

Я.М. Казюк,
здобувач кафедри економічної теорії
та фінансів ХарРІ НАДУ

БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС І ШЛЯХИ ВРЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Розглянуто зміни, які відбулися в бюджетній системі України з прийняттям Бюджетного кодексу. Висвітлено питання формування і використання коштів місцевих бюджетів і взаємовідносин між рівнями бюджетів, висвітлено проблеми бюджетного процесу та шляхи їх подолання.

Ключові слова: бюджетна система, бюджетний процес, місцеві бюджети, міжбюджетні відносини.

У політичних та економічних колах країни в центрі уваги завжди знаходилося питання розширення самостійності місцевих органів влади у складанні і виконанні місцевих бюджетів. Регіональна бюджетна політика є найбільш вагомим інструментом у виконанні місцевими органами влади своїх функцій. З прийняттям Верховною Радою України 21 червня 2001 р. Бюджетного кодексу України було започатковано кардинальні зміни в бюджетному процесі, місцеві бюджети набули нового змісту і самостійності. Кодекс передбачає, що місцеві бюджети повинні стати головним інструментом реалізації регіональної економічної політики, основними завданнями якої повинні бути: подальша децентралізація і передача додаткових функцій з управління економічним розвитком на регіональний рівень і підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів [7].

Виходячи з положень Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), формування доходів та видатків місцевих бюджетів повинно сприяти досягненню пропорційності розвитку територій. Принципи, закладені в Кодексі, дають змогу проводити вирівнювання бюджетної забезпеченості територій.

З цією метою було започатковано кардинальні зміни в бюджетному процесі, здійснено розмежування видатків на виконання повноважень і закріплено на довготривалій основі джерела надходжень за Державним і місцевими бюджетами всіх рівнів. Усі місцеві бюджети набули нового змісту та самостійності.

Так, обрахунок міжбюджетних трансфертів між Державним бюджетом та бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними бюджетами, бюджетами міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення, бюджетами районів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. № 1195 “Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між Державним бюджетом та місцевими бюджетами” та вдосконалений у 2003-2005 рр., базується на основі єдиних принципів, єдиних підходів, єдиних нормативів бюджетної забезпеченості [2].

Основою формування бюджету, незалежно від його місця в бюджетній системі України, є прогнозна оцінка обсягів доходів. Саме обсяг доходів відповідного бюджету, потребує того, щоб оцінка прогнозного значення доходів була максимально обґрунтованою та якомога точнішою, що дасть можливість забезпечити належне його виконання.

Місцеві бюджети можна розглядати як основний фінансовий план розвитку територіальних громад, районів та областей України. Дохідна частина кожного місцевого бюджету відображає результати роботи підприємств, організацій та інших об’єктів господарювання, які діють на певній території, масштаби їхньої діяльності та обсяги доходів, частина з яких мобілізується в доходи місцевих бюджетів за допомогою податків, зборів та інших обов’язкових платежів. На формування місцевих бюджетів також впливає рівень доходів населення, яке є платником податків [6].

Регулювання видатків місцевих бюджетів здійснюється через міжбюджетні відносини. Це відносини між державою та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Над теоретичними основами організації міжбюджетних відносин працювали такі зарубіжні економісти, як Р. Масгрейв, В. Уотс, Дж. Стігліц. З 90-х рр. ХХ ст. проблемами міжбюджетних відносин починають активно займатися економісти з країн СНД. Великий внесок у вивчення міжбюджетних відносин зробили вітчизняні економісти О. Кириленко, М. Кульчицький, І. Луніна, С. Слухай та ін. Проте на сьогодні у вітчизняній економічній науці, зокрема у сфері міжбюджетних відносин безліч питань, які потребують доопрацювання.

Використання бюджетних коштів безпосередньо пов'язане з виконанням делегованих органам місцевої влади повноважень, якомога повне задоволення потреб населення шляхом його забезпечення громадськими послугами. Це – соціальний захист населення, організація освіти, охорони здоров'я, розвиток культури і спорту, виконання молодіжних програм та інші функції, які покладені на органи місцевої влади. Від наповнення місцевих бюджетів залежить їх спроможність у використанні коштів.

За рахунок місцевих бюджетів здійснюється утримання установ соціально-культурного призначення та надання соціальної допомоги найбільш незахищеним верствам населення. Видатки цього спрямування займають понад 80 % загального обсягу видатків місцевих бюджетів і мають стабільну тенденцію до збільшення. Видаткова частина місцевих бюджетів відображає стан місцевого житлово-комунального господарства, визначає напрямки витрачання мобілізованих до бюджету коштів [1].

Проте навіть при застосуванні єдиних нормативів у бюджетному регулюванні окремі ланки бюджетної системи не мають достатніх доходів для фінансування необхідних видатків. Виникає необхідність фінансової допомоги цих бюджетів, яка може надаватися у вигляді бюджетних трансфертів.

Бюджетний кодекс України систематизував види трансфертів і порядок їхнього визначення. Стаття 96 передбачає розподіл міжбюджетних трансфертів на чотири види.

До першого виду належить дотація вирівнювання. Це трансферт, який надається на вирівнювання дохідної спроможності місцевого бюджету на безоплатній і безповоротній основі для забезпечення видатків делегованих державою.

До другого виду належать субвенції, тобто міжбюджетні трансферти, що надаються для використання на певні цілі в порядку, визначеному тим органом, який ухвалив рішення про його надання (субвенції на здійснення програм соціального захисту населення; виконання інвестиційних проектів; утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань та інші субвенції).

До третього – міжбюджетні трансферти у вигляді коштів, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів та до четвертого – інші трансферти, що надаються на безоплатній і безповоротній основі у вигляді інших дотацій [2].

Очевидним є той факт, що при проведенні трансфертної політики мають використовуватися як дотації вирівнювання, так і субвенції.

Застосування цільових трансфертів дестимулює активність місцевих органів влади в розв'язанні поточних та інвестиційних питань за рахунок власних ресурсів. Однак, з іншого боку, цільові трансферти є найбільш контрольованою частиною державних коштів. Розмір таких трансфертів, як правило, встановлюється у фіксованій сумі, що є гарантією реалізації запланованих на початок року інвестицій місцевих бюджетів. Визначеність порядку використання цільових трансфертів дозволяє підвищити ступінь прозорості витрачання державних фінансових ресурсів [3].

Трансферти загального призначення (наприклад, дотація вирівнювання) на відміну від цільових трансфертів не обмежують свободу дій місцевої влади у власній сфері відповідальності, дозволяють гасити тимчасовий дефіцит місцевих бюджетів, не звертаючись до органів державного казначейства за позичками. Вони є дійсно безповотною фінансовою допомогою місцевим

бюджетам і створюють можливості для усунення соціально-економічної диференціації регіонів. Проте ці трансферти зменшують ефективність фінансового контролю, посилюють залежність реалізації нижчих бюджетів від виконання вищих, в яких передбачається для них дотація та які сприяють посиленню незацікавленості місцевих органів влади в повній мобілізації доходів до місцевих бюджетів.

У Кодексі ставиться за мету чітко визначити застосування цільових субвенцій. Це вдалося частково, а в деяких випадках надання цільових субвенцій є цілком виправданим. Обсяги цільових субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам з кожним роком зростають, у т.ч. на інвестиційний розвиток соціальної інфраструктури регіонів.

З огляду на вищезазначене та з метою забезпечення належних умов життєдіяльності населення, вважаємо за доцільне продовжити практику надання з Державного бюджету субвенцій місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів, в першу чергу сільського, виконання заходів з упередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності і на виконання інвестиційних проектів, у т.ч. на:

- капітальний ремонт сільських шкіл; розвиток і реконструкцію централізованих систем водопостачання та водовідведення;
- упровадження заходів, спрямованих на зменшення витрат по виробництву, передачі та споживанню теплової енергії;
- будівництво газопроводів-відводів та газифікацію населених пунктів у першу чергу сільських; будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг комунальної власності, для чого в проекті Закону України про Державний бюджет України на 2007 р. визначити критерії розподілу їх між регіонами та напрямками спрямування коштів.

При цьому буде доцільним повноваження розподілу субвенцій за об'єктами відповідним органам місцевої влади, які самостійно визначатимуть пріоритетність направлення коштів субвенції на

фінансування об'єктів інвестування, заходи з упередження аварій та дорожнє господарство.

Основними критеріями відбору інвестиційних проектів пропонуємо визначити ступінь готовності (не менше 80 %) пускових об'єктів, будівництво яких розпочато в минулих роках. З метою недопущення розпорошення коштів субвенції заборонити включення до переліку нових об'єктів, будівництво яких розпочинається у 2007 р.

Під час розподілу субвенції на заходи із запобігання аваріям, які пропонуються для фінансування за рахунок субвенції з Державного бюджету, вважаємо за необхідне надавати пріоритетність об'єктам, реконструкція чи капітальний ремонт яких розпочаті в минулих роках, без урахування ступеня готовності. Нові об'єкти включати до переліку за умови закінчення відповідних робіт по них у поточному році.

Кошти субвенції на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг комунальної власності пропонуємо в першу чергу спрямовувати на дороги, що перебувають в аварійному стані, насамперед у сільській місцевості, на пускові об'єкти зі ступенем готовності 70 %, завершення робіт на дорогах, розпочатих у минулі роки.

Продовження цільового принципу розподілу фінансової допомоги місцевим бюджетам посилить відповідальність за використання фінансових ресурсів держави, створить прозору схему грошових потоків з чітко визначеними елементами програмного фінансування – мета, виконавці, термін і здійснити конкретні кроки в напрямку інвестиційного розвитку соціальної інфраструктури регіонів.

Законодавчою базою для побудови міжбюджетних відносин є Конституція України, Бюджетний кодекс України, основні напрями бюджетної політики на відповідний рік, які визначаються постановами Верховної Ради України, інші закони України та нормативно-правові акти, що не суперечать бюджетному законодавству [4].

Так, одним з основних документів на підставі якого будуються взаємовідносини між Державним та місцевими бюджетами та визначаються пріоритети на наступний бюджетний рік, є основні напрямки бюджетної політики.

Таким чином, в основних напрямках бюджетної політики, а саме на 2007 р. необхідно враховувати те, що щороку обсяг міжбюджетних трансфертів із Державного бюджету України місцевим бюджетам зростає. Проте, виходячи з того, що формування цих показників здійснюється на підставі формульних розрахунків, де за основу береться норматив бюджетної забезпеченості на одного мешканця, учня (вихованця), підопічного – необхідно частку фінансового ресурсу для місцевих бюджетів у консолідованому бюджеті України збільшити до 50 %. Зростання обсягу місцевих бюджетів повинно здійснюватися не тільки на розмір щорічного підвищення заробітної плати, а забезпечувати необхідними коштами всі витрати місцевих бюджетів, у т.ч. витрати розвитку.

Жодна система міжбюджетного фінансування не може бути ефективною, якщо немає стимулів до збільшення надходжень. Умови формування і проблеми забезпечення територій необхідним обсягом фінансових ресурсів більш зрозумілі місцевим органам управління ніж центральним.

Для цього необхідно встановити механізм стимулювання місцевих бюджетів, в яких:

– перевиконуються показники, які враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів шляхом додаткового фінансового ресурсу з Державного бюджету, а не шляхом вилучення з одного бюджету та надання його іншому;

– існує перевиконання планових показників по доходах Державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотації вирівнювання місцевим бюджетам. Відповідно треба установити відсоток відрахування обсягу перевиконання цих показників до відповідних місцевих бюджетів.

У свою чергу, такий підхід сприятиме зацікавленості органів місцевої влади в нарощуванні дохідної бази, що дасть можливість зменшити обсяг трансфертів, що надаються з Державного бюджету (дотації вирівнювання) у наступних періодах [7].

Одним зі шляхів вирівнювання проблем місцевих бюджетів є здійснення через внесення кардинальних змін до податкового законодавства та Бюджетного кодексу України. Адже на території кожної сільської, селищної ради формується один з основних бюджетоутворюючих податків – податок на додану вартість, який при його зарахуванні в дохідну частину місцевих бюджетів міг би надати їм статусу самодостатності.

Взагалі, упровадження реформи міжбюджетних відносин призвело до:

- розмежування видів доходів місцевих бюджетів на доходи, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету, та доходи, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;

- розмежування видатків між видами бюджетів і відповідальність за їхнє фінансування та виконання. Зокрема, визначено, що видатки за державними програмами соціального захисту та соціального забезпечення населення фінансуватимуться за рахунок ресурсів Державного бюджету;

- встановлення порядку вирівнювання спроможності місцевих бюджетів за рівнем надання бюджетних послуг, для чого застосовується фінансовий норматив з розрахунку на одного мешканця, учня (вихованця), підопічного;

- встановлення прозорого та простого порядку розподілу міжбюджетних трансфертів;

- компенсації втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок наданих державою податкових пільг;

- встановлення стабільності і передбачуваності міжбюджетних відносин між Державним бюджетом та місцевими бюджетами, належного рівня прогнозування і управління ресурсами місцевими органами влади;

– запровадження інвестиційних трансфертів для забезпечення розвитку суспільних послуг і соціальної інфраструктури.

Не підлягає сумніву, що лише з утвердженням місцевих фінансів як самостійного інституту будуть закладені основи для створення в Україні ефективної фінансової системи. А це потребує подальшого вдосконалення низки положень Кодексу, внесення змін до підзаконних актів, розв'язання проблем у ході бюджетної реформи шляхом урегулювання багатьох правових питань, окремі з яких відчутно гальмують здійснення реформи.

Список використаних джерел

1. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету) між Державним бюджетом та місцевими бюджетами” від 5 вересня 2001 р. № 1195 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 38. – С. 1729.
2. Бюджетний Кодекс України від 21 червня 2001 р. – К.: АртЕк, 2001. – 72 с.
3. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. О.В. Турчинова, Ц.Г. Огня. – К.: Парламент. вид-во, 2002. – 320 с.
4. Звіт експерта Ради Європи Жерара МАРКУ “Фінансові умови процесу децентралізації в Україні після прийняття Бюджетного кодексу” / Міжнар. наук.-практ. конф. “Зміцнення системи місцевих фінансів та міжбюджетних відносин в Україні”. – Дніпропетровськ, 15-16 квітня 2004.
5. *Лагутін В.Д., Каун О.Б.* Вдосконалення міжбюджетних трансфертів у контексті бюджетної реформи в Україні: Наукові праці НДФІ. – 2004. – № 2 (24-25). – С. 70-81.
6. Становлення та розвиток фінансів України 1917 – 2003 рр. / Г.О. П'ятаченко, Л.В. Кухарець. – К.: НДФІ, 2005. – 784 с.
7. *Швец В.Я.* Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин // Фінанси України. – 2005. – № 3. – С. 23-31.

Казюк Ya.M. Budgeting and Ways of Regulating Inter-budgetary Relations in Ukraine.

The changes are considered which have taken place in budget system of Ukraine, with acceptance of the Budget code of Ukraine. On the basis of the current legislation, the questions concerning formation and use of means of the local budgets, mutual relation between levels of the budgets are opened, the problems of budget process and ways of their overcoming are covered.

Key words: budget system, budget process, local budgets, interbudgetary relations.

Казюк Я.М. Бюджетный процесс и пути урегулирования межбюджетных отношений в Украине.

Рассмотрены изменения, которые произошли в бюджетной системе Украины с принятием Бюджетного кодекса. Освещен вопрос формирования и использования средств местных бюджетов и взаимоотношений между уровнями бюджетов, а также проблемы бюджетного процесса и пути их преодоления.

Ключевые слова: бюджетная система, бюджетный процес, местные бюджеты, межбюджетные отношения.