

**О.В. Гончаренко**

### **ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН**

Ухвалення Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” започаткувало проведення в країні реформи міжбюджетних відносин. На виконання вимог вказаного закону Кабінет Міністрів 29 грудня 2000 р. прийняв постанову, яка визначила порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня, а також нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 р. Концептуальні засади, покладені в основу нового Порядку, були закріплені і розвинуті у Бюджетному кодексі, прийнятому 21 червня 2001 р.

У зв’язку з прийняттям проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” № 3207-1 у першому читанні, визнання практично всіма політичними силами і Президентом України необхідності переходу від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської виникла потреба розширення повноважень органів місцевого самоврядування з передачею їм відповідних фінансових ресурсів та реформування міжбюджетних відносин, особливо на місцевому рівні.

Відносини між бюджетами різних рівнів стали предметом наукових досліджень українських учених, зокрема В.Андрущенко, С.Буковинського, О.Василика, В.Кравченка, О.Кириленко, І.Луїної, С.Слухая, С. Юрія та ін., де широко висвітлюється становлення місцевих бюджетів, розвиток міжбюджетних відносин та законодавчої бази.

Метою даної роботи є спроба дослідження шляхів оптимізації фінансових відносин між рівнями бюджетної системи та визначення напрямків їх реформування між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань.

Об’єктом дослідження є бюджети місцевого самоврядування. Предметом дослідження є регулювання економічних, фінансових і організаційно-правових відносин між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад. Дослідження виконано за допомогою матеріалів, що використовувалися при формуванні бюджетів селища та сіл Кривоозерського району Миколаївської області на 2005 р.

Розбудова ефективної системи бюджетних відносин на місцевому рівні є однією з найбільш складних проблем бюджетної реформи. Після прийняття Бюджетного кодексу реформування міжбюджетних відносин не торкнулося бюджетів міст районного значення, селищ та сіл. Кабінету Міністрів України було доручено протягом двох років підготувати законопроект про врегулювання міжбюджетних відносин на рівні села, селища, міста районного значення та району.

Лише 1 липня 2004 р. було ухвалено Закон України “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних гро-

мад сіл, селищ, міст та їх об'єднань", що регулює міжбюджетні відносини на місцевому рівні. У зв'язку з цим як з наукової, так і з практичної точок зору слід розглянути методику відносин між бюджетами, зазначеними в законі при формуванні їх показників на 2005 рік.

Формування місцевих бюджетів району на 2005 р. здійснювалося відповідно до Конституції України, положень Бюджетного кодексу України, Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" від 23.12.2004 № 2285-IV; Закону України "Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань" від 01.07.2004 № 1953-IV та інших законодавчих актів.

Зведений бюджет району на 2005 р. складається з 17 бюджетів, у тому числі: районного бюджету, селищного бюджету та 15 сільських бюджетів. Розрахунки доходів до бюджету району проведено з урахуванням фактичної дохідної бази зведеного бюджету району за 2001, 2002 та 2003 рр. та їх співвідношенням з дохідною базою в цілому по Україні за ці ж роки з урахуванням чисельності населення в районі і Україні. Визначені на підставі вказаних даних індекси податкоспроможності по Кривоозерському району дали змогу визначити дохідну базу зведеного бюджету району, селищного та сільських бюджетів на 2005 р. Крім того, у формульному розрахунку дохідної частини бюджетів враховано фактичне виконання місцевих бюджетів за 7 місяців 2004 р. та фактор запровадження з 1 січня 2004 р. податку з доходів фізичних осіб у розмірі 13 %, що відрізняється від розрахунку прогнозних показників бюджету 2004 р.

На наш погляд, у запропонованому формульному розрахунку доходів бюджетів не враховані всі чинники, що впливають на кінцеві показники. Оцінка лише на основі виконання доходів за базовий період не враховує зміни в соціально-економічному розвитку окремих територій. Також внаслідок різної ефективності роботи податкових органів території, які мають рівні податкові потенціали, можуть збирати різний обсяг платежів. Тобто потрібно враховувати потенційну спроможність територій збирати бюджетні доходи та наявність сум недоїмок по платежах станом на 1 липня року, що передуює плановому. І, зрештою, відмінності в потенціалах саморозвитку окремих територій настільки значні, що використання бюджетно-податкових методів вирівнювання, прийнятих, скажімо в США чи ФРН, виявляється приреченим на низьку результативність<sup>1</sup>.

Окрім того, для досягнення більш точних розрахунків надходжень доходів на плановий бюджетний рік доцільно брати за основу фактичну дохідну базу за два останні бюджетні періоди та за 6 місяців року, що передуює плановому. За цей же період можливо розрахувати індекси відносної податкоспроможності місцевих бюджетів. Дана методика розрахунку доходів буде більш точною через наближення періоду фактичних надходжень податків до планового року, що зменшує вплив різних факторів на визначення планових сум.

Формуванням та забезпеченням виконання місцевих бюджетів у містах районного значення, селищ та сіл, в зв'язку з відсутністю фінансових органів, займаються фінансові управління міськвиконкомів або район-

них державних адміністрацій. Проте це законодавчо не закріплено і призводить до невизначеності у вирішенні найважливіших питань територіальних громад, до знищення на практиці механізму їх відповідальності за виконання місцевих бюджетів.

На сьогодні немає якісної інформації про справляння податків у розрізі адміністративно-територіальних одиниць на субнаціональному рівні. Незадовільна взаємодія між податковими адміністраціями і місцевими фінансовими органами впливає на низький рівень визначення планових обсягів податків і зборів, що в свою чергу спричиняє невірний розрахунок дотацій вирівнювання, які отримують місцеві бюджети. У зв'язку з цим при проведенні експертиз розрахунків міжбюджетних трансфертів обласна державна адміністрація не в змозі перевірити достовірність всіх чинників, що були взяті в основу міжбюджетних розрахунків районними державними адміністраціями.

На нашу думку, для визначення більш точних планових обсягів доходів необхідно здійснити покращання використання бюджетної статистики в бюджетному процесі. Вона має узагальнювати дані і готувати статистичну інформацію для подальшого використання в бюджетному процесі та управлінні бюджетною сферою держави<sup>2</sup>.

Видатки бюджету району планувалися, виходячи з прогнозного обсягу ресурсів на 2005 р. В цілому по району розрахунок видатків за галузями (у тому числі: державного управління, освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту, соціального захисту та соціального забезпечення) проводився на базі розрахункових показників та в обсягах, доведених Мінфіном на основі формульного підходу з урахуванням розпорядження Кривоозерської райдержадміністрації "Про затвердження коефіцієнтів впливу різних факторів по галузях при розподілі міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами сільських та селищної рад" від 04.01.2005 № 1.

Розрахунок видатків за галузями проводився відповідно до фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, що являють собою рівень фінансового забезпечення повноважень місцевих органів влади<sup>3</sup> та визначаються згідно з постановою 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" зі змінами та доповненнями від 05.09.2001 № 1195.

Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" встановлено, що основою для розрахунку мінімального бюджету адміністративно-територіальної одиниці та нормативу бюджетної забезпеченості на одного жителя повинно стати науково обгрунтоване, єдине визначення вартості надання одиниці державної послуги на душу населення в межах усієї території України<sup>4</sup>. Використання нормативів як критерію розподілу між місцевими бюджетами наявних бюджетних ресурсів не може гарантувати надання певного рівня державних послуг і слугувати засобом контролю за виконанням делегованих повноважень місцевими орга-

нами. Крім того, на нашу думку, розрахунок нормативів та коефіцієнтів частки нормативів видатків для бюджетів місцевого самоврядування у нормативі видатків для зведеного бюджету району також повинен доводитися до органів місцевої влади для забезпечення прозорості проведення розрахунків міжбюджетних трансфертів.

При організації міжбюджетних відносин важлива стимулююча роль належить механізму визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Розрахунок трансфертів з районного бюджету до селища та сіл району наведено в табл. 1, з якої видно, що 16 бюджетів є дотаційними, у тому числі районний та 15 сільських, а з селищного бюджету здійснюється вилучення коштів. Перерахування суми дотації вирівнювання та/або вилучення забезпечується районним відділенням Державного казначейства України на основі нормативів щоденних відрахувань.

Застосування коефіцієнта вирівнювання (в інтервалі від 0,6 до 1) у формулі для визначення обсягу дотації вирівнювання, яка надається з районного бюджету бюджетам сіл, селищ чи коштів, що передаються з цих бюджетів до районного бюджету, є слабким місцем розрахунків. Прийняття коефіцієнта розпорядженням райдержадміністрації на законодавчо допустимому мінімальному рівні 0,6 для Кривоозерської селищної ради дає змогу додатково залишити у розпорядженні селищного бюджету 73,5 тис. грн. Це рішення ставить під сумнів завдання прозорості і стабільності, що мало бути основою при застосуванні коефіцієнта.

Також виникає запитання: чи входить прийняття рішення про застосування коефіцієнта вирівнювання до сфери компетенції районної державної адміністрації? На наш погляд, якщо один місцевий орган визначає майбутнє інших місцевих громад у сфері розподілу фінансових ресурсів, то це не відповідає принципу місцевої автономії, гарантованому ст. 7 Конституції України.

Крім того, розрахунок нормативу коефіцієнта вирівнювання до бюджетів, з яких передбачається передача коштів до районного бюджету, повинен залежати не від політичних рішень місцевої влади, а враховувати динаміку зміни протягом двох попередніх років та 6 місяців року, що передує плановому, ресурсів, врахованих при обчисленні індексу податкоспроможності. Чим більшим є обсяг зростання ресурсів за вказаний період, тим нижчим від одиниці є значення коефіцієнта.

Сільські, селищні та міські (міст районного значення) ради можуть передавати видатки, перелік яких наведено в ст. 88 Бюджетного кодексу, районній раді чи раді іншої територіальної громади зі спрямуванням коштів до відповідного бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту. Передача видатків здійснюється за спільним рішенням відповідних рад на договірних засадах до 1 серпня року, що передує плановому.

Органи місцевого самоврядування не мають власних джерел доходів, необхідних для вирішення ними питань, які входять до їх компетенції. Незважаючи на це, вони фактично вимушені за рахунок власних доходів фінансувати програми районного значення, які до прийняття Бюджетного кодексу фінансувалися з районного бюджету (табл. 2). Делегування бюджетних ре-

Таблиця 1  
**Розрахункові показники міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами селища та сіл Кривоозерського району Миколаївської області на 2005 р., тис. грн**

Назва місцевих рад	Видатки, закріплені за місцевими бюджетами	Доходи, закріплені за місцевими бюджетами	Сума догати вирівнювання	Норматив щоденних рахувань, %	Сума виділення	Сума виділення з урахуванням $\alpha$ (0,6)	Норматив щоденних виділень, %
Багачівська	85,4	50,2	35,2	0,31	0,0	0,0	0,00
Берізівська	68,6	33,6	35,0	0,31	0,0	0,0	0,00
Бурилівська	82,3	20,6	61,7	0,55	0,0	0,0	0,00
Великомечетнянська	204,4	24,8	179,6	1,59	0,0	0,0	0,00
Красенківська	56,7	22,6	34,1	0,30	0,0	0,0	0,00
Кривоозерська	168,6	124,2	44,4	0,39	0,0	0,0	0,00
Курчалозівська	139,0	45,7	93,3	0,83	0,0	0,0	0,00
Ленінська	37,1	16,7	20,4	0,18	0,0	0,0	0,00
Луканівська	59,0	16,8	42,2	0,37	0,0	0,0	0,00
Мазурівська	47,5	22,9	24,6	0,22	0,0	0,0	0,00
Маломечетнянська	50,9	24,5	26,4	0,23	0,0	0,0	0,00
Ониськівська	62,7	21,2	41,5	0,37	0,0	0,0	0,00
Очеретнянська	271,3	15,2	256,1	2,27	0,0	0,0	0,00
Секретарська	68,7	29,7	39,0	0,35	0,0	0,0	0,00
Тридубська	175,0	43,6	131,4	1,17	0,0	0,0	0,00
<i>Разом по сільських радах</i>	<i>1577,2</i>	<i>512,3</i>	<i>1064,9</i>	<i>9,45</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,00</i>
<i>Кривоозерська селищна рада</i>	<i>631,0</i>	<i>814,8</i>	<i>0,0</i>	<i>0,00</i>	<i>183,8</i>	<i>110,3</i>	<i>13,54</i>
<i>Районна рада</i>	<i>10098,7</i>	<i>1696,3</i>	<i>8328,8</i>	<i>×</i>	<i>×</i>	<i>×</i>	<i>×</i>
<b>Зведений бюджет району</b>	<b>12306,9</b>	<b>3023,4</b>	<b>9393,8</b>	<b>×</b>	<b>183,8</b>	<b>110,3</b>	<b>×</b>

Джерело: розрахунки за даними районного фінансового управління райдержадміністрації.

Таблиця 2

Розрахункові показники обсягу видатків бюджетів Кривоозерського району Миколаївської області, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів на виконання делегованих повноважень на 2005 р., тис. грн

Назва місцевих рад	Загальна сума видатків	у тому числі за програмами												
		оздоровлення дітей	турбота	профілактика злочинності	дорожній рух	підтримка районної газети	підтримка телерадіокомпанії	підтримка книги "Пам'ять"	шкільний автобус	підтримка молоді	заходи з півнян молодіжної політики	допомога на поховання	позашкільна освіта	
Багачівська	10,8	1,0	6,1	0,4	0,2	1,8	0,5	0,2	0,0	0,0	0,4	0,2	0,0	
Берізівська	16,2	1,0	6,1	0,4	0,2	2,0	0,5	0,2	0,0	0,0	0,4	0,3	5,1	
Бурлівська	17,4	1,0	6,1	0,4	0,2	2,0	0,5	0,2	0,0	0,0	0,4	0,3	6,3	
Великомечетнянська	11,3	0,0	8,0	0,3	0,1	1,5	0,2	0,3	0,0	0,0	0,4	0,5	0,0	
Красенківська	12,8	1,0	6,1	0,4	0,2	1,8	0,5	0,2	0,0	0,0	0,4	0,2	2,0	
Кривоозерська	29,3	1,0	10,9	1,1	0,6	5,6	0,0	0,5	5,0	0,0	1,1	0,7	2,8	
Курячелозівська	16,9	0,6	10,9	0,6	0,3	1,5	0,3	0,2	0,0	0,0	0,3	0,4	1,8	
Ленінська	9,2	1,0	6,0	0,2	0,1	1,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0	
Луканівська	10,9	1,0	6,0	0,4	0,2	2,0	0,5	0,2	0,0	0,0	0,4	0,2	0,0	
Мазурівська	11,7	1,0	6,3	0,3	0,1	1,5	0,4	0,1	0,0	0,0	0,3	0,2	1,5	
Маломечетнянська	9,4	1,0	5,9	0,2	0,1	1,3	0,3	0,1	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	
Ониськівська	15,5	1,0	6,1	0,4	0,2	1,8	0,0	0,2	0,0	5,2	0,4	0,2	0,0	
Очеретнянська	9,1	0,0	6,1	0,3	0,2	1,5	0,4	0,1	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	
Секретарська	14,5	1,0	8,6	0,5	0,3	2,5	0,6	0,2	0,0	0,0	0,5	0,3	0,0	
Тридубська	21,6	0,5	10,9	0,8	0,4	1,9	1,0	0,3	0,0	4,5	0,8	0,5	0,0	
<i>Разом по сільських радах</i>	<i>216,6</i>	<i>12,1</i>	<i>110,1</i>	<i>6,7</i>	<i>3,4</i>	<i>29,8</i>	<i>6,0</i>	<i>3,1</i>	<i>5,0</i>	<i>9,7</i>	<i>6,6</i>	<i>4,6</i>	<i>19,5</i>	
<i>Кривоозерська селищна рада</i>	<i>57,3</i>	<i>1,0</i>	<i>9,3</i>	<i>2,9</i>	<i>1,4</i>	<i>14,9</i>	<i>3,8</i>	<i>1,4</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>2,9</i>	<i>2,0</i>	<i>17,7</i>	
<i>Районна рада</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	
<b>Зведений бюджет району</b>	<b>273,9</b>	<b>13,1</b>	<b>119,4</b>	<b>9,6</b>	<b>4,8</b>	<b>44,7</b>	<b>9,8</b>	<b>4,5</b>	<b>5,0</b>	<b>9,7</b>	<b>9,5</b>	<b>6,6</b>	<b>37,2</b>	

Джерело: розрахунки за даними районного фінансового управління райдержадміністрації.



сурсів здійснюється у зв'язку з обмеженими фінансовими можливостями районних бюджетів щодо виконання видаткових повноважень районних рад.

Крім того, трансферти також можуть здійснюватися між бюджетами самоврядування на договірній основі в обмін на бюджетні послуги, які надає одержувач трансферту. Органи місцевого самоврядування міст районного значення, сіл та селищ можуть укладати між собою угоди про надання послуг, пов'язаних з виконанням власних видаткових повноважень. Така необхідність може бути викликана економічними факторами: доцільністю у поєднанні коштів, більшою ефективністю надання послуг іншим бюджетом тощо.

Питома вага коштів, що передаються до районного бюджету органами місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень, становить 42,2 % від суми планових видатків, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів на рік. На рисунку показано структуру зазначених видатків на виконання власних і делегованих повноважень.

Якщо розглянути ці показники у розрізі місцевих рад, то слід зазначити, що по Кривоозерській (67,0 %), Беріzkівській (64,8 %), Курячелозівській (62,1 %), Красеньківській (61,0 %) та Бурилівській (54,7 %) сільських радах видатки на виконання делегованих повноважень станов-

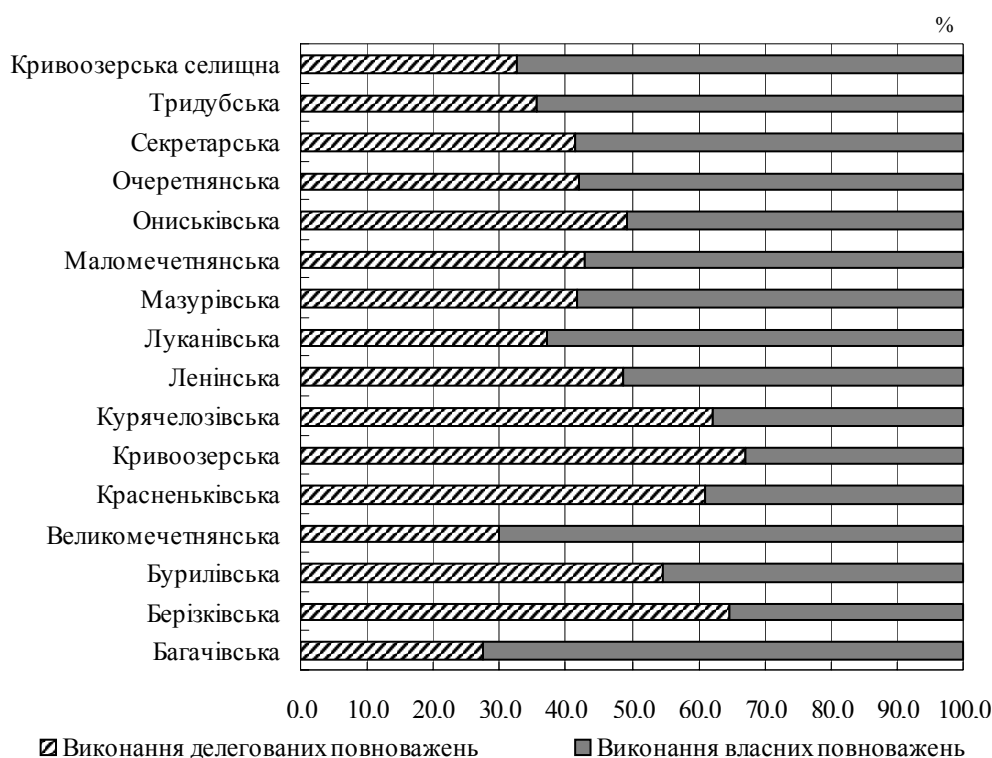


Рисунок. Структура видатків бюджетів селища та сіл району, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів на 2005 р.

Джерело: розрахунки за даними районного фінансового управління райдержадміністрації.

лять більш ніж 50 % від загальної суми видатків, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Надання органам місцевого самоврядування таких компетенцій, які потім необхідно передавати на вищий рівень державної влади, означає, що або ці компетенції не відповідають критеріям економічної ефективності, або органи державної влади не хочуть передавати їх органам місцевого самоврядування<sup>5</sup>.

Для вирішення питання надання делегованих повноважень необхідно на законодавчому рівні прийняти: правила і процедури делегування повноважень місцевими органами влади як вищим, так і нижчим рівням влади; порядок відкликання делегованих повноважень; порядок визначення обсягів фінансування, необхідного для реалізації делегованих повноважень після передачі їх від одного рівня до іншого.

Спираючись на результати аналізу організації міжбюджетних відносин на місцевому рівні в умовах зміни бюджетного законодавства з цих питань, можна дійти таких висновків та пропозицій:

1. На даний час формульний розрахунок доходів місцевих бюджетів не створює фінансових стимулів для збільшення податкових надходжень і соціально-економічного розвитку регіонів. Крім того, на наш погляд, потребує перегляду методика застосування коефіцієнта вирівнювання на місцевому рівні, що має залежати від динаміки зміни доходів за попередній період та індексу податкоспроможності.

2. Нормативи бюджетної забезпеченості, які використовуються при розрахунку видатків по галузях, не гарантують надання населенню певного рівня державних послуг, а лише обґрунтовують певний розрахунковий обсяг видатків місцевих бюджетів. На практиці розрахунок нормативів проводиться непрозоро, що викликає безліч запитань у представників органів місцевого самоврядування.

3. Фінансові управління міськвиконкомів та районних державних адміністрацій фактично без законодавчих підстав займаються формуванням та виконанням місцевих бюджетів міст районного значення, селищ та сіл. Крім того, райдержадміністрації приймають рішення про застосування коефіцієнта вирівнювання та коефіцієнтів впливу різних факторів по галузях, що не відповідає принципу місцевої автономії, гарантованому ст. 7 Конституції України.

4. Важливим моментом розбудови держави є утвердження принципу незалежності органів місцевого самоврядування. Делегування повноважень місцевим державним адміністраціям з передачею відповідних фінансових ресурсів є ще одним доказом того, що органи державної влади не хочуть передавати ці компетенції органам місцевого самоврядування, що загрожує їх фінансовій незалежності. Ось чому для розв'язання проблеми необхідно чітко регламентувати правила і процедури делегування повноважень, порядок їх відкликання та методику визначення обсягів фінансування, необхідного для реалізації цих повноважень.

5. У подальших дослідженнях процесу реформування міжбюджетних відносин головну увагу потрібно звернути на необхідність розширення повноважень органів місцевого самоврядування з передачею їм відповід-



них фінансових ресурсів та удосконалення механізму визначення обсягу міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні через внесення змін до Бюджетного кодексу та інших законодавчих актів України.

---

<sup>1</sup> *Лексин В., Швецов А.* Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики. – 1998. – № 3. – С. 18.

<sup>2</sup> *Срмоленко М.* Бюджетна статистика і реформування бюджетного процесу і управління ним // Статистика України. – 2000. – № 1. – С. 15–19.

<sup>3</sup> *Бюджетний кодекс України: Закон України від 21 червня 2001 року* // Урядовий кур'єр. – 2001. – 25 липня.

<sup>4</sup> *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року* // Урядовий кур'єр. – 1997. – 14 червня.

<sup>5</sup> *Луніна І.О.* Державні фінанси України в перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – 296 с.