

Дець В.Ф.,

голова Державної податкової адміністрації
у Вінницькій області

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

З перших років незалежності України розгорнувся процес становлення вітчизняної фінансової системи відповідно до потреб нової моделі організації державної влади, збереження унітарного державного устрою України та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Як відомо, формування системи місцевого самоврядування в Україні має давню історію, яка бере свій початок ще з часів Київської Русі. У XIV ст. з Європи в Україну було поширено Магдебурзьке право, а після земської реформи в Російській імперії 1864 р. в Україні набуло розвитку земське місцеве самоврядування. Тому становлення системи місцевого самоврядування на початку 1990-х років можна назвати відродженням цієї системи. Таке відродження спричинило ціле коло політичних, правових та економічних питань, що постали перед державою у новій якості. При цьому однією з найскладніших проблем, як засвідчує досвід перших років незалежності, виявилось формування системи міжбюджетних відносин¹.

Варто зазначити, що в колишньому СРСР бюджетна система будувалася за так званим принципом єдності, а міжбюджетні відносини — за принципами бюджетного унітаризму. Самостійність окремих ланок бюджетної системи не визнавалася, місцеві бюджети України згідно із законодавством тих часів були складовою Державного бюджету УРСР і Державного бюджету Радянського Союзу. Протягом 1990–1995 рр. було прийнято ряд законодавчих актів, які частково створили правову основу функціонування нової системи міжбюджетних відносин². Серед них Закони України: “Про бюджетну систему України” у редакції 1990 і 1995 р., “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування в Україні” у редакції 1992 р., “Про систему оподаткування” від 2 лютого 1994 р., щорічні Закони України “Про Державний бюджет України”, Декрет Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” від 20 травня 1993 р. та ін.

На законодавчому рівні було проголошено принцип самостійності місцевих бюджетів. У Законі України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” йдеться про невключення бюджетів місцевого самоврядування до інших місцевих бюджетів, а також до Державного бюджету України. Принцип самостійності бюджетів було закріплено і в Законі України “Про бюджетну систему України”.

Проте виявилось, що забезпечення цього принципу на практиці — це досить складне завдання, яке потребує значних довгострокових зусиль. У 1990–1995 рр. реальні умови для самостійності місцевих бюджетів в Україні так і не були створені.

Згідно із законодавством того часу можливості органів місцевого самоврядування щодо формування фінансових ресурсів значною мірою залежали

від дотацій, субсидій, субвенцій та інших трансфертів з Державного бюджету України. Основна частина доходів місцевих бюджетів формувалася за рахунок так званих регульованих доходів, які розподілялися згідно з диференційованими нормативами, що встановлювалися та переглядалися центральною і регіональною владою. Частка власних, закріплених доходів місцевих бюджетів України залишалася дуже низькою – у 1995 р. вона становила трохи більше одного відсотка доходів місцевих бюджетів. Тому бюджети місцевого самоврядування у частині доходів та видатків і надалі жорстко контролювалися центральними органами державної влади. Не була визначена гарантована державою мінімальна бюджетна забезпеченість, яка мала стати ознакою рівноправності жителів усіх адміністративно-територіальних одиниць³.

Але головною вадою було те, що у законодавчому порядку не було розмежовано функції, компетенцію та сфери відповідальності центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, держави і місцевого самоврядування.

Таким чином, на той час в Україні залишалася радянська модель розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади, яка почала формуватися у Радянському Союзі ще в 1930-х рр. Її головними особливостями були відсутність розмежування функцій і компетенції між рівнями державної влади та жорстка централізація управління сукупними державними бюджетними доходами та видатками. За такої моделі самостійність місцевих бюджетів могла бути лише декларативною.

Важливий етап у становленні місцевого самоврядування розпочався з 1996 р. – з прийняттям нової Конституції України, приєднанням у 1997 р. України до Європейської Хартії місцевого самоврядування та прийняттям Закону України “Про місцеве самоврядування”.

Статті 7, 140–146 Конституції України закріпили на законодавчому рівні інститут місцевого самоврядування та його фінансово-економічні основи⁴. А ратифікувавши Європейську Хартію, Україна взяла на себе зобов’язання щодо розвитку системи місцевого самоврядування з дотриманням вимог стандартів та принципів Хартії. Стандарти організації фінансів місцевого самоврядування були визначені у ст. 9 Хартії – “Фінансові засоби органів місцевого самоврядування”⁵. Головні з них, що мають принципове значення для забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, перелічені в таблиці.

Таблиця

**Європейські стандарти організації фінансів місцевого самоврядування
(відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування)**

Стандарт	Пояснення
1. Органи місцевого самоврядування мають право в межах загальнодержавної економічної політики вільно розпоряджатися достатніми власними фінансовими ресурсами	Ця вимога Хартії означає, що центральний уряд має наділити органи місцевого самоврядування власними фінансовими ресурсами, які органи місцевого самоврядування отримують не з бюджетів вищого адміністративного рівня, а мобілізують через реалізацію власних фіскальних повноважень. Крім того, згідно з цим принци-

Продовження таблиці

Стандарт	Пояснення
	пом органи місцевого самоврядування не можуть бути позбавлені державною владою права самостійно визначати свої витрати, зокрема першочергові. Таким чином, органи місцевого самоврядування повинні мати достатні фінансові засоби для виконання покладених на них завдань
2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевої влади має відповідати функціям, передбаченим Конституцією або законами країни	Тобто органи місцевого самоврядування повинні мати чітко визначені конституцією та законами функції, які їм передає державна влада. Крім того, органи місцевого самоврядування повинні мати фінансові ресурси, які надають їм можливість реалізовувати ці функції, тобто здійснювати їх фінансове забезпечення. При цьому розподіл фінансових ресурсів між рівнями державного управління та місцевого самоврядування повинен здійснюватися не на суб'єктивній основі, а на основі розподілу функцій між рівнями державної влади і місцевого самоврядування, а також їх вартісної оцінки
3. Відповідно до Хартії принаймні частина фінансових ресурсів місцевих властей має формуватися від місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону	У більшості країн світу органам місцевого самоврядування надано право в межах закону визначати ставки місцевих податків і зборів. В країнах з унітарним державним устроєм такі закони ухвалюються центральною державною владою, в країнах з федеративним устроєм ці закони приймаються органами державної влади суб'єктів федерації
4. Джерела доходів органів місцевого самоврядування мають бути різноманітними	Обмежена кількість джерел доходів місцевих бюджетів може поставити під загрозу виконання місцевих бюджетів у разі зменшення будь-якого виду доходів. Доходи місцевих властей повинні зростати, наскільки це можливо, разом із зростанням вартості функцій, які ними виконуються
5. Відповідно до Хартії фінансово слабша місцева влада захищається державою	Це здійснюється за рахунок запровадження процедур вирівнювання, тобто усунення фінансових диспропорцій, які об'єктивно виникають внаслідок нерівномірності розподілу на території продуктивних сил та податкової бази. Крім того, такі процедури запроваджуються для усунення наслідків нерівномірного розподілу фінансових джерел і фінансового тягаря. Процедури та заходи вирівнювання не повинні завдавати шкоди повноваженням місцевих органів влади. Вони не повинні згортати їх фінансову автономію та обмежувати їх власну компетенцію

<p>6. Органи місцевого самоврядування повинні інформуватися відповідним чином про порядок виділення їм ресурсів, а також про їх перерозподіл</p>	<p>Цей пункт Хартії встановлює, що всі процедури, пов'язані з наданням фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування та їх вилученням, мають погоджуватися урядом з органами місцевого самоврядування, а також з їх асоціаціями у формі консультацій або переговорів</p>
<p>7. Надання дотацій не повинно скасовувати основоположні права місцевої влади у проведенні власної політики в межах своєї компетенції.</p>	<p>В міру можливості дотації місцевим властям не призначаються для фінансування конкретних проектів. Згідно з цим стандартом Хартія рекомендує державі надавати місцевим властям так звані не зв'язані дотації, які не спрямовуються на конкретну мету. Це розширює власну дохідну базу органів місцевого самоврядування, надає можливість цим органам діяти залежно від умов, які складаються на місцях і які, звичайно, можуть контролювати виборці</p>
<p>8. Хартія встановлює, що з метою здійснення позик інвестиційного капіталу місцеві власті повинні мати доступ до національного ринку капіталу в межах закону.</p>	<p>Це означає, що місцева влада може здійснювати власні інвестиційні проекти, які в основному фінансуються за рахунок позичкового капіталу. Крім того, місцеві власті можуть позичати кошти у різних формах, зокрема, в банках шляхом випуску місцевих позик у бюджетах вищого адміністративного рівня тощо. Відповідно до Хартії місцеві власті є рівноправними суб'єктами національного ринку капіталу, але їх діяльність на цьому ринку має бути обмежена законом</p>

Як показує досвід, дотримання всіх міжнародних стандартів організації фінансів на місцевому рівні є дуже непростою справою. Так, згідно з висновками експертів Ради Європи більшість країн, що ратифікували Хартію, мають серйозні труднощі з впровадженням її стандартів і не завжди дотримуються основних її принципів. Це стосується України, де інститут місцевого самоврядування до моменту ратифікації Хартії тільки почав відроджуватися, і більшість стандартів організації місцевих фінансів ще й донині залишається нереалізованою.

Перш за все залишалася нерозв'язаною проблема забезпечення самостійності місцевих бюджетів. Незважаючи на те, що на законодавчому рівні (у Конституції України, в Законі про місцеве самоврядування) було проголошено про самостійність місцевих бюджетів, про їх невключення до Державного бюджету України, на практиці ці норми закону не виконувалися. Крім того, цей Закон так і не вирішив принципових питань розподілу повноважень між центральними органами влади і органами місцевого самоврядування⁶.

Виявилися принципові суперечності в Конституції України і в Законі про місцеве самоврядування. Насамперед варто звернути увагу на суперечність, закладену в ст. 143 Конституції в частині формування обласних та

районних бюджетів, функцій обласних та районних рад. За цією статтею на обласні та районні ради, які затверджують обласні та районні бюджети, покладено функції розподілу коштів державного бюджету між територіальними громадами, тобто функції бюджетного вирівнювання. Але, як показує міжнародний досвід, у жодній європейській країні органи місцевого самоврядування одного рівня не забезпечують фінансове вирівнювання органів місцевого самоврядування іншого рівня. Закладена конституційна суперечність призвела до того, що у відносинах між територіальними громадами та обласними і районними радами зберігалася радянська модель взаємовідносин, що зводило нанівець спроби відродження самостійного місцевого самоврядування в Україні. За прикладом розвинених європейських держав та відповідно до стандартів Європейської Хартії місцевого самоврядування фінансове вирівнювання стосовно територіальних громад і стосовно регіональних органів місцевого самоврядування в унітарних державах має здійснювати державна влада в особі її центральних органів.

Крім того, реформування міжбюджетних відносин та становлення місцевого самоврядування відбувалося без здійснення адміністративно-територіальної реформи. Наявність майже 12 тис. низових територіальних структур робила неможливим забезпечення їх фінансової самодостатності на практиці. Досвід Європи свідчить, що важливий напрямок підвищення ефективності органів місцевого самоврядування, забезпечення їх самостійності і самодостатності був пов'язаний з укрупненням низових територіальних структур. Реалізація цього напрямку в Україні передбачала здійснення реформи адміністративно-територіального устрою.

Проблемним залишалися і загальнодержавні доходи та їх розподіл між рівнями влади. Тривало щорічне перезатвердження нормативів відрахувань від регульованих доходів спочатку областям, а потім області перезатверджували їх для районів та міст. Це призводило до того, що кожного року дохідна база місцевих бюджетів змінювалася і залежала від рішень, що приймалися на вищому рівні.

Ще одна проблема, яка так і залишилася нерозв'язаною – це відсутність власної дохідної бази на регіональному рівні та ефективної системи регіонального фінансового вирівнювання. Відсутність об'єктивних критеріїв, на яких має базуватися таке вирівнювання, призвело до того, що різниця між соціально-економічним розвитком окремих регіонів та територій упродовж 1990-х рр. поступово збільшувалася.

Таким чином, на кінець 1990-х рр. система міжбюджетних відносин все ще перебувала на початковому етапі формування і потребувала подальшого наукового розвитку та правового закріплення. Законодавство з питань місцевого самоврядування і його фінансово-економічних основ все ще залишалося значною мірою суперечливим, фрагментарним і недієздатним.

Необхідність реформи міжбюджетних відносин в Україні на той час набула особливої актуальності, вона стала однією з найсуттєвіших економічних потреб української держави. Подальше зволікання із запровадженням цієї реформи становило реальну загрозу економічній безпеці держави. Дедалі загрозливіших проявів набував так званий синдром бюджетної війни.

Надалі більше загострювалися протиріччя між старою моделлю міжбюджетних відносин і тими принципами їх організації, що набули законодавчого закріплення у Конституції та інших законах.

Варто зазначити, що основні концептуальні засади реформування міжбюджетних відносин в Україні формувалися під час палких наукових та політичних баталій. Серед тих, хто брав активну участь у цьому процесі, слід відзначити:

- фахівців Міністерства фінансів України та Науково-дослідного фінансового інституту при Міністерстві фінансів України;
- членів Бюджетного комітету Верховної Ради України;
- членів створених на той час урядових комісій, таких, як Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування, Комісія з розробки Концепції державної регіональної політики України, Комісія з питань реформування міжбюджетних відносин при Кабінеті Міністрів України;
- експертів таких міжнародних організацій, як Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку;
- фахівців громадських організацій, таких, як Асоціація міст України, Всеукраїнське об'єднання місцевого і регіонального розвитку – Між-регіональний союз та ін.

Були розроблені та запропоновані до широкого громадського обговорення різноманітні концепції та моделі реформування бюджетної системи та міжбюджетних відносин. Серед них варто відзначити Концепцію реформування міжбюджетних відносин, розроблену Науково-дослідним фінансовим інститутом при Міністерстві фінансів України та ідею розробки Бюджетного кодексу України, ініціатором якої був Бюджетний комітет Верховної Ради України та група фіскального аналізу при цьому комітеті⁷.

Результатом спільних зусиль стало прийняття 21 червня 2001 р. Бюджетного кодексу України, що без перебільшення можна назвати подією державного значення. Бюджетний кодекс ознаменував собою початок реформування бюджетної системи і особливо початок докорінних змін у системі міжбюджетних відносин, створення підґрунтя для стабільного та довгострокового її існування⁸.

При розробці Бюджетного кодексу ставилася мета виведення міжбюджетного регулювання в Україні на якісно новий рівень, який дав би змогу подолати негативну тенденцію відставання процесів формування місцевих фінансів від темпів розширення обов'язків та збільшення завдань органів місцевого самоврядування. Навіть стисле перерахування нововведень, закріплених у Бюджетному кодексі, свідчить про системність та комплексність реформування міжбюджетних відносин. У Бюджетному кодексі:

- закріплено казначейське виконання усіх бюджетів;
- визначено стабільний кошик доходів місцевих бюджетів з включенням до нього, зокрема, податку на прибуток комунальних підприємств, плати за землю, єдиного податку, торгового патенту тощо;
- виведено власні доходи місцевих бюджетів з тих, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

- розширено можливості здійснення внутрішніх та зовнішніх запозичень;
- закріплено перелік міжбюджетних трансфертів;
- встановлено порядок визначення дотацій вирівнювання із застосуванням фінансових нормативів бюджетного забезпечення та коригуючих коефіцієнтів, індексу відносної податкоспроможності, коефіцієнта вирівнювання та врахування при цьому кількості мешканців і споживачів соціальних послуг.

Одним із головних здобутків Бюджетного кодексу стало формулювання чіткої концепції розподілу видаткових повноважень між бюджетними рівнями, яка виходить з нового для України принципу бюджетної системи – принципу субсидіарності. Його суть полягає у тому, що розподіл видів видатків між бюджетами має ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача. Таким чином, здійснюватися видатки мають на тому рівні, де це робитиметься найефективніше. На думку розробників кодексу, визначення чіткого переліку видаткових статей, віднесених до окремих бюджетів, приведе до підсилення відповідальності місцевих органів за ефективність витрачання коштів, стабілізації видаткової частини місцевих бюджетів та забезпечення можливості її реального підкріплення відповідними доходами.

Варто зазначити, що в ході розробки Бюджетного кодексу висловлювалися різні думки щодо формування механізму забезпечення самостійності місцевих бюджетів. Так, наприклад, відстоювалася ідея, що всі без винятку місцеві бюджети мають бути незалежними не лише від бюджету вищого рівня, але й від державного бюджету⁹. При прийнятті Бюджетного кодексу перемогла інша точка зору, згідно з якою пропонувалася поетапна руйнація бюджетної вертикалі. Бюджетний кодекс лише частково порушив жорстку централізацію бюджетної системи. Згідно з ним прямі бюджетні відносини встановлювалися для 686 місцевих бюджетів: бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст обласного значення, районів, міст Києва та Севастополя. Що стосується бюджетів села, селища, малого міста, то вони формуються на районному рівні.

Таким чином, Бюджетний кодекс системно зафіксував нову модель побудови міжбюджетних відносин та розподілу бюджетних повноважень, наскрізною ідеєю якої є досягнення бюджетної та фіскальної децентралізації до рівня районів та міст обласного значення. Можна констатувати, що у своєму остаточному вигляді він здебільшого відповідав як світовій практиці, так і стану розвитку місцевого самоврядування в Україні на той час. Поширення практики прямих бюджетних відносин з центром на нижчому рівні (рівень місцевого самоврядування) уявлявся недоцільним через невідповідність до цього як відповідних органів державної влади, так і самих територій (відсутність необхідної інформаційної та технічної бази). Передбачалося, що повна руйнація бюджетної вертикалі виконуватиметься послідовно, в міру накопичення досвіду застосування механізму міжбюджетних відносин, прописаних у Бюджетному кодексі.

Поняття та мету регулювання міжбюджетних відносин визначено у ст. 81 Бюджетного кодексу України, згідно з якою міжбюджетні відносини — це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України¹⁰.

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

Відповідно до ст. 85 Бюджетного кодексу держава може передати (делегувати) Раді міністрів Автономної Республіки Крим та органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

До складу міжбюджетних трансфертів, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, згідно зі ст. 97 Бюджетного кодексу України, входять:

- дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення;
- субвенція на здійснення програм соціального захисту;
- субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою;
- субвенція на виконання інвестиційних проектів;
- інші субвенції.

Перелік та обсяги міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам визначаються щорічно Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Для формульного визначення порядку розподілу обсягів дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету Кабінетом Міністрів України, було прийнято Постанову “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, яка удосконалювалася за рахунок внесення до неї змін та доповнень¹¹.

Деякі нові принципи регулювання міжбюджетних відносин були використані при формуванні державного і місцевих бюджетів у 2001 р. — ще до остаточного прийняття Бюджетного кодексу¹². До цього, як вже зазначалося, зберігалася стара модель, яка передбачала бюджетну вертикаль згори донизу. В державному бюджеті формувалися 27 бюджетів відповідних суб'єктів, визначених Конституцією (24 області, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь). Право подальшого розподілу доходів між місцевими

бюджетами належало відповідним місцевими радам з урахуванням економічного, соціального, екологічного стану відповідних районів та населених пунктів за поданням рад нижчих рівнів. Жоден місцевий бюджет не міг бути затвердженом до прийняття державного бюджету¹³. Бюджет на 2001 р., все ще зберігаючи бюджетну вертикаль, мав ряд принципових нововведень. В ньому вперше було визначено всі види міжбюджетних трансфертів, чітко закріплено цільові призначення субвенцій з державного бюджету, затверджено розмежування видатків бюджету між державним та місцевими бюджетами, скорочено кількість дотаційних областей, вперше передбачено конкретні розміри субвенцій на фінансування пільг та субсидій населенню на оплату електроенергії, газу та житлово-комунальних послуг. Головним досягненням бюджету-2001 стало визначення засад нового порядку міжбюджетних відносин – закріплено планування доходів місцевих бюджетів на формульній основі та обчислення розрахункових видатків на нормативній основі.

Починаючи з 2002 р., державний та місцеві бюджети розробляються на основі положень Бюджетного кодексу України. Таким чином, на сьогодні накопичено вже достатньо інформації для того, щоб проаналізувати ефективність застосування на практиці основних положень Бюджетного кодексу України та визначити основні позитивні та негативні тенденції, які склалися за ці роки у сфері міжбюджетних відносин.

Насамперед варто зазначити, що, починаючи з 2001 р., питома вага місцевих бюджетів у витратах зведеного бюджету у середньому зберігається на рівні 40 %. Так, якщо у 2001 р. на місцях планувалося здійснити 40,3 % витрат зведеного бюджету, то в 2002 р. місцеві бюджети займали 41,1 % витрат зведеного бюджету, у 2003 р. – 41,4 %, у 2004 р. – 37,9 %. У 2005 р. частка місцевих бюджетів у загальному фонді зведеного бюджету становила 41,9 %. Законом України “Про Державний бюджет України на 2006 рік” частку загального фонду місцевих бюджетів у загальному фонді зведеного бюджету встановлено на рівні 41 %¹⁴.

Таким чином, упродовж згаданих років частка місцевих бюджетів у бюджетній системі зберігалася приблизно на такому мінімальному рівні, який відповідає загальноєвропейській тенденції фінансової децентралізації та демократизації бюджетного процесу. Однак цей показник не є достатнім для характеристики процесу децентралізації. Непокоїть той факт, що поступове збільшення частки місцевих бюджетів не підкріплюється реальною передачею місцевим бюджетам нових джерел фінансових надходжень.

За 2000–2006 рр. склалася стійка тенденція до зменшення питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів у загальному їх обсязі. Так, якщо в 2000 р. частка доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів становила 76,6 % їх загального обсягу, то в 2001 р. – 71 %, у 2002 р. – 68,8, у 2003 р. – 65,8, у 2004 р. – 57,5, у 2005 р. – 61,1 %. Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів, без урахування трансфертів на 2006 р., становить 57,9 % їх загальної суми.

З іншого боку, спостерігається тенденція до зростання доходів місцевих бюджетів за рахунок міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету. Якщо у 1997 р. питома вага трансфертів у дохідній частині

місцевих бюджетів становила 17,2 %, то у 2003 р. вона збільшилася до 34,1 %, а в бюджетах на 2004 і 2005 рр. становила відповідно 41,4 та 45,8 %. Таким чином, трансферти з державного бюджету залишаються вагомим інструментом фінансового розподілу та основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів.

Така сама тенденція спостерігається і стосовно дотацій вирівнювання, на які припадає майже половина всіх міжбюджетних трансфертів. Якщо у 1995 р. питома вага дотацій вирівнювання у видатковій частині місцевих бюджетів становила всього 5 %, а у 1997 р. – 13,9 %, то в 2004 р. цей показник вже дорівнював 18,3 %, а в бюджеті на 2006 р. він становить майже 30 %.

При цьому кількість так званих дотаційних бюджетів, тобто місцевих бюджетів, що отримують дотації вирівнювання з державного бюджету, постійно зростає. Якщо у 2002 р. з 686 місцевих бюджетів, для яких встановлювалися прямі відносини з державним бюджетом, були дотаційними 597 (87 %), то вже у наступному році їх кількість зросла до 608 (88,6 %). У 2004 р. частка дотаційних бюджетів вже становила 91,9 % (633 місцевих бюджетів із загальної кількості 689), а у 2005 р. – 92 %. У бюджеті на 2006 р. передбачається, що дотаційними будуть вже 94 % місцевих бюджетів.

Аналіз бюджетів на 2001–2006 рр. показує, що за цей час склалася тенденція до щорічного збільшення обсягів та кількості міжбюджетних трансфертів, що надаються місцевим бюджетам у вигляді субвенцій. Це негативно впливає на ефективність системи міжбюджетних відносин, оскільки процес їх надання ґрунтується як на об'єктивних економічних критеріях, так і на суб'єктивних рішеннях. Так, у 2001 р. місцевим бюджетам з державного бюджету надано субвенцій на суму 2972,6 млн грн, у 2002 р. їх обсяг виріс майже на 40 %, у 2003 р. темп приросту обсягу субвенцій становив більш ніж 25 %. Показовим щодо цього є 2004 р., у якому обсяги субвенцій зросли майже на 41 % порівняно з попереднім роком. У 2005 р. обсяг субвенцій, наданих місцевим бюджетам, виріс на 24 % до попереднього року, а в 2006 р. прогнозується збільшення обсягу субвенцій ще на 10,4 %.

Таким чином, характерною ознакою планування видатків за рахунок субвенцій на сьогодні є відсутність системного підходу як до визначення переліку субвенцій, що надаються місцевим бюджетам з державного бюджету, так і до визначення їх обсягів.

Як показує аналіз, у цілому прийняття Бюджетного кодексу не розв'язало проблем у частині забезпечення потреб розвитку регіонів України. Не було досягнуто стратегічної мети реформування міжбюджетних відносин – акумулювання на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць обсягу ресурсів, достатніх для виконання як власних, так і делегованих функцій органів місцевого самоврядування¹⁵. Головною проблемою міжбюджетних відносин залишається значна централізація фінансових ресурсів. Дедалі більше місцевих бюджетів стають залежними від міжбюджетних трансфертів, що надаються їм з державного бюджету. Серед основних проблемних питань, що набувають на сьогодні особливої актуальності, насамперед варто відзначити:

– значну централізацію повноважень держави щодо розподілу міжбюджетних трансфертів;

- недоліки формульного підходу до розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів;
- невизначеність у розподілі повноважень між владою різних рівнів;
- недосконалість застосування програмно-цільового методу формування бюджетів.

Таким чином, розробка та прийняття Бюджетного кодексу стали першим системним кроком, який заклав основи формування нової системи міжбюджетних відносин. Однак прийняття Бюджетного кодексу не розв'язало усіх проблем, пов'язаних із забезпеченням самостійності місцевих бюджетів та стратегічними цілями регіонального розвитку. Аналіз накопиченого досвіду застосування Бюджетного кодексу на практиці за останні роки дав змогу визначити основні проблеми, розв'язання яких потребує подальшого теоретичного обґрунтування та закріплення на законодавчому рівні.

¹ *Кравченко В.* Фінанси місцевого самоврядування України (проблеми становлення (1989–2001)). – К.: Вид. дім “КМ Academia”, 2001. – 459 с.

² *Азаров М. Я., Ярошенко Ф. О., Бодров В. Г.* Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. – К.: НДФІ, 2004. – 400 с.

³ *Кравченко В.* Фінанси місцевого самоврядування України (проблеми становлення (1989–2001)). – К.: Вид. дім “КМ Academia”, 2001. – 459 с.

⁴ *Конституція України* // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – С. 141.

⁵ *Європейська Хартія місцевого самоврядування* // Електронна база даних Верховної Ради України “Законодавство України”. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

⁶ *Конституція України* // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – С. 141; *Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”* // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24.

⁷ *Кравченко В. І.* Концептуальні засади реформування міжбюджетних відносин // Реформа міжбюджетних відносин і проблеми розвитку податкової системи України. – Матер. наук.-практ. конф., 1999 р., Київ–Ірпінь. – Ірпінь, 2000. – С. 9–11.

⁸ *Чугунов І. Я.* Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. – К.: НДФІ, 2005. – 259 с.

⁹ *Асадчев А.* Сучасні проблеми малих міст / Матеріали круглого столу “Соціально-економічне становище сіл, селищ, міст: проблеми та перспективи”. – Київ, 2 грудня 2003 р. // Аспекти самоврядування. – 2003. – № 4.

¹⁰ *Бюджетний кодекс України.* – К.: Атака, 2002. – 80 с.

¹¹ *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 05.09.2001 № 1195 // Електронна база даних Верховної Ради України “Законодавство України”. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

¹² *Волошин Д.* Бюджетне реформування (через призму законотворчості) // Український регіональний вісник. – 2003. – № 42.

¹³ *Асадчев А.* Сучасні проблеми малих міст / Матеріали круглого столу “Соціально-економічне становище сіл, селищ, міст: проблеми та перспективи”. Київ, 2 грудня 2003 р. // Аспекти самоврядування. – 2003. – № 4; *Кравченко В.* Фінанси

місцевого самоврядування України (проблеми становлення (1989–2001)). – К.: Вид. дім “КМ Academia”, 2001. – 459 с.

¹⁴ Закон України “Про Державний бюджет на 2006 рік” // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 9–11. – С. 96; *Постанова* Колегії Рахункової палати “Про результати аналізу формування і надання з Державного бюджету України місцевим бюджетам трансфертів та стану міжбюджетних розрахунків у 2003–2004 роках” від 27.08.2004 № 17. – К.: Рахункова палата України, 2004. – Вип. 16; *Статистичний щорічник* України за 2004 рік. – К.: Держкомстат України, 2004. – 592 с.; *Статистичний збірник* “Бюджет України за 2004 рік”. – К.: Міністерство фінансів України, 2005. – 204 с.

¹⁵ *Стратегія* економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) “Шляхом Європейської інтеграції” / А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.