Бабій Н. В.,
асистент кафедри фінансів Національного університету Державної податкової служби України

СТАН І ПРОБЛЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Система міжбюджетних відносин в Україні формувалася хаотично й непередбачувано, що значною мірою вплинуло на ефективність прогнозування та управління бюджетними коштами. Від старої системи вона успадкувала деякі проблеми, що потребують нагального вирішення. Міжбюджетні відносини є важливим чинником вирівнювання розвитку адміністративних територій, забезпечення однакових умов доступу громадян до суспільних послуг незалежно від місцезнаходження. Важливо створити такий механізм міжбюджетних відносин, який би забезпечував ефективність складання та виконання бюджетів усіх рівнів. Актуальність дослідження полягає насамперед у здійсненні бюджетної реформи, яка передбачає самостійність місцевих бюджетів та розвиток процесів децентралізації в умовах бюджетного унітаризму.

Серед вітчизняних науковців, які вивчають міжбюджетні відносини, варто назвати С. Буковинського, В. Гейця, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніну, В. Опаріна, С. Слухая, Л. Тарангул, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін.

Однак, маючи певні напрацювання у цій галузі, потребують додаткових досліджень (залежно від економічної та політичної ситуації) питання сутності та особливостей організації міжбюджетних відносин.

У Бюджетному кодексі України міжбюджетні відносини тлумачаться саме як "відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України"[1]. Сьогодні у зарубіжній і вітчизняній літературі немає усталеного визначення сутності міжбюджетних відносин, отже, наведемо трактування деяких авторів.

На думку А. Ісмаїлова, міжбюджетні відносини – це взаємовідносини, що виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування щодо розподілу функцій, повноважень, сфер відповідальності у здійсненні видатків та формуванні доходів бюджетів[2].

О. Сунцова тлумачить поняття "міжбюджетні відносини" як "форму взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом

[1] Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542- III // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 131.

[2] *Ісмаїлов А. Б.* Міжбюджетні відносини та напрями їх удосконалення / А. Б. Ісмаїлов // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 27–33.

України – головним елементом системи міжурядових фінансових відносин”[3].

Міжбюджетні відносини, за визначенням В. Опаріна, В. Малька і С. Кондратюка, є “внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл доходів і видатків місцевих бюджетів”[4].

Західні представники економічної науки здебільшого використовують не термін “міжбюджетні відносини”, а поняття “внутрішні міжурядові фінансові відносини”, або “міжрівневі фіскальні зв’язки”, тому що, на їхню думку, вони найточніше виражають суб’єктивно-об’єктивний аспект досліджуваних нами взаємних контактів. До того ж ці відносини виникають і функціонують у системі державного управління по вертикалі, а вихідні передумови регламентують обсяги функціональних обов’язків і завдань кожного з рівнів публічної влади. Взаємодію і співпрацю між ними здійснюють на партнерських засадах з огляду на фінансові можливості кожного з регіональних утворень.

Механізм міжбюджетних відносин є певною системою принципів, інструментів та методів управління господарськими зв’язками, в які вступають суб’єкти цих відносин. До структури такої системи входять три блоки:

- *принципи управління, які визначають певну ідеологію підходу до міжбюджетних відносин.* Розрізняють два головні принципи міжбюджетного співробітництва: централізм та повна фіскальна децентралізація. У реальному житті ці принципи частіше застосовують у комбінованому вигляді окремих елементів першого та другого підходів;
- *сукупність конкретних методів та інструментів регулювання.* До цього блоку належать, наприклад, власні дохідні джерела, регульовані доходи, нормативи відрахувань від регульованих доходів, закріплені доходи, бюджетні позички, дотації, субвенції, субсидії, взаєморозрахунки, перерахування до Державного бюджету України, передача коштів з Державного бюджету України обласним і районним бюджетам для розподілу їх між територіальними громадами тощо;
- *інституційно-правові структури.* Цю підсистему механізму складають різні правові норми, правила й угоди, які регламентують порядок здійснення міжбюджетного співробітництва.

Принципи управління є однією з актуальних проблем, над розв’язанням якої працюють уряди кожної держави. Так, система бюджетного федералізму у США, побудована на основі децентралізованого поділу повноважень між федеральною і регіональною владою у фінансовій сфері цієї держави, але під головуванням федерації, формувалася десятки років у суперечливих умовах. І тільки протягом останнього десятиріччя склалася стабільна система фінансової взаємодії федерації, штатів і муніципалітетів.

Принцип централізму був покладений в основу механізмів міжбюджетних відносин в СРСР і країнах Східної Європи. Він полягав, по-перше,

[3]*Сунцова О. О.* Місцеві фінанси : [навч. посіб.] / О. О. Сунцова. – К. : ЦНЛ, 2005. – С. 383.

[4]*Опарін В. М.* Бюджетна система : [навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни] / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. – К. : КНЕУ, 2000. – С. 17.

у тому, що значна частина фінансових ресурсів зосереджувалася у державному бюджеті (понад 50 %), а решта коштів залишалася децентралізованою, тобто у розпорядженні місцевих і республіканських бюджетів союзних республік. По-друге, статті доходів і видатків державного бюджету, республіканського та місцевих бюджетів здебільшого були досить схожими.

У 1990-х роках принцип централізму в цих країнах дедалі більше поступається місцем принципу фіскальної децентралізації. Під фіскальною децентралізацією розуміють ефективне поєднання відповідальності за рішення щодо кількості та різноманітності забезпечуваних рівнями виконавчої влади товарів і послуг, що надають громадянам певних територій[5].

Поєднання принципів централізму і повної фіскальної децентралізації стало підґрунтям для розробки сучасних теоретичних концепцій організації міжурядових фінансових відносин, таких, як бюджетний унітаризм, бюджетний федералізм та субсидіарність. Якщо перші дві концепції будуються за ознаками відповідного державного ладу (федерального та унітарного), то остання враховує можливості кожної владної структури вирішувати проблеми якнайефективніше за умови максимальної її наближеності до місця подій[6].

О. Б. Каун виокремлює основні принципи централізованої та децентралізованої моделей міжбюджетних відносин. До основних принципів централізованої моделі міжбюджетних відносин належать[7]:

– обмеженість прав місцевих органів у формуванні власних бюджетів;
– відсутність або формальна наявність розподілу функціональних обов'язків між ланками державного управління;
– підпорядкування регіональних інтересів національним потребам;
– авторитетне з боку держави розподілення податкових повноважень і надання фінансової допомоги місцевим органам влади;
– залежність від державного устрою.

Позитивними рисами такої моделі можна вважати: єдність організації управління, організаційну спроможність бюджетної системи командної економіки, спрямованість фінансових ресурсів на прискорення досягнення поставлених цілей тощо. Проте при централізованій моделі організації міжбюджетних відносин не беруться до уваги інтереси окремих громадян і соціальних груп, а місцеві органи влади мало зацікавлені у розвитку власної дохідної бази.

Основні принципи децентралізованої моделі:

– невтручання держави в бюджетний процес муніципалітетів і регіонів;
– чітке законодавче розмежування видаткових повноважень між різними рівнями управління;

[5] *Дем'янюк А. В.* Фіскальний федералізм та проблеми збалансованості бюджетів / А. В. Дем'янюк // Фінанси України. – 2001. – № 10. – С. 23–28.

[6] *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси Украни : [навч. посіб.] – К. : Знання, 1999. – С. 249–254.

[7] *Каун О. Б.* Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні / О. Б. Каун // Фінанси України. – 2001. – № 6. – С. 31–38.

– дотримання інтересів членів територіальних громад та їхніх об'єднань з урахуванням цілей уряду;
– цілеспрямований розвиток фінансової незалежності місцевого самоврядування;
– здійснення розподілу дохідних джерел на підставі бюджетних угод;
– незалежність від форми державного устрою.

За такої моделі дещо ускладненою є координація дій уряду для досягнення макроекономічних цілей і забезпечення балансу фінансових можливостей у державі.

Досвід використання централізованого регулювання міжбюджетних відносин Україна має з часів Радянського Союзу. Нині Бюджетний кодекс визначає нову систему міжбюджетних відносин на засадах подальшої децентралізації функцій і повноважень між різними рівнями органів влади та наближення суспільних послуг до місця їх безпосереднього споживання.

З ратифікацією у 1996 р. Європейської хартії місцевого самоврядування ідея децентралізації передбачала закріплення прав і свобод органів місцевого самоврядування, надання їм можливості самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Проте процес фінансової децентралізації в Україні ще не завершено. Потребують розв'язання проблеми, які насамперед стосуються питання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, а також відповідності чинного законодавства світовим стандартам.

Вагомим джерелом бюджетних надходжень місцевого самоврядування, що дає змогу забезпечити відносну фінансову незалежність регіонів, є місцеві податки і збори, які зараховуються до відповідних місцевих бюджетів[8]. Держава також бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, що гарантовано ст. 142 Конституції України.

Із введенням у дію Бюджетного кодексу України запроваджено нову ідеологію організації міжбюджетних відносин, а значна частина негативних наслідків старої системи міжбюджетних відносин усунена. Певної стабільності досягнуто у взаємовідносинах Державного бюджету України з місцевими бюджетами, а також у підходах до визначення їх фінансових ресурсів. Відбувся перехід від старої системи фінансування місцевих бюджетів на основі розподілу податків, їх закріплення за певним рівнем бюджетної системи. Передача коштів до державного бюджету як з місцевих, так і коштів у вигляді дотацій здійснюється із використанням щоденних нормативів перерахувань в автоматичному режимі. Планування доходів бюджетів усіх рівнів ґрунтується на прогнозних макроекономічних показниках та структурі надходжень попередніх років з використанням механізмів поєднання зусиль і відповідальності центральних та місцевих рівнів державної влади і самоврядування за виконання державних програм соціального захисту.

Але міжбюджетні відносини ще не повною мірою задовольняють потреби адміністративно-територіальних утворень. Остаточно не вирішене

[8] Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України – 1997. – № 24.

питання подолання істотних відмінностей у рівнях їх соціального та економічного розвитку. Делегування місцевим органам влади значної частини нових функцій не завжди супроводжує відповідне фінансове і правове забезпечення, особливо на рівні базових бюджетів районного підпорядкування. Усе це зумовлює необхідність подальшого реформування міжбюджетних відносин.

Процеси децентралізації функцій виконавчої влади можуть відбуватися у двох формах: делегування повноважень або певних функцій місцевим органам влади. У випадку делегування повноважень деяку частину функцій центральної влади (за рішенням уряду) передають органам місцевого самоврядування (органам влади адміністративно-територіальних одиниць). Делегування повноважень передбачає ієрархічну залежність того, кому їх передають, від того, хто їх передає, та обмеження свободи першого. У разі делегування функцій ієрархічної залежності немає[9].

Делегування повноважень органів центральної влади органам місцевого самоврядування має забезпечуватися переданням фінансових ресурсів, необхідних для виконання покладених завдань. З цією метою органи центральної влади з державного бюджету перераховують трансферти та кошти, які закріплюють за місцевими бюджетами в законі про Державний бюджет України на поточний рік.

За законодавством України делегування видаткових повноважень здійснюється згідно з частиною першою ст. 85 Бюджетного кодексу України, яка передбачає, що 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. А відповідно до п. 2 ст. 82 та частини другої ст. 83 Бюджетного кодексу України видатки, які визначають функції держави і можуть бути передані для виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню, здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України. Також вагомим недоліком у правовому регулюванні міжбюджетних відносин є те, що система затвердження місцевих бюджетів, викладена в Бюджетному кодексі України, не передбачає поділу доходів і видатків на власні та делеговані.

У сучасних умовах модель відносин "регіони–центр" в Україні відповідає всім ознакам централізованої моделі. Органи місцевого самоврядування досі не мають ні чітко визначених обов'язків, ні достатньої фінансової бази. Місцеві органи влади займаються переважно виконанням делегованих державою повноважень, а не питаннями місцевого значення. Фінансування місцевих бюджетів через систему міжбюджетних трансфертів не

[9] *Луніна І.* Бюджетний кодекс України і реалії міжбюджетних відносин / І. Луніна // Економіст. – 2000. – № 10. – С. 32–36.

спонукає їх до зацікавленості у збільшенні надходжень від власних та закріплених вихідних джерел.

Проте не можна однозначно стверджувати, що децентралізована модель міжбюджетних відносин цілком відповідатиме устрою нашої держави. Для створення ефективної моделі міжбюджетних відносин в Україні необхідно виявити основні переваги як централізованої, так і децентралізованої моделі та застосувати їх основні принципи при створенні власної моделі. Тобто необхідно знайти баланс між централізованою та децентралізованою системою, який би врахував особливості територіального, адміністративного та державного устрою України. На зміну повній централізації збирання і розподілу коштів бюджету має прийти реальне розмежування функцій, розподіл дохідної бази між рівнями влади. Кожний рівень – центральний, регіональний, місцевий – повинен мати власні податки і власні податкові ставки. Крім того, необхідно підвищити роль представницької влади регіонів у формуванні бюджету всієї держави, а їх виконавчої влади – у проведенні узгодженої політики виконання бюджету на місцях.

Подальше підвищення ефективності бюджетної політики України та розвитку всієї держави загалом потребує підготовки низки законодавчих актів, які б узгодили чинне законодавство і заклали основи для подальшого реформування міжбюджетних відносин.

Важливим показником децентралізації бюджетної системи є частка трансфертів бюджету центрального рівня в бюджетах місцевого самоврядування. За їхньою питомою вагою в доходах місцевих бюджетів можна визначити міру залежності від державного бюджету. Слід зауважити, що питома вага бюджетних трансфертів у структурі надходжень місцевих бюджетів в унітарних країнах є вищою, тоді як у федеративних – вона значно менша. Це – недолік системи, адже процес щорічного розподілу дотацій місцевим бюджетам був непрозорим і відбувався на підставі суб'єктивних оцінок розривів між прогнозованими обсягами доходів та видатків бюджету.

Трансфертне фінансування місцевих бюджетів свідчить про інтенсивний перерозподіл національного доходу з метою усунення диспропорції у розвитку регіонів. Головним питанням, що постало перед місцевими органами у країнах, які використовують цей спосіб бюджетного регулювання, є підвищення ефективності перерозподілу коштів, а також зниження фінансової залежності місцевого самоврядування від центру й посилення його податкової автономії. Головна проблема неспроможності місцевих бюджетів забезпечити фінансування необхідних мінімальних видатків полягає у відсутності сталих джерел надходжень до таких бюджетів.

Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів визначають на основі формули. При цьому розмір міжбюджетного трансферту за кожним окремим бюджетом (T_i) розуміють як різницю між розрахунковим обсягом видатків (V_i) та прогнозним показником обсягу доходів (кошика доходів), що акумулюються на території, (D_i) із застосуванням коефіцієнта вирівнювання (a_i):

$$T_i = a_i(V_i - D_i).$$

Якщо прогнозний обсяг видатків місцевого бюджету перевищує прогнозний обсяг доходів, то цю різницю покривають за рахунок дотації вирівнювання з державного бюджету. У разі, якщо місцевий бюджет має перевищення доходів над плановими видатковими потребами, здійснюють негативний трансферт (вилучення) до державного бюджету, обсяг якого визначають за цією самою формулою[10].

Перевага серед видів трансфертних ресурсів останнім часом надається дотаціям, які мають збалансувати дохідні й витратні частини місцевих бюджетів. Зростання питомої ваги трансфертів у дохідних джерелах місцевих бюджетів обумовлене тенденцією збільшення числа дотаційних областей.

Відображення питомої ваги трансфертів у доходах місцевих бюджетів дає узагальнену збалансовану картину отримання регіонами фінансової допомоги з центру і не враховує індивідуальних потреб у ній кожної обласної адміністративно-територіальної одиниці. За рівнем дотаційності бюджетів областей їх можна класифікувати за трьома групами: найменш дотаційні (0–20 % у загальному обсязі кожного бюджету області), середньодотаційні (20–40 %), найбільш дотаційні (40–60 %). До першої групи належать: Автономна Республіка Крим, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Київська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Сумська, Харківська області, міста Київ і Севастополь; до другої – Вінницька, Івано-Франківська, Рівненська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області; до третьої – Волинська, Житомирська, Закарпатська, Кіровоградська, Тернопільська області.

Нелогічним є те, що трансферти отримують абсолютно всі регіони, у той час як теоретичною метою трансфертів є підтримка лише тих регіонів, які цього потребують. Великі обсяги трансфертів в Україні свідчать про недостатні власні доходи місцевих бюджетів. На сьогодні стає зрозумілим (і це підтверджує статистика), що переважна більшість адміністративно-територіальних одиниць, які формують бюджети базового рівня, неспроможні самостійно забезпечувати навіть мінімальні соціальні потреби своїх жителів. Основним і практично єдиним джерелом забезпечення жителів таких населених пунктів соціальними послугами є кошти бюджетів вищого рівня, які надходять у вигляді трансфертів. Значна залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету – суттєвий недолік міжбюджетних відносин, тому є необхідним чітке законодавче визначення сталих та реальних джерел наповнення місцевих бюджетів власними фінансовими ресурсами. Політика розширення власної дохідної бази на місцях обумовить загальне зниження рівня трансфертів, оскільки самодостатні регіони зможуть обходитися без централізованої підтримки, натомість отримуватимуть її лише ті, хто дійсно цього потребує.

Запропоноване вдосконалення міжбюджетних відносин на принципах суттєвого обмеження трансфертів, аж до повної відмови від трансфертів самодостатнім регіонам, сприятиме подоланню утриманських настроїв,

[10] *Юрій С. І.* Казначейська система : [підруч.] / С. І. Юрій, В. І. Стоян, О. С. Даневич. – 2-ге вид. змін. й доп. – Т. : Карт-бланш, 2006. – С. 85.

відтак регіони зможуть більшою мірою збирати кошти для себе й ефективніше їх використовувати.

Розмежування витрат між державним і місцевими бюджетами, а також між окремими рівнями місцевих бюджетів повинно ґрунтуватися на принципах економічної ефективності і соціальної справедливості. Фінансування певного виду видатків має закріплюватися за тією ланкою, яка може забезпечити їхнє найефективніше надання. Ефективність тих чи інших видів видатків доцільно оцінювати з позиції того, наскільки правильно обрано об'єкт фінансування, чи дійсно забезпечується одержання визначених бюджетом послуг державного сектора і, нарешті, наскільки вагомим виявиться економічний та соціальний ефект.

Найсуттєвішою проблемою, породженою старою системою, була незацікавленість місцевих органів влади у збільшенні частки власних надходжень. Через це основна частка доходів місцевих бюджетів формувалася шляхом відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, нормативи яких щорічно змінювалися. Відсутність стимулів до нарощування дохідної бази бюджетів на місцевому рівні спричиняла негативний вплив на ефективність функціонування системи міжбюджетного фінансування. Тому з метою посилення зацікавленості місцевих рад у зміцненні дохідної бази місцевих бюджетів, насамперед за рахунок власних коштів, скорочення дотаційності місцевих бюджетів потрібно розширити права місцевих Рад народних депутатів щодо встановлення місцевих податків і зборів. Щорічні зміни у нормативах відрахувань від регульованих доходів не дають можливості місцевим органам влади здійснювати повноцінне бюджетне планування на наступний рік.

Серед інших проблем міжбюджетних відносин варто назвати: низький рівень обґрунтованості й прогнозованості дохідної частини місцевих бюджетів; неврегульованість відносин на рівні район – місто районного значення, селище, село; невнесення до місцевих бюджетів коштів, необхідних на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що переходять у комунальну власність; невирішеність питань подолання заборгованості між бюджетами різних рівнів за взаємними розрахунками.

Важливою складовою бюджетної політики є здійснення збалансованих міжбюджетних відносин. Тому велике значення для ефективного функціонування міжбюджетних відносин в Україні має державна регіональна фінансова політика, яка передбачає створення нової системи відносин між центральним урядом та регіональною і місцевою владою. Так, 25 травня 2001 р. Указом Президента України було затверджено Концепцію державної регіональної політики. Серед основних завдань Концепції передбачено вдосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв й ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів[11]. Це означає, що держава не залишає місцеві бюджети наодинці з

[11] Про Концепцію державної регіональної політики : указ Президента України від 25.05.2001 № 341. – Нормативні акти України (Електрон. повнотекст. інформ.-пошук. система).

делегованими видатковими повноваженнями, а передбачає забезпечення їх дохідними джерелами.

Державна регіональна політика спрямовується також на забезпечення формування такої фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для ефективного розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіону, їх потенціалу щодо адаптації до ринкових умов господарювання.

У зв'язку зі значними диспропорціями у географічному розташуванні продуктивних сил в Україні, наявністю депресивних регіонів із застарілими галузями і такими, що пережили суттєвий спад обсягів виробництва, посилюється важливість зваженої регіональної політики.

Основу організації ефективної системи міжбюджетних відносин становить чітке визначення кола обов'язків органів влади різних рівнів та ефективність виконання ними своїх функціональних повноважень. Однак система органів влади України передбачає більшу централізацію, ніж це допускає ступінь незалежності, наданий місцевим органам влади. Тому важливим кроком до зміцнення системи міжбюджетних відносин має стати досягнення консенсусу в питаннях визначення кола обов'язків для кожного рівня влади та пов'язаного з ним ступеня відповідальності. Відповідальність органів влади певного рівня слід привести у відповідність з їхніми правами щодо прийняття рішень.

Неузгодженість бюджетного законодавства, часті зміни й доповнення до нього не сприяють ефективному функціонуванню бюджетної системи, не забезпечують прозорості бюджетного процесу. Для зміцнення правової та інституційної бази міжбюджетних відносин доцільним є перегляд чинних нормативно-законодавчих актів та їх гармонізація.

Отже, вдосконалення новоствореної системи міжбюджетних відносин має відбуватися шляхом подолання недоліків, що притаманні країнам із перехідною економікою та з урахуванням досвіду тих зарубіжних країн, які досягли значного прогресу на шляху децентралізації.

Формування дієвої моделі міжбюджетних відносин є запорукою, з одного боку, створення регіональної економіки, що стабільно розвивається, а з другого – гарантією того, що кошти державного та місцевих бюджетів витрачатимуться ефективно. Тому ухвалення Бюджетного кодексу сприяло упорядкуванню й підвищенню ефективності міжбюджетних відносин. Однак модифікація механізму міжбюджетних відносин згідно з Бюджетним кодексом не позбавлена негативних моментів. Однією з головних проблем є відсутність принципу пропорційності фінансових засобів, що мають закріплюватися за територіальними громадами з урахуванням обсягу їхніх повноважень.

На сьогодні можна виділити такі основні напрями реформування міжбюджетних відносин:

– формування децентралізованої моделі організації міжбюджетних відносин, що має ґрунтуватися на таких принципах, як закріплення в законодавчому порядку розподілу дохідних джерел для виконання

видаткової частини бюджету, розширення прав місцевих органів влади при формуванні власних бюджетів, розвиток фінансової автономії місцевого самоврядування[12];

– розширення ресурсної бази регіонів завдяки закріпленню за місцевими бюджетами коштів, достатніх для виконання власних і делегованих повноважень органами місцевої влади, зростання ролі місцевих податків і зборів у соціально-економічному розвитку регіонів. Статті 64–69 Бюджетного кодексу чітко закріплюють за бюджетами різного рівня податки і збори (обов'язкові платежі) у відповідних пропорціях. Таким чином, це положення дозволило створити стабільну ресурсну базу для регіональних і місцевих бюджетів, але й вона є недостатньою для забезпечення виконання функцій органами місцевої влади;
– організація ефективного казначейського обслуговування місцевих бюджетів і контролю за використанням місцевими органами влади фінансових ресурсів, що надаються у вигляді трансфертів. У разі невитрачання у встановлений термін або використання не за цільовим призначенням субвенцій, виділених бюджету нижчого територіального рівня, субсидіювання припиняється, а виділені кошти підлягають поверненню до бюджету, з якого їх було отримано;
– оптимізація правових відносин між державним бюджетом та обласними бюджетами, бюджетом АР Крим, бюджетами міст Києва та Севастополя; між обласним і бюджетами міст обласного значення та районів; районним і бюджетами міст районного значення, сіл та селищ. Останні отримують занижені обсяги трансфертних платежів із міських і районних бюджетів, які не дають змоги реалізувати регіональну політику в повному обсязі при делегуванні повноважень органами влади вищого рівня та не сприяють забезпеченню соціальних потреб населення[13]. Вагомим кроком для доповнення положень Бюджетного кодексу щодо врегулювання міжбюджетних відносин між районним бюджетом і бюджетами базового рівня стало ухвалення Закону України "Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань", який дав змогу впорядкувати міжбюджетні відносини на найнижчому рівні;
– чіткий розподіл відповідальності за видатками між органами державної та місцевої влади[14]. Необхідно чітко розподілити в законодавчому порядку повноваження між органами державної та місцевої влади, знизити частку трансфертів у доходах місцевих бюджетів і підвищити

[12] *Каун О. Б.* Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні / О. Б. Каун // Фінанси України. – 2001. – № 6. – С. 31–38.

[13] *Василишин М. М.* Формування місцевих бюджетів та обґрунтування міжбюджетних відносин / М. М. Василишин // Фінанси України. – 2001. – № 7. – С. 125–128.

[14] *Баліцька В. В.* Реформування міжбюджетних відносин у контексті фінансової політики / В. В. Баліцька // Міжбюджетні відносини центру та регіонів : матер. міжнар. наук.-практ. конференції. – К., 2004. – С. 20.

податкові гарантії органів місцевого самоврядування. Це дасть змогу збалансувати місцеві бюджети за доходами та видатками. Через неузгодженість Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації" виникають конфлікти між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Тому усунути правові колізії можна за рахунок внесення до них відповідних змін[15].

Проведення реформи у міжбюджетних відносинах має базуватися на заздалегідь визначених принципах і єдиних підходах та забезпечуватися прийняттям відповідних законодавчих актів на рівні всіх гілок влади. Визначальним у реалізації цієї реформи є не тільки створення концепції, але й чітке додержання її положень при подальшому провадженні норм як на законодавчому рівні, так і на рівні її виконання.

Для здійснення такої реформи має бути визначена доцільність з погляду економічної ефективності здійснення витрат кожною ланкою бюджетної системи країни, також необхідно враховувати принцип соціальної справедливості, який полягає у забезпеченні кожного громадянина України послугами соціального характеру на законодавчо встановленому мінімальному рівні. Головним принципом у проведенні реформування міжбюджетних відносин повинен стати принцип субсидіарності. Він полягає у наближенні до безпосереднього споживача послуг від держави під час здійснення розмежування видатків між різними рівнями бюджетної системи. Дотримання цього принципу є можливим за умови законодавчого встановлення системи, за якою ті чи інші видатки зберігатимуться за вищою ланкою бюджетної системи лише у разі їх ефективнішого виконання. При цьому на основі фінансово-економічного обґрунтування ефективності здійснення видатків на певних ланках бюджетної системи у законодавчому порядку необхідно закріпити відповідальність органів влади кожного рівня бюджетної системи за здійснювані ними повноваження. Саме законодавчо встановлений баланс та відповідність обсягу наданих повноважень щодо здійснення видатків обсягу отримуваних фінансових ресурсів є запорукою ефективного виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій.

Отже, бюджетна система України сьогодні недостатнім чином відповідає потребам регіонального розвитку. Надмірна централізація фінансових потоків призводить до того, що органи місцевого самоврядування не мають можливості проводити у межах своєї компетенції належну політику. Недостатність власної дохідної бази породжує залежність від вказівок центральних органів влади. Неможливість проведення власної політики з метою задоволення місцевих інтересів спричиняє зниження авторитету органів місцевого самоврядування, що ставить під сумнів перспективи розвитку демократичних відносин на місцевому рівні і в масштабах всієї країни. Ви-

[15] *Василишин М. М.* Формування місцевих бюджетів та обґрунтування міжбюджетних відносин / М. М. Василишин // Фінанси України. – 2001. – № 7. – С. 127–128.

никає нагальна потреба у подальшому реформуванні бюджетної системи з метою посилення самостійності місцевих бюджетів.

Для вирішення цих проблем слід визначитися з оптимальним рівнем децентралізації міжбюджетних відносин. Бюджетна децентралізація передбачає юридично закріплені повноваження органів місцевої влади збільшувати податкові надходження та приймати рішення щодо витрат на свій розсуд. Очевидно, що політика, яка визначається центральними органами, менше враховує регіональні і місцеві умови при забезпеченні соціальних потреб, ніж політика, що формується органами місцевої влади, які не лише наближені до проблем регіонів, але й більше контролюються територіальною громадою.

Одним із можливих шляхів вирішення цієї проблеми є реформування обласних, районних у містах та районних рад, які на сьогодні здебільшого приймають формальні рішення. Чимало депутатів цих рад безпосередньо належать до районних та обласних виконавчих органів або залежать від них. Досить поширене намагання голів місцевих державних адміністрацій отримати мандат відповідної ради, що є порушенням конституційної норми про недопущення поєднання представницького мандату з адміністративними посадами. Таким чином, не дотримується принцип самостійності в реалізації повноважень, наданих територіальним громадам, органам та посадовим особам місцевого самоврядування.

Водночас необхідно значно розширити повноваження рад базового рівня та місцевих голів, які обираються на підставі загального, рівного, прямого виборчого права у населених пунктах. Тобто доцільно розглянути можливість переходу на дворівневу систему управління: муніципальну місцеву владу та державну владу за умови, якщо функції, повноваження та сфери діяльності таких органів не дублюватимуться.

Реформа міжбюджетних відносин в Україні є об'єктивною необхідністю, зумовленою відродженням повноцінного інституту місцевого самоврядування. Головною метою цієї реформи є створення системи міжбюджетних відносин, що відповідає новій конституційній природі державної влади та потребам розвитку місцевого самоврядування.

Удосконалення міжбюджетних відносин має здійснюватися на основі ідеології захисту інтересів насамперед місцевих бюджетів. Тому стратегія реформування міжбюджетних відносин полягає у зміцненні дохідної бази місцевих бюджетів, які є фундаментом всієї бюджетної системи і фінансовою основою місцевого самоврядування. Стратегія реформування міжбюджетних відносин невіддільна від процесу удосконалення як бюджетно-нормативних, так і податкових інструментів перерозподілу коштів між бюджетами з метою збалансування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів.

Але, незважаючи загалом на позитивну оцінку тих змін, що відбулися в міжбюджетних відносинах, чинний механізм бюджетного регулювання і вирівнювання потребує подальшого удосконалення, оскільки не створено фінансово-економічні умови для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування, а міжбюджетні відносини продовжують функ-

ціонувати без достатнього врахування необхідності самоврядного розвитку територій.

Отже, модель міжбюджетних відносин тісно пов'язана з моделлю формування та реалізації регіональної політики, економічним розвитком регіонів, зменшенням міжрегіональних диспропорцій. В Україні було прийнято децентралізовану модель міжбюджетних відносин, як і в інших країнах із перехідною економікою, яка, однак, не була детально відпрацьована, що зумовило низку ускладнень при реалізації бюджетної політики. Для України оптимальним є такий варіант побудови міжбюджетних відносин, за яким закріплюється максимально допустимий рівень самостійності місцевих органів влади: єдність правової бази регулювання бюджетних відносин, бюджетної класифікації, порядку виконання та ведення бухгалтерського обліку й звітності.

Проведений аналіз свідчить про необхідність визначення чіткого розподілу повноважень між органами державної влади в регіонах та органами місцевого самоврядування, забезпечення законодавчого регулювання на різних рівнях місцевого самоврядування статусу територіальних громад, районних і обласних органів місцевого самоврядування, порядку здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади.

Основними чинниками, які мають сприяти досягненню поставлених перед Україною орієнтирів, є підвищення рівня фінансового забезпечення та суспільної ваги органів місцевого самоврядування, а також перехід до європейської моделі адміністративних стосунків між центром, регіонами та місцевими громадами.

Водночас низка проблем у сфері міжбюджетних відносин потребує додаткових досліджень. Курс на децентралізацію державної влади і демократизацію суспільного життя об'єктивно передбачає подальше реформування міжбюджетних відносин, перерозподіл фінансових джерел та ресурсів між бюджетами різного рівня, вдосконалення фінансових інструментів та методів бюджетного регулювання. Проте, незважаючи на певні позитивні зрушення, зумовлені здійсненням в Україні бюджетної реформи, міжбюджетні відносини залишаються напруженою ланкою в бюджетному процесі. Потребує вдосконалення система бюджетного регулювання, лишається недостатньою власна дохідна база місцевих бюджетів, необхідно поліпшувати законодавче забезпечення розмежування функцій та завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення бюджетних видатків.