

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

## МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ

*Розглянуто сутність місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, які встановилися в державі з прийняттям Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів. Запропоновано шляхи зміцнення місцевих бюджетів через систему міжбюджетних відносин.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, фінансова система, інноваційно-інвестиційний розвиток.

Розбудова фінансової системи України внесла суттєві новації в управління фінансовими ресурсами територіальних громад та інших об'єднань. Цьому сприяла демократизація суспільних відносин, формування громадського суспільства, що стимулювало внесення змін до системи управління на місцях. Делегування власних повноважень територіальним органам влади в здійсненні господарського, соціального, культурного будівництва супроводжувалося закріпленням за ними необхідних фінансових ресурсів [6].

Перед фінансовою наукою і практикою постає надзвичайно важливе завдання – розробити і впровадити якісно нові підходи до управління бюджетними фінансовими ресурсами на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

Науковцями ретельно опрацьовуються проблеми вдосконалення управління бюджетними коштами. Це пояснюється зростаючою роллю державних та місцевих фінансів у вирішенні соціальних та економічних завдань розвитку суспільства.

Дослідженням питань бюджетної системи та міжбюджетних відносин займаються С. Булгакова, О. Василик, З. Васильченко, М. Деркач, Л. Єрмошенко, М. Єрмошенко, А. Єпіфанов, С. Кондратюк, В. Кравченко,

О. Кириленко, В. Краснова, І. Лукінов, І. Луніна, В. Опарін, В. Малько, М. Пабат, К. Павлюк, Д. Полозенко, І. Сало, С. Слухай, І. Чугунов, М. Чумаченко, С. Юрій та ін.

З 2001 р. у бюджетній системі України розпочалася довгоочікувана реформа міжбюджетних відносин. Важливим досягненням бюджетного законодавства є прийняття Бюджетного кодексу України, який надав місцевим бюджетам нового значення та самостійності [2].

Цей документ чітко розмежував між відповідними рівнями бюджетів видатки на виконання повноважень і закріпив за ними джерела надходжень. Процес визначення обсягу міжбюджетних трансфертів відбувся на основі прозорості та справедливості, що стало можливим завдяки застосуванню Міністерством фінансів України інноваційних підходів – для розрахунку обсягу трансфертів з Державного бюджету місцевим бюджетам на основі єдиної формульної методики [3]. Для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення аналогічні розрахунки проводилися на підставі затвердженого обласною радою відповідного порядку.

Обрахунок міжбюджетних трансфертів між Державним бюджетом та бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними бюджетами, бюджетами міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення, Автономної Республіки Крим, бюджетами районів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. № 1195 “Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету)” та вдосконалений у 2003 – 2006 рр., базується на основі єдиних принципів, єдиних підходів, єдиних нормативів бюджетної забезпеченості [4].

Починаючи з 2004 р., аналогічні підходи з розрахунків по визначенню обсягу міжбюджетного трансферту почали вперше застосовуватися і для районних (міських, міст обласного значення) бюджетів та бюджетів сіл, селищ і міст районного значення. З метою вдосконалення міжбюджетних відносин на рівні району, міста обласного значення прийнято Закон України

“Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об’єднань” від 1 липня 2004 р. № 1953-IV та постанову Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 1782, на підставі якої здійснюються розрахунки по визначенню обсягу міжбюджетного трансферту для районних (міських, міст обласного значення) бюджетів та бюджетів сіл, селищ і міст районного значення. Щорічно зазначена постанова вдосконалюється.

Значна частина державних фінансових ресурсів зосереджується в місцевих бюджетах, які є фундаментом бюджетної системи кожної унітарної країни. Окрім того, що місцеві бюджети – найчисельніша ланка бюджетної системи, вони відіграють важливу роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, фінансуванні державних видатків, передусім соціальної спрямованості.

Місцеві бюджети – це фінансова база органів місцевого самоврядування, яка є вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, що передбачено Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів, розширює можливість місцевих органів влади в більш повному задоволенні потреб населення.

Без стабільних і достатніх фінансових ресурсів не може існувати дієспроможна й ефективна місцева влада, а без неї – демократична держава. Остання, використовуючи фінансові методи, може суттєво впливати на основні економічні показники розвитку регіону.

Саме через регулювання міжбюджетних відносин, через перерозподіл доходів між бюджетами, виробляється вирівнювання економічного і соціального розвитку регіонів.

Отже, головною метою системи міжбюджетних відносин є створення

державою належних умов місцевим бюджетам та органам місцевого самоврядування для достатнього забезпечення їх фінансовими ресурсами, а також повноцінного здійснення ними повноважень, віднесених до їх компетенції.

Міжбюджетні відносини – це розподіл між органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень по наданню суспільних благ і послуг, виконанню соціальних обов'язків держави, а також розподіл обов'язків по видатках та дохідних джерелах між бюджетами всіх рівнів [5].

Система міжбюджетних відносин ставить перед собою такі завдання:

- досягнення більшого ступеня децентралізації фінансів в умовах бюджетного унітаризму;
- забезпечення рівних умов для місцевих органів самоврядування та однаково гарантованих державних соціальних стандартів для населення;
- забезпечення пріоритетності витрат соціального напрямку;
- оптимізація шляхів задоволення потреб суспільства та відповідальності за використання бюджетних коштів;
- забезпечення справедливого розподілу суспільних послуг між громадянами незалежно від місця проживання;
- підвищення рівня мобілізації доходів місцевих бюджетів;
- стабільність у підходах під час визначення фінансових ресурсів місцевих бюджетів;
- стимулювання місцевих органів влади до розвитку доходів відповідних бюджетів;
- забезпечення об'єктивної та прозорої формули розподілу та визначення обсягів міжбюджетних трансфертів;
- забезпечення повноти і стабільності одержання місцевими бюджетами належної з бюджету вищого рівня дотації вирівнювання;
- запровадження стимулюючих механізмів під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів та залишення в розпорядженні місцевих органів самоврядування частини коштів від перевиконання планових обсягів

загальнодержавних податків і зборів;

– уникнення суб'єктивізму під час розподілу загальнодержавних ресурсів і ослаблення впливу органів влади вищого рівня на процес формування місцевих бюджетів;

– чітке закріплення на законодавчій основі видаткових повноважень бюджету за відповідним рівнем влади;

– реалізація принципів самостійності та збалансованості місцевих бюджетів;

– досягнення добробуту населення;

Кожен бюджет місцевого самоврядування має у своєму розпорядженні доходи, які спрямовуються на реалізацію прав та обов'язків місцевого самоврядування, що мають місцевий характер. Ці обсяги видатків знаходяться в прямій залежності від зусиль місцевих органів влади та їх можливого впливу на стан надходження певних податків і зборів.

Система місцевих податків і зборів в Україні є складовою частиною податкової системи держави та необхідним атрибутом місцевого самоврядування, оскільки оцінюється як самостійне джерело доходів місцевих бюджетів.

Запровадження ефективної моделі формування власної дохідної бази місцевих бюджетів з метою зміцнення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування потребує розширення переліку доходів місцевих бюджетів шляхом закріплення на довгостроковій основі нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів.

Вважаємо, що до складу доходів обласних та районних бюджетів, які не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, необхідно ввести відповідно 25 та 15 % відрахувань від плати за землю.

Оскільки через відсутність реальних джерел доходів обласні та районні бюджети не в змозі фінансувати витрати, які відносяться до власної компетенції органів місцевого самоврядування (ст. 91 Кодексу), хоча окремі з них мають обов'язковий характер та соціальну спрямованість, це

позашкільна освіта, місцеві програми стосовно сім'ї, жінок, молоді, фізичної культури та ін.

З метою інноваційно-інвестиційного розвитку територій за місцевими бюджетами всіх рівнів необхідно закріпити частину податку на прибуток підприємств недержавної форми власності із зарахуванням його за місцем здійснення виробничої діяльності та місцем знаходження філій (крім податку на прибуток підприємств комунальної власності, який 100 % зараховується до відповідних місцевих бюджетів).

На сьогодні можливо зробити висновки, що Формула розподілу міжбюджетних трансфертів між Державним бюджетом та місцевими бюджетами, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. № 1195 (зі змінами та доповненнями) не є досконалою та не враховує специфіку всіх місцевих бюджетів, тому, вважаємо за необхідне внести до неї зміни в таких галузях:

- освіта – врахувати специфіку малокомплектних шкіл шляхом застосування коефіцієнтів приведення для шкіл сільської місцевості;

- охорона здоров'я – передбачити в розрахунках по галузі окремою складовою видатки на здійснення зубопротезування пільгової категорії громадян, виходячи з контингенту пільгової категорії та середньої вартості послуг;

- культура і мистецтво – при визначенні обсягу видатків на утримання шкіл естетичного виховання необхідно ввести фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на 1 учня, як і для загальноосвітніх шкіл.

У зв'язку з тим, що додатковий фінансовий ресурс, який передбачається місцевим бюджетам на вирівнювання фінансової забезпеченості, не є достатнім, що не дає можливості здійснювати належне фінансування бюджетних установ, пропонуємо під час визначення обсягу видатків по окремих галузях збільшити фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та приймати їх в обсягах, що забезпечують повну потребу в коштах. Тобто, постає питання у відмові формування бюджету на основі нормативу

бюджетної забезпеченості та переходу до єдиних соціальних стандартів.

На сьогодні особлива увага приділяється вливанню інвестицій у розвиток регіонів, тому вважаємо, що пріоритетними напрямками державних інвестицій у регіональний розвиток необхідно визначити інвестування розвитку виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури регіонів та державну підтримку інвестиційних проектів, що використовують сучасні енергозберігаючі технології та не забруднюють навколишнє природне середовище.

З метою оптимізації кількості субвенцій капітального характеру, скорочення кількості прийняття рішень Уряду щодо затвердження порядків їх надання та використання, вважаємо за необхідне визначити єдині підходи і критерії розподілу фінансового ресурсу держави під час надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам.

Таким чином, пропонуємо ч. 4 та 5 ст. 97 Бюджетного кодексу України об'єднати в одну з визначенням назви як “Субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на виконання державних програм підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки” і передбачити у гл. 16 Кодексу “Міжбюджетні трансферти” одну частину (пункт) з відповідною назвою. Вважаємо, що зазначене установить чіткий механізм розподілу субвенцій між регіонами, виходячи із чисельності населення відповідних регіонів. Також вважаємо, що це допоможе визначити основні засади надання субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів (фінансова участь бюджету – отримувача субвенції в здійсненні проекту, забезпечення внаслідок впровадження проекту економії природного газу та електричної енергії не менше як на 5 %).

Прийняття Бюджетного кодексу України, котрий визначає систему міжбюджетних відносин на основі подальшої диференціації функцій і повноважень різних рівнів органів влади та наближення суспільних послуг до місця їх безпосереднього споживання, посилення ролі місцевого

самоврядування через запровадження прозорості і стабільної системи взаємовідносин між Державним та місцевими бюджетами дало змогу заохотити територіальні громади до наповнювання бюджетів і передусім у частині доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Підсумовуючи вищевикладене, зауважимо, що прийняття Бюджетного кодексу України – це перший крок до реформування системи міжбюджетних відносин в країні, з яким відбувся перехід від розщеплення загальнодержавних податків до системи поділу податків, демонтовано бюджетну “матрьошку” аж до рівня районного та сільського бюджету.

Однак нинішній стан місцевих бюджетів України вказує на мізерність власних дохідних джерел, майже повну залежність від Державного бюджету, непрозорість і суб’єктивізм у наданні фінансової допомоги з центру, відсутність стимулів у додатковому одержанні доходів і економному витрачанні бюджетних коштів – протирічить винятковій ролі місцевих бюджетів в економічній системі держави, унеможливорює виконання на належному рівні покладених на них складних завдань.

Характерною ознакою останніх років у державі є різна динаміка відновлення економічного потенціалу регіонів. Без відповідного державного впливу на ці процеси територіальні диспропорції будуть і надалі посилюватися. На кожному етапі розвитку політика держави має забезпечувати відповідний баланс між стимулюванням територій-“донорів”, зростання країни в цілому і запровадженням вирівнювальних механізмів для подолання економічної та соціальної нерівності регіонів. Нерівномірність регіонального розвитку країни і висока диференціація умов і рівня життя мешканців по її території створюють передумови для соціальної напруги в суспільстві, загрожують її територіальній цілісності та стримують динаміку соціально-економічного зростання країни, ускладнюють міжнародне співробітництво, у т.ч. у рамках європейських структур, уповільнюють та знижують ефективність ринкових перетворень.



За цих умов належить проводити виважену державну політику регіонального розвитку, забезпечуючи соціально-економічне зростання регіонів у поєднанні з демократизацією всіх сфер життя і прийнятними нормами і стандартами рівня та умов життя для всіх мешканців України незалежно від місця їх проживання.

Надання регіонам більших можливостей у використанні фінансових ресурсів, що акумулюються на їх території, замість перерозподілу коштів через Державний бюджет, сприятиме прискоренню ринкових перетворень, ефективнішому використанню фінансових ресурсів держави.

Політика держави повинна сприяти посиленню зацікавленості органів місцевого самоврядування в зростанні власної дохідної бази бюджетів усіх рівнів, які б могли стимулювати збільшення обсягів виробництва, валової доданої вартості, залученню інвестицій, збільшенню рівня доходів населення, зростанню соціально-економічного і культурного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Місцеві бюджети здійснюють безпосередній вплив на задоволення різних потреб населення, стан та якість надання гарантованих державою послуг. Видатки місцевих бюджетів найяскравіше віддзеркалюють їхнє значення у функціонуванні місцевого господарства, утриманні об'єктів програм соціально-культурного призначення, проведенні інвестиційної політики, здійсненні соціального захисту населення, охороні навколишнього природного середовища та ін.

#### **Список використаних джерел**

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: АртЕк, 2001. – 72 с.
2. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. О.В. Турчинова і Ц.Г. Огня. – К.: Парламент. вид-во, 2002. – 320 с.
3. Бюджетний процес в Україні: Зб. нормат.-інструктив. матер. / Упоряд.: С.І. Мельник, З.М. Луценко та ін. – К.: Міленіум, 2002. – 288 с.
4. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району: Навч. посіб. / С. Мельник, В. Серск та ін. – К.: Міленіум, 2003. – 266 с.
5. Лунина І. Стратегія реформування місцевих бюджетов в Україне // [www.dialogs.org.ua](http://www.dialogs.org.ua).
6. П'ятченко Г.О. Становлення та розвиток фінансів України. 1917 – 2003 / Г.О. П'ятченко, Л.В. Кухарець. – К.: НДФІ, 2005. – 784 с.

***Kazjuk Y.M. Local budgets in system of interbudgetary relations in Ukraine.***

The essence of local budgets and interbudgetary relations which were established in the state with acceptance of the Budgetary code of Ukraine and others legal documents is considered. Ways of strengthening of local budgets through system of interbudgetary relations are offered.

**Key words:** local budgets, interbudgetary relations, financial system, innovative-investment development.

***Казюк Я.М. Местные бюджеты в системе межбюджетных отношений Украины.***

Рассмотрена сущность местных бюджетов и межбюджетных отношений, которые установлены в государстве с принятием Бюджетного кодекса Украины и их нормативно-правовых актов. Предложено пути укрепления местных бюджетов через систему межбюджетных отношений.

**Ключевые слова:** местные бюджеты, межбюджетные отношения, финансовая система, инновационно-инвестиционное развитие.