нерівномірно по території. Однак області продовжують отримувати цільові відрахування до дорожнього фонду. Трансферти з Державного бюджету мають бути основним джерелом обласних доходів, а обласні бюджети мають відповідати за розподіл трансферних платежів між містами обласного підпорядкування та районами. Райони повинні делегувати певні функції обласним бюджетам і фінансувати їх за допомогою внесків із районних бюджетів (слід розробити механізм фінансування таких спільних проектів на районному рівні).

Податок на прибуток підприємств повинен стати загальнодержавним податком, який повністю зараховується до Держбюджету, і виконувати цільову функцію фінансування розрахованих за допомогою формули трансфертів, які має отримувати кожна область. Фонд таких трансфертів має бути створений на рівні обласного відділення Казначейства. Розраховані за формулою субвенції обласним, районним та міським (районного значення) бюджетам передаватимуться з цього фонду. Цей фонд посилюватиметься негативними трансфертами з невеликої кількості міст обласного значення та районів, у яких надходження від прибуткового податку з громадян перевищить видатки, розраховані на основі норм. Крім цього, до фонду можна зараховувати також надходження від акцизних зборів.

Як зазначалося вище, передбачається наскрізна система трансфертів, за якої трансферти передаватимуться спершу з Держбюджету до обласних бюджетів, а потім з обласних бюджетів до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення, й насамкінець, з районних бюджетів до бюджетів міст районного підпорядкування, сіл та селищ. У цій піраміді трансфертів як обласні бюджети, так і районні бюджети відіграють перерозподільчу роль, і на кожному етапі має застосовуватися певна формула для визначення суми трансферту, яка належить чи то обласним, чи районним бюджетам, і суми трансферту, яка має передаватися далі – бюджетам нижчого рівня у формі трансферту.

Наприкінці треба відзначити, що реформа міжбюджетних відносин в Україні тільки тоді буде доцільною, коли її безпосередньою метою буде одночасне досягнення таких фундаментальних цілей:

1. підвищення стабільності та передбачуваності потоку доходів місцевих бюджетів з метою поліпшення бюджетного планування та уникнення бюджетної заборгованості ;
2. чітке розмежування видаткових повноважень, з одного боку, між Державним та місцевими бюджетами, а з другого – між різними типами місцевих бюджетів;
3. місцеві органи влади повинні мати істотну свободу у визначенні того, як їм використовувати загальні наявні в них кошти для виконання своїх видаткових зобов”язань;
4. заохочення місцевих органів влади до розвитку своїх економічних можливостей та розширення власних баз оподаткування, причому вони повинні мати гарантії, що центр у них не відбере одержані від цього додаткові доходи;
5. справедливий розподіл соціальних послуг у різних регіоних країни; місцеві органи влади всіх рівнів повинні мати приблизно однаковий рівень доходів для надання соціальних послуг, за які вони відповідають;
6. досягнення консенсуу щодо ролі в бюджетному процесі району і особливо області, якого дуже важко досягти з політичних причин;
7. простота політики трансфертів з тим, щоб міжбюджетні фіскальні потоки були прозорими, відносоно захиченими від маніпулювання та достатньо простими для адміністрування; при цьому необхідно створити новий інституційний механізм, який забезпечував би повне й вчасне виконання всіх зобов′язань, щодо трансфертів.

Переслідуючи ці цілі, пропозиції щодо реформи міжбюджетних відносин мають відповідати важливім конституційним та законодавчим положенням, які, зокрема, передбачають, що:

обласним бюджетам має бути відведена роль у забезпеченні спільних проектів триторіальних громад і функція передачі трансфертів від Державного бюджету до бюджетів нижчих рівнів.

Крім того, як передбачено Законом про місцеве самоврядування:

мінімальні бюджети міст, сіл та селищ мають бути складовою бюджетного процесу.

Фактично кожна країна, яка справді намагається досягти цих цілей, дотримується таких трьох основних принципів:

1. Чіткий і раціональний розподіл видаткових повноважень поміж рівнями органів влади.

2. Розподіл доходних повноважень, за якого податки, закріплені за місцевими бюджетами, породжуються місцевими мешканцями і можуть ефективно адмініструватися на місцевому рівні.

3. Розробка прозорої формульної трансфертної системи, здатної заповнити фіскальні "щілини" між доходними повноваженнями місцевих бюджетів та видатками, які вони мають здійснювати.

**5. Шляхи стабілізації бюджетної системи України.**

Створити ефективну бюджетну систему, яка б стала інструментом досягнення економічного зростання та забезпечення належного виконання державою своїх функцій.

Слід визначитись із моделлю бюджетної системи, що відповідала б закріпленому в Конституції державному та територіаль­ному устрою країни. Це найпринциповіший момент, що забезпечує альтернативи політичного вибору.

Під моделлю бюджетної системи розуміємо спосіб побудови бюджетної системи та організації міжбюджетних взаємовідносин. Світова практика свід­чить, що існують три основні моделі організації бюджетної системи держави.

Перша з них базується на принципах автономії кожного рівня влади, повному розмежуванні різних податків між територіальними рівнями і закріпленні їх за відповідними бюджетами. Це означає, що в країні, яка має таку бюджетну систему, справляються цент­ральні, регіональні й місцеві податки. Вони повністю надходять до відповідних бюджетів. Кожен рівень влади при цьому відносно незалежний один від одного і забезпечує фінансовими ресурсами покладені на нього функції, в основному, за рахунок власних податкових надход­жень.

Друга модель бюджетної системи базується на фіксованому пайовому розподілі основних податків між різними територіальними рівнями. Це означає, що в країні, де запроваджено подібну бюд­жетну систему, центральна влада, регіони й місцеве самоврядування мають зафіксовану частку доходів від кожного з податків. Ця частка є стабільною, не змінюєть­ся і забезпечує формування основної частини фінансових ресурсів кожного рівня влади.

Третя модель, базується на тому, що у державі різні рівні влади застосовують спільну базу оподаткування. Це означає, що кожен рівень влади – центральний, регіональний та місцевий – встановлює свої ставки оподаткування в межах одного і того ж податку. Таким чином, загальна ставка податку по країні є сумою подат­кових ставок центральної, регіональної й місцевої влади.

Звичайно, в чистому вигляді такі моделі не існують. Кожна країна сфор­мувала специфічну, властиву лише їй, модель бюджетної системи. Таке завдання постало і перед Україною. Враховуючи світовий досвід й життєві реалії, в Україні можна було б побудувати модель бюджет­ної системи з такими ознаками. Доцільно запровадити центральні, регіональні й місцеві податки, які б повністю зарахову­валися до відповідних бюджетів. Такий принцип розподілу фінансових ресурсів слід було б доповнити пайовим роз­поділом окремих з нинішніх, так званих "регульованих доходів", на сталій основі. Що могло б бути зроблено за рахунок закріплення на законодавчому рівні, на довгостроковій основі, частки централь­ного, регіональних і місцевих бюджетів у таких доходах.

Слід відмовитися від поділу бюджетних доходів в Україні, на так звані "закріплені" й "регульовані". Основна частка доходів центрального, регіональ­них і місцевих бюджетів має формуватись на основі їх власних податків 1 паїв у податках.

Фінансове вирівнювання так званих "бідних" і "багатих" територій слід забезпечувати не за рахунок регульо­ваних доходів, а лише на основі системи бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). Саме на цих засадах здій­снюється фінансове вирівнювання у всіх розвинених країнах.

Механізм фінансового вирівнювання має забезпечити створення відносно однакових умов для проживання громадян України на всій території держави. На відміну від інших європейських країн, ми маємо разючі відмінності між рівнем та якістю життя у містах та селах, різних за географією та політичною вагою регіонах, що є свідченням, по суті, відсутності державної регіональної політики. Слід у законодавчому порядку визначити рівень державних мінімальних соціальних стандартів, які забезпечуються органами місцевого самоврядування на всій території України. Відповідно до потреб забезпечення державних мінімальних соціальних стандартів, кожен орган

місцевого самоврядування повинен мати знову ж таки законодавче гарантований мінімальний бюджет і доходну базу.

Заходи фінансового вирівнювання мають охопити лише території, які не можуть за рахунок власної доходної бази сформувати гарантовані мінімальні бюджети, а також території, що мають значні надлишки фінансових ресурсів, порівнюючи із середньодушовою забезпе­ченістю в державі.

Потреби органів місцевого самоврядування у трансфертах із державного та регіональних бюджетів мають визначатись на основі нормативно-розрахункових методів. Нам слід розро­бити відповідну формулу вирівнювання -математичну модель, на основі якої території, що потребують фінансової підтримки, отримуватимуть гарантовані трансферти.

Світовий досвід свідчить: у систему заходів фінансового вирівнювання включаються території, які мають власну доходну базу на душу населення обсягом менше 95% від середньої по країні і території, що мають відповідну базу на душу населення обсягом більше 120% від середньої по країні.

Потребує розв'язання проблема акумуляції фінансових ресурсів для формування трансфертних фондів (фондів фінансового вирівнювання). За умов України фонди фінансового вирівнювання доцільно створити на рівні Державного бюджету України, а також на рівні республіканського бюджету Автономної Республіки Крим. обласних бюджетів, міських бюджетів Києва та Севастополя. Доцільно, щоб кошти фондів фінансового вирівнювання формувались за рахунок одного або кількох центральних податків.

Можливий варіант, що фонд трансфертів у складі Державного бюджету України буде формуватися за рахунок частини податку на додану вартість. Необхідно розробити і прийняти Закон "Про порядок надання дотацій, субсидій, субвенцій та інших трансфертів з Державного бюджету України". Термінової розробки потребує Закон України "Про Державний бюджет України і бюджетні процедури".

Критерієм у розподілі фінансових ресурсів між рівнями влади має стати обсяг обов'язків щодо фінансування тих чи інших сфер, які

покладаються на центральну, регіональну та місцеву владу. Таким чином, роз­поділові фінансових ресурсів між рівнями влади, має передувати розмежування функцій між державою і місцевим самоврядуванням, між центральною, регіональною і місцевою владами. Саме завдяки цьому буде покладено край нинішній практиці бюджетних "торгів" між центром і регіонами, практиці, по суті, окремих стосунків Києва з кожним регіоном, залежно від того, яку політичну вагу має та чи інша територія та її керівник у державі.

Реформуванню підлягає існуюча податкова система України. Слід значно зменшити частку в системі загальнодержавних податків і збільшити частку місцевих та регіональних податків. Подальший розвиток податкової системи України має передбачати розширення повноважень місцевих та регіональних органів влади в сфері запровадження місцевих та регіональних податків. Саме за таких умов може бути оподаткована "тіньова економіка", послаблений подат­ковий тиск на тих платників податків, які їх сьогодні дисципліновано сплачують. Першим кроком у реформуванні подат­кової системи могло б стати прийняття Закону України "Про місцеві податки і збори", згідно з яким запроваджувався б новий порядок зарахування до місцевих бюджетів місцевих податків і зборів. Доцільно встановити, що місцеві податки і збори не враховуються при визначенні нормативів відрахувань від загально­державних податків до бюджетів місцевого самоврядування. Одночасно слід встано­вити, що місцеві податки і збори використовуються виключно на видатки розвитку. Це заохочуватиме органи місцевого самоврядування розширювати власну доходну базу.

Слід розробити нову правову базу фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Вона має передбачати, що органи місцевого само­врядування складають два самостійних бюджети - поточний та бюджет інвестицій і розвитку. Бюджет інвестицій і розвитку має формуватися за рахунок місцевих позик, кредитів, інвестиційних трансфертів та частини податкових надходжень. Слід встановити, що використання коштів бюджету інвестицій на поточні потреби забороняється. Слід створити умови дляучасті органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах. Треба надати їм право створювати власні фінансово-кредитні установи, утворити Центральний банк комунального кредиту, який би функціонував за прикладом західноєвропейських ж й ро центр алей. Потрібно законодавче врегулювать питання створення ринку комунальних цінних паперів. Доцільно розробити та прийняти закони України "Про фінансові основи місцевого самоврядування", "Про правовий режим майна комунальної власності", "Про унітарні державні та комунальні підприємства", "Про державні та комунальні землі" та інші акти.

Про ідеологію реформи бюджетно системи. Основною метою є скасування принципу єдності бюджетної системи України та перехід до автоном­ного функціонування центрального, регіональних та місцевих бюджетів і на цій основі фінансове забезпечення функцій, які покладені на центральну, регіональну та місцеву влади. Кожна з ланок влади має функціонувати на основі власної доходної бази. Це покладе край ідеології утри­манства, яка сьогодні побутує, створить умови для розвитку засад бюджетного самофінансування як у центрі, так і на місцях.

Практична реалізація запропоно­ваних заходів щодо реформування бюджетної системи неможлива без переосмислення окремих положень 143-ї статті Конституції України щодо порядку формування та ролі обласних і районних бюджетів, які, з нашої точки зору, суперечать в цілому конституційним гарантіям розвитку місцевого самовряду­вання в Україні.

Основними завданнями мають стати:

1. по-перше, планування видатків бюджету на основі реального прогнозу доходів бюджету та оптимального розміру дефіциту бюджету виходячи з безпечної тенденції стану державного боргу;
2. по-друге, приведення законодавства щодо державних зобов'язань у відповідність із спроможністю бюджету їх виконувати;
3. по-третє, прийняття пакету законодавчих актів, який охоплюватиме питання щодо процедур бюджетного процесу та базуватиметься на здійсненні адміністративної реформи;
4. четверте, прийняття законодавства, яке б регулювало розподіл повноважень та відповідних фінансових ресурсів між центральним та місцевими органами влади, формування місцевих бюджетів та їх взаємовідносини з державним бюджетом на основі адміністративної реформи та, зокрема, реформи місцевого самоврядування;
5. п′яте, складання бюджету з урахуванням бюджетної стратегії на кожні три роки; шосте, забезпечення прозорості та публічності бюджетного процесу;
6. шосте, необхідно мати повну інформацію про всі грошові кошти, якими володіють бюджетні усстанови, з метою їх аналізу для раціонального використання бюджетних коштів.

За останні роки були зроблені деякі кроки в цих напрямках. Зокрема, триває робота над удосконаленням бюджетного законодавства з метою створення нормативно-правового поля для підвищення прозорості та ефективності бюджетних процедур; удосконалюється форма казначейського виконання державного бюджету.

А у найближчий час необхідно чітко визначити цілі та пріоритети бюджетної політики при поданні проекту державного бюджету на 2000 рік та довгострокової бюджетної стратегії; включити до складу бюджетів всіх рівнів позабюджетні кошти бюджетних установ і організацій; налагодити систему інформування громадськості щодо стану виконання бюджету та бюджетної стратегії; запровадити чітку та зрозумілу методику визначення міжбюджетних трансфертів; скоротити перелік головних розпорядників коштів державного бюджету; прийняти Податковий кодекс.

Одним із основних завдань має стати - досягнення більшої прозорості бюджетного процесу (тобто відкритості перед громадськістю щодо реалізації бюджетної політики). Це необхідно з метою: підвищення розуміння бюджету та довіри з боку громадськості до діяльності державних органів влади, що в кінцевому підсумку сприятиме більшій підтримці нею найбільш раціональних заходів щодо бюджетної політики; підвищення ефективності бюджетного процесу, яке досягатиметься за рахунок врахування зважених критичних оцінок з боку політиків, незалежних експертів та інших зацікавлених осіб щодо розв'язання бюджетних проблем та відповідної мінімізації допущення прорахунків в майбутньому; використання деталізованих показників та забезпечення повноти інформації щодо бюджету сприятиме більш якісному проведенню аналізу та оцінок бюджету, здійсненню більш виважених та обгрунтованих заходів бюджетного процесу, що в свою чергу забезпечить підвищення ефективності бюджету; збільшення можливостей проведення порівнянності та аналогій з практикою вирішення бюджетних питань в інших країнах, і таким чином максимально можливого використання їх позитивного досвіду для України.

За останні роки вже було зроблено певні досягнення в даному напрямку. Так, в кінці 1997 року введено нову бюджетну класифікацію України, яка в достатній мірі відповідає міжнародним стандартам статистики державних фінансів, забезпечує більшу систематизацію та упорядкованість бюджетних показників та застосовується при формуванні і виконанні бюджетів всіх рівнів з 1998 року. В процесі формування проекту державного бюджету на 1998 рік були розроблені і запроваджені єдині форми щодо подання бюджетних запитів для головних розпорядників коштів, які передбачали на той час досить новаторські кроки щодо висвітлення цілей і результатів використання бюджетних коштів розпорядниками та інших необхідних даних про їх діяльність. З кожним роком ці форми удосконалюються і набувають вищого значення та статусу виходячи з необхідності посилення ролі та відповідальності головних розпорядників в бюджетному процесі. Здійснюються заходи по переорієнтації значення (фокусування) видатків від функціональної структури до відомчої (в Законі про Державний бюджет України затверджується розподіл видатків по головних розпорядниках коштів, розпис державного бюджету затверджується в розрізі головних розпорядників). Розроблені та удосконалюються комп'ютерні програми, які забезпечують оперативний та уніфікований збір та доведення інформації щодо формування проекту бюджету і складання розпису бюджету від Міністерства фінансів до головних розпорядників коштів і навпаки. Налагоджується щоденний обмін інформацією між Мінфіном та Головдержказначейством щодо коректування плану та фінансування видатків, що дає можливість своєчасно отримувати достатньо повну інформацію про реальний стан виконання бюджету та відповідно на неї реагувати.

Сприяти створенню ефективного бюджетного законодавчого поля, в тому числі сприяти прийняттю поданого Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради проекту Закону України "Про бюджетний устрій та бюджетний процес" та розробити законопроект про складання і виконання місцевих бюджетів та системи формування міжбюджетних взаємовідносин.

Інший напрям такого розподілу спричинений специфікою обслуговування державних цільових фондів, які щороку включаються до складу бюджету, та існування інших видатків, що здійснюються за рахунок цільових надхджень. Практика планування, затвердження, виконання бюджету та аналіз звітності про його виконання за останні роки свідчить, що зазначені категорії вимагають запровадження окремих дещо відмінних від встановлених для бюджетних (загальних) видатків, процедур. Тобто, врахування особливостей їх походження, природи використання, ролі, що відведена їм у бюжетному процесі.

Таким чином, запропонований поділ бюджету повинен забезпечити прозору, реальну систему оцінки усіх джерел доходів і визначених пріоритетів їх витрат.

Загальний фонд бюджету буде включати: доходи бюджету, що не призначені на конкретну мету, і є загальними ресурсами бюджету; видатки бюджету, які здійснюються за рахунок загальних ресурсів бюджету; різницю між доходами та видатками загального фонду бюджету. При цьому надходження від хдійснення запозичень, видатки на обслуговування боргу, виконання державних гарантій і забезпечення зобов′язань включаються тільки до загального фонду бюджету. Доходи та видатки загального фонду іменуються, як загальні надходження та загальні видатки.

Спеціальний фонд державного бюджету формується за рахунок коштів державний цільових фондів, власних надходжень та спеціальних видатків бюджетних установ та організацій. Також до спеціального фонду віднесені за доходами та видатками: кошти, що надходять від реалізації надлишкового озброєння, військової техніки, іншого майна Збройних Сил України, за виконані роботи, надані послуги, надання в оренду основних фондів та іншого майна Збройних Сил України; збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету; відрахування та збір на будівництво та реконструкцію, ремонт, утримання автомобільних доріг загального користування, збір на розвиток виноградарства, садівництва, хмелярства, плата за пробірування і клеймування виробів та сплавів із дорогоцінних металів, частина державного мита за видачу паспортів, що спрямовується на поспортизацію населення України, митні збори, фонд дотацій іншим бюджетам тощо.

Обов′язковою умовою функціонування спеціального фонду є те, що видатки здійснюються лише в межах коштів, одержаних на цю метув даному фонді. Залишки в коштів на кінець року зараховуються на рахунки спеціального фонду ( держаних цільових фондів та бюджетних установ та організацій по власних надходженнях) для проведення видатків в наступному році.

Реформа сукупних державних витрат повинна стати основою для рефор­мування системи формування доходів бюджетів різних рівнів та визначи­ти критерії кількісного розподілу фінансових ресурсів між ланками бюд­жетної системи по вертикалі.

Реформа бюджетної системи та міжбюджетних взаємовідносин пов'язана із реформуванням податкової системи України, зокрема пере­глядом структури та переліку державних податків, розширенням ролі та частки місцевих податків і зборів, запровадженням регіональних (облас­них) податків і зборів. За рахунок цього мають бути створені передумови для радикального зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, зміни дже­рел формування дохідної бази цих бюджетів.

Наслідком цього має стати переведення усіх ланок місцевих бюджетів на власну дохідну базу. Конкретний перелік дохідних джерел окремих ланок місцевих бюджетів є темою спеціального дослідження і тут не роз­глядається. Необхідно ухвалити нову редакцію Закону України "Про систему оподаткування", Закони України "Про місцеві податки і збори", "Про фінанси місцевого самоврядування".

В процесі реформи бюджетної системи і міжбюджетних взаємовідносин в Україні має бути розв'язана проблема державної стан­дартизації бюджетних видатків. Це означає, що в межах усієї території України державні та громадські послуги мають надаватись в гарантова­них обсягах і бути за якістю не нижчими, ніж в середньому по країні. Ось чому в законодавчому порядку слід визначити державні мінімальні соці­альні стандарти державних і громадських послуг. Необхідно ухвалити Закон України "Про державні мінімальні соціальні стандарти". У зв'язку з цим ми повинні реалістично переоцінити окремі норми законодавства, які, як засвідчила практика, не виправдали себе. Це, зокрема, стосується так званого нормативного підходу до формування мінімальних розмірів місце­вих бюджетів.

Що стосується обов'язкових завдань органів місцевого самоврядуван­ня, то в їх межах ці органи мають надавати державні та громадські послу­ги на рівні не нижчому, ніж це буде передбачено державними мінімальни­ми соціальними стандартами.

Переведення місцевих бюджетів на власну дохідну базу, запро­вадження державних мінімальних соціальних стандартів створять ситуа­цію, за якої частина органів місцевого самоврядування не матиме дос­татніх дохідних джерел для забезпечення обов'язкових завдань щодо на­дання державних і громадських послуг на рівні державних стандартів. Це пов'язано з об'єктивними причинами, зокрема такими, як нерівномірність розміщення продуктивних сил і податкової бази. Інша ж частина органів місцевого самоврядування навпаки матиме значний надлишок фінансових ресурсів, забезпечивши фінансування не тільки обов'язкових, а й факуль­тативних завдань.

Реформа бюджетної системи і міжбюджетних взаємовідно­син передбачає внесення суттєвих змін до основ організації бюджетного процесу в Україні. В першу чергу це стосується існуючого порядку затвер­дження бюджетів. Україна успадкувала порядок затвердження бюджетів, який склався в СРСР у ЗО-ті рр. Спочатку затверджується Державний бюджет України, в якому визначаються основні дохідні джерела зведених бюджетів областей. Потім затверджуються республіканський бюджет Авто­номної Республіки Крим, обласні, міські міст Києва і Севастополя бюдже­ти, де визначаються основні дохідні джерела міст обласного підпорядку­вання, районів, районів у містах Києві та Севастополі. Згодом затверджу­ються міські бюджети міст обласного підпорядкування та районні бюдже­ти. Завершується цей процес затвердженням сільських, селищних бюд­жетів та бюджетів міст районного підпорядкування. Таку процедуру за­твердження бюджетів інколи називають процедурою затвердження бюд­жетів "згори" "донизу".

Слід зазначити, що подібна процедура формування і затвердження бюджетів зараз не застосо­вується в жодній розвинутій країні. Затвердження бюджету центрального уряду і затвердження місцевих бюджетів – це складові двох самостійних бюджетних процесів. Враховуючи це, в ході реформи бюджетної системи і міжбюджетних взаємовідносин в Україні доцільно роз'єднати бюджетний процес, пов'язаний зі складанням, затвердженням і виконанням державно­го бюджету України, і відповідний процес, пов'язаний із формуванням місцевих бюджетів. Слід законодавче визначити строки затвердження місце­вих бюджетів, конкретний термін щодо кожного з них має визначати відпо­відний орган місцевого самоврядування.

**Висновки**

Бюджет – складна економічна категорія. Як категорія, державний бюджет являє собою систему економічних відносин, що складаються в суспільстві в процесі формування, розподілу, та використання централізованого грошового фонду країни, призначеного для задоволення суспільних потреб. Важливою є роль бюджету у розподілі сукупного суспільного продукту та національного доходу. В бюджеті країни акумулюється значна частина знов створеної вартості – нацонального доходу, розподілюваного і перерозподілюваного у відповідності з ринковими законами суспільного розвитку для забезпечення розширеного відтворення та задоволення загальнодержавних потреб.

З точки зору перспектив формування бюджету, основною закономірністю відтворення в умовах ринку повинна стати тенденція збільшення фонду нагромадження при розподіленні національного доходу України. Це дозволить здійснити більш цілонаправлену інвестиційну політику, укріпити матеріально-технічну базу виробництва і тим самим збільшити доходну частину державого бюджету України.

Найважливіше призначення бюджету – це створення метеріальної основи для реалізації державою своїх функцій: економічної, соціальної, політичної та оборонної.

Сутність державного бюджету як економічної категорії реалізується через його функції: розподільчу, контролюючу, забезпечення існування держави. В умовах реформування економіки України, пов′язаної з функціонуванням різних форм власності, виникає потреба перегляду характеру і змісту бюджетних відносин. На сьогоднішній день виникають труднощі як із формуванням централізованого фонду коштів держави, так і з його використанням. Ці труднощі зумовлені недосконалістю законодавства України, традиційними, застарілими підходами організації бюджетних відносин. У такій ситуації командно-адміністративні методи управління повністю не вдалося усунути, а нові перебувають на стадії становлення. Зумовлено це повільним процесом реформування системи власності, що докорінно впливає на зміст розподільного і перерозподільного процесів в Україні.

Бюджетна система – це заснована на економічних відносинах та юридичних нормах сукупність усіх видів та ланок бюджету країни, які обєднані на єдиних принципах.

Складовими елементами бюджетної системи є:

1. структура;
2. принципи побудови;
3. організація функціонування.

Бюджетна система складається з державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів. Сукупність усіх бюджетів, що входять до складу бюджетної системи України, є зведеним бюджетом України.

Нові економічні відносини потребують змін і в бюджетній системі. Щодо вирішення цієї проблеми існують різні підходи:

1. зберегти бюджетну систему і бюджетний устрій до виходу з економічної кризи, щоб мобілізувати використання фінансів у державі з метою подолання кризових явищ за рахунок розвитку приорітетних напрямків виробництва, стабілізації національної валюти;
2. при збереження централізованої бюджетної системи надати право місцевим органам влади і управління розпоряджатися коштами, що надходять від комунальної власності підприємств через податки, регулюючи бюджети за рахунок загальнодержавних податків та доходів;
3. надати самостійність місцевим бюджетам, консолідувавши у бюджеті України всі бюджети, що становлять бюджетну систему.

Економічне оновлення об”єктивно потребує зміцнення державного бюджету як основного важеля ефективного розвитку господарства країни, що прагне до соціально орієнтованої економіки. Акумуляція у бюджетній системі значних грошових фондів створює можливість для забезпечення рівномірного розвитку економіки та культури на усій території країни. Бюджет є могутнім інструментом державного управління.

Значення державного бюджету обумовлено не лише обсягом коштів, які зосереджено в ньому. В безпосередньому взаємозв”язку з бюджетом і під його впливом функціонують усі інші ланки фінансової системи.

Наявність бюджету створює можливість для маневрування при розподілі коштів на потреби суспільства з урахуванням їхньої пріоритетності протягом певного проміжку часу.

У майбутньому роль державного бюджету у соціальних процесах зростатиме. Обумовлено це тим, що саме бюджетні кошти у сукупності з позабюджетними фондами є фінансовим підгрунтям для здійснення соціальних перетворень, переходу на новий рівень соціального обслуговування населення. Крім того, державний бюджет покликаний нівелювати соціальні наслідки розшарування громадян за їхніми матеріальними статками, о викликано переодом до ринкових умов господарювання.

# **ПРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ**

1. Конституція України. Затверджена ВРУ 28.06.96 № 254/96 – ВР.//Відомості ВРУ. – 1996. - № 30.
2. Закон України “Про бюджетну систему України” №253/95-ВР від 29.06.95.// Відомості ВРУ. – 1995. - № 26.
3. Бескид Й.М. Державний бюджет України // Методичні рекомендації. – Трернопіль. – 1996.
4. Василик О.Д. Державні фінанси України: Навч. посібник. – К.: Вища школа, 1997.
5. Государственные финансы. Учебник под редакцией д.э.н. Федосова В.М., - К., - Либідь. – 1991.
6. Єпіфанов А.О., Сало В.І., Д”яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України. – К.: Наукова думка. – 1997.
7. Кириленко О.П. Фінанси. – Тернопіль: Економічна думка. – 1998.
8. Юрій С.І., Бескид Й.М. Бюджетна система України. – К.: НІОС. – 2000.
9. Юрій С.І., Бескид Й.М. Державний бюджет України. Навчальний посібник. – Тернопіль: ТАНГ, 2000.

Додаток 2. Схема 2.

# Д Е Р Ж Б Ю Д Ж Е Т

Фонд трансфертів обласного бюджету

## **Обласний**

**бюджет**

### Трансферти

**Фонд трансфертів районних бюджетів**

Міський бюджет

Трансферти

Районний бюджет

Трансферти

Додаток 1. Схема 1.

Бюджети міст, міст район. підпор., сіл, селищ

### Трансферти

#### Б Ю Д Ж Е Т Н А С И С Т Е М А

СИМВОЛИ:

Фонд трансфертів

Бюджет

Потік трансфертів

Республіканський бюджет Автономної Республіки Крим

Місцеві бюджети

Державний бюджет

##### **З В Е Д Е Н И Й Б Ю Д Ж Е Т**