Косаревич Н. Б.,
аспірант Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗМІН ДО БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

Розглядаються актуальні проблеми реформування бюджетного законодавства України, проводиться аналіз впливу змін до Бюджетного кодексу України на фінансове забезпечення місцевого самоврядування на прикладі Івано-Франківської області, здійснюється оцінка прогнозних показників місцевих бюджетів області відповідно до проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2010 рік".

Ключові слова: бюджетна система, місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти.

Бюджетна система України на сучасному етапі потребує удосконалення та поступового приведення її принципів до норм європейських стандартів. Основі принципи та процедури бюджетного процесу в Україні врегульовуються бюджетним законодавством, зокрема Бюджетним кодексом. В умовах запровадження нової редакції Бюджетного кодексу України особливо актуальними є наукові дослідження, які дають змогу оцінити вплив змін бюджетного законодавства в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин на фінансове забезпечення місцевого самоврядування.

Проблеми удосконалення бюджетного законодавства широко висвітлюються в наукових публікаціях вітчизняних учених – економістів та фінансистів. Зокрема І. Я. Чугуновим розглядаються питання удосконалення механізму бюджетного регулювання[1], А. І. Мярковським представлено нову модель бюджетного законодавства в сучасних фінансово-економічних умовах[2], В. В. Зайчиковою висвітлено зарубіжний досвід реформування законодавства в галузі суспільних фінансів[3].

Метою статті є узагальнення актуальних проблемних питань реформування бюджетного законодавства України стосовно місцевих бюджетів, аналіз впливу змін до Бюджетного кодексу України та оцінка прогнозних показників місцевих бюджетів Івано-Франківської області відповідно до проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2010 рік".

---

[1] *Чугунов І. Я.* Інституційні засади бюджетної стратегії // Фінансово-бюджетна стратегія в сучасних соціально-економічних умовах : наук.-практ. конф., м. Київ, 26 лют. 2009 р. / редкол.: І. Я. Чугунов (голова) [та ін.]. – К. : НДФІ, 2009. – С. 5–10.

[2] *Мярковський А. І.* Бюджетний кодекс України в контексті бюджетної реформи / А. І. Мярковський // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 3–18.

[3] *Зайчикова В. В.* Особливості нормативно-правового регулювання в галузі суспільних фінансів / В. В. Зайчикова // Фінанси України. – 2007. – № 4. – С. 44–57.

Дискусії та певні заходи з удосконалення законодавства щодо бюджетної системи України проводилися неодноразово, проте для остаточного впровадження нововведень необхідним було їх закріплення у законодавчих актах та бюджетних нормативно-правових документах.

Розробка бюджетної політики держави на наступний бюджетний період засвідчує істотні зрушення в цьому напрямку. Так, прийнятий Верховною Радою України 23 червня 2009 р. Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України"[4] вносить кардинальні зміни до системи формування місцевих бюджетів. Досі останні такі "зрушення" мали місце ще у 2001 р., коли був ухвалений Бюджетний кодекс України. Саме Бюджетним кодексом було започатковано так звану міжбюджетну реформу в Україні. Ця реформа передбачала кілька важливих кроків на шляху реформування бюджетної системи, а також принципів і підходів до формування бюджетів усіх рівнів, зокрема:

- закріплення дохідних джерел за видами бюджетів;
- розмежування видів видатків між рівнями бюджетів із визначенням відповідальності за їхнє фінансування;
- перехід на методику формульного розрахунку трансфертів (дотацій) місцевим бюджетам із застосуванням єдиного фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, який визначається на одного мешканця чи споживача послуг.

Формульний обрахунок розподілу фінансового ресурсу між місцевими бюджетами мав сприяти поліпшенню процесу підготовки місцевих бюджетів, підвищенню прозорості бюджетних рішень, забезпеченню автономності місцевих видатків та стимулюванню економії місцевих видатків і мобілізації доходів. При цьому виключалося будь-яке "ручне" регулювання сум трансфертів.

Справді, нова методика планування бюджету дала поштовх до стабільності й чіткої процедури формування бюджетних ресурсів, забезпечила перспективу їх планування на майбутнє. Водночас реалізація нової бюджетної політики виявила низку недоліків у взаємовідносинах між центром і регіонами, між Державним бюджетом України та місцевими бюджетами. Одразу ж після впровадження нових принципів бюджету органи влади на місцях стикнулися з багатьма проблемами, що були пов'язані насамперед із незабезпеченістю ресурсами для виконання покладених на них повноважень.

Перехід від планування за мережею до планування за нормативами був небезболісним, особливо для тих громад, які мали значну мережу. Виявилось, що оптимальні варіанти врахування інтересів різних територій у бюджетному процесі знайти дуже складно. Наприклад, у процесі запровадження формульного підходу для розрахунку видатків на фінансування установ органів праці та соціального захисту населення не було враховано мережу

[4] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : закон України від 23.06.2009 № 1540-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/alldocWWW/D7B17EBF88DCAE75C225747B004D59C0.

та структуру цих органів. Тому фактична потреба в бюджетних асигнуваннях перевищила асигнування, доведені на 2001 р. Розрахунок видатків на фінансування житлових субсидій у 2001 р. передбачав врахування базових даних за минулий період (середньомісячний розмір субсидії та середньомісячна кількість одержувачів субсидії). Однак при цьому не було враховано підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги в 2000 р. по кожній адміністративно-територіальній одиниці, що впливає на середньомісячний розмір субсидії та питому вагу суми запланованих асигнувань регіону в загальному обсязі.

Недостатність коштів на утримання органів місцевого самоврядування, особливо у сільській місцевості, призводить до неможливості автономної діяльності сільської й селищної рад як органів, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їхніх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування[5]. Видатки на утримання органів місцевого самоврядування та виконання ними делегованих державою повноважень на 2001 р. були розраховані Мінфіном України з урахуванням наявного населення на 1 січня 2000 р. в цілому по Івано-Франківській області та по адміністративно-територіальних одиницях. Такий підхід не забезпечив необхідної чисельності працівників апарату органів місцевого самоврядування з огляду на існуючу кількість населених пунктів у районах області, від чого залежить кількість сільських та селищних рад.

Незважаючи на зазначені проблеми, перші кроки реформування міжбюджетних відносин у 2001 р. та запропонований формульний підхід в цілому мали позитивне значення. Розрахунки на основі формули виявилися більш прозорими і мали на меті справедливий розподіл коштів між територіальними громадами.

Щодо окремих положень Бюджетного кодексу України, то в ньому були норми, які без практичного їх застосування не могли мати об'єктивної оцінки ефективності. Зокрема виконання місцевими бюджетами змін до дохідної частини бюджету в бік її збільшення можна було визначати за підсумками 9-ти місяців і за умови перевиконання місцевих бюджетів більше ніж на 15 %. Ця норма виявилася доволі суперечливою вже у перший рік функціонування Бюджетного кодексу, оскільки на практиці траплялося так, що переважна більшість бюджетів "змогла" перевиконати за згаданий період свої доходи на 12 чи 14 %. Враховуючи норму кодексу, яка дозволяла здійснювати коригування при 15 % доходів, неможливим ставало спрямування "вільних" коштів на найнеобхідніші першочергові статті видатків. Передусім це стосувалося видатків на зарплату та енергоносії, бо особлива увага приділялася недопущенню заборгованості із зазначених виплат. Отже, виходило так, що, маючи додаткові кошти, органи влади не могли їх спрямувати на потреби регіону згідно з існуючою нормою Кодексу. Ці 15 % були своєрідною пересторогою задля забезпечення виконання плану по доходах

[5] Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0.

за рік, оскільки основна питома вага надходжень припадає на IV квартал, й існували ризики невиконання планових надходжень (табл. 1).

Таблиця 1

Річна динаміка власних доходів загального фонду місцевих бюджетів

Рік	Питома вага у річному обсязі, %			
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
2006	20,8	24,1	25,2	29,8
2007	20,2	24,9	26,0	28,9
2008	21,1	25,1	25,9	27,9

Проте виконання дохідної частини місцевих бюджетів протягом останніх років свідчить про позитивні тенденції і певним чином спростовує "хибність" норми 15 % у Кодексі (табл. 2). Враховуючи пропозиції місцевих органів влади, цю норму пізніше було змінено на період у 6 місяців та 5 %.

Таблиця 2

Понадпланові надходження загального фонду місцевих бюджетів, тис. грн

Рік	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
2006	8 940,1	22 617,6	31 332,0	43 926,0
2007	23 104,8	57 679,5	84 468,3	103 389,0
2008	26 264,9	51 890,9	65 792,7	58 347,9

Разом з тим за період існування Бюджетного кодексу України як основного бюджетного документа назріло багато проблемних питань, які необхідно було вирішувати. Вони стосувались як взаємовідносин державного та місцевих бюджетів, так і питань, які набули актуальності останніми роками – це питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування, особливо в контексті спроб втілення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Основним завданням бюджетної політики на 2010 р. є перехід на якісно новий рівень міжбюджетних відносин між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а саме встановлення прямих міжбюджетних відносин державного бюджету з бюджетами сіл, селищ та міст районного значення. Тобто цим бюджетам, як наголошував заступник міністра фінансів України А. Мярковський, "безпосередньо з державного бюджету здійснюватиметься перерахування міжбюджетних трансфертів за рішенням Верховної Ради України"[6].

У зв'язку з цим основну увагу зосереджено на збільшенні ресурсної бази місцевих бюджетів, у тому числі на виконанні власних повноважень шляхом

[6] Електронний ресурс. – Режим доступу: http://debaty.org/news/746.html.

передачі доходів з державного до місцевих бюджетів, розширенні джерел надходжень до спеціального фонду та переліку видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Проаналізуємо, як зміниться ресурсний потенціал місцевих бюджетів Івано-Франківської області з урахуванням змін, запропонованих у новій редакції Бюджетного кодексу.

По-перше, на рівень місцевих бюджетів, у тому числі бюджетів місцевого самоврядування, передається частина фінансового ресурсу, яка досі надходила до державного бюджету:

- плата за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію;
- збір за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення;
- плата за використання інших природних ресурсів;
- 10 % податку на прибуток підприємств (крім підприємств державної та комунальної власності). Перерахування цього виду доходів дасть змогу залучити до бюджету розвитку бюджетів територіальних громад 15,3 млн грн;
- частина збору за забруднення навколишнього природного середовища.

Акцентуючи увагу на збільшенні ресурсної бази місцевого самоврядування, максимально враховувалась можливість і доцільність перерахування таких платежів. При цьому дотримується принцип збалансованості зведеного бюджету України. Якщо передача ресурсу здійснюється на бюджети місцевого самоврядування, то цей ресурс зменшується в державному чи обласному бюджетах.

Розглянемо економічну ефективність здійснення таких реформувань на прикладі дохідних джерел місцевих бюджетів Івано-Франківської області.

За приклад візьмемо збір за забруднення навколишнього природного середовища. Згідно з діючою нормою зазначений платіж розподіляється таким чином: до державного бюджету надходить 30 %, до місцевих – 70 %, з них до бюджетів місцевого самоврядування – лише 20 % (рис. 1).

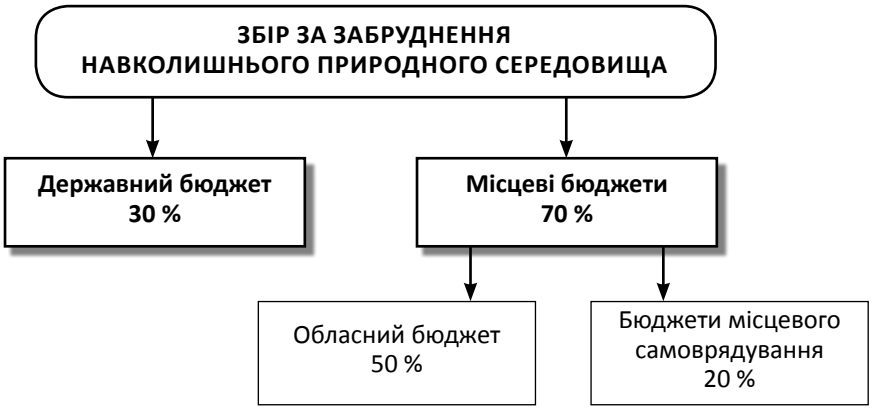

Рис. 1. **Розподіл надходжень від збору за забруднення навколишнього природного середовища між державним та місцевими бюджетами**

За новою редакцією Бюджетного кодексу збір за забруднення навколишнього природного середовища у повному обсязі буде надходити до бюджетів місцевого самоврядування. В абсолютних сумах – це 19 млн грн, які передаються з рівня державного бюджету, та 31,7 млн грн – з обласного бюджету. Водночас аналіз місцевих бюджетів засвідчує, що левову частку таких надходжень отримує Галицький район у зв'язку з наявністю на його території Бурштинської теплоелектростанції, яка й сплачує до бюджету значні суми коштів (рис. 2).

Таким чином, навіть за колишніх умов основними "користувачами" цього платежу були Галицький район і обласний бюджет, які могли спрямувати ці кошти на розв'язання екологічних проблем регіону. При цьому кошти обласного фонду розподілялися між районами та містами з урахуванням першочергових потреб. Тобто, попри мізерні надходження окремих районів, обласний бюджет централізовано допомагав їм у здійсненні природоохоронних заходів. Відповідно до нових умов практично вся сума податку (97–98 %) залишатиметься в Галицькому районі, при цьому обласний бюджет втратить 31,7 млн грн. Водночас втрачається можливість оперативного реагування на проблеми у районах та містах і спрямування до них відповідного ресурсу.

Додатковим джерелом поповнення доходів бюджетів місцевого самоврядування є податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів. Досі він зараховувався в розмірі 50 % до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та 70 % до бюджетів міст обласного значення. Тепер цей платіж стовідсотково буде надходити до бюджетів місцевого самоврядування. Таким чином, додатковий ресурс, який отримають ці бюджети, складе 19 млн грн.

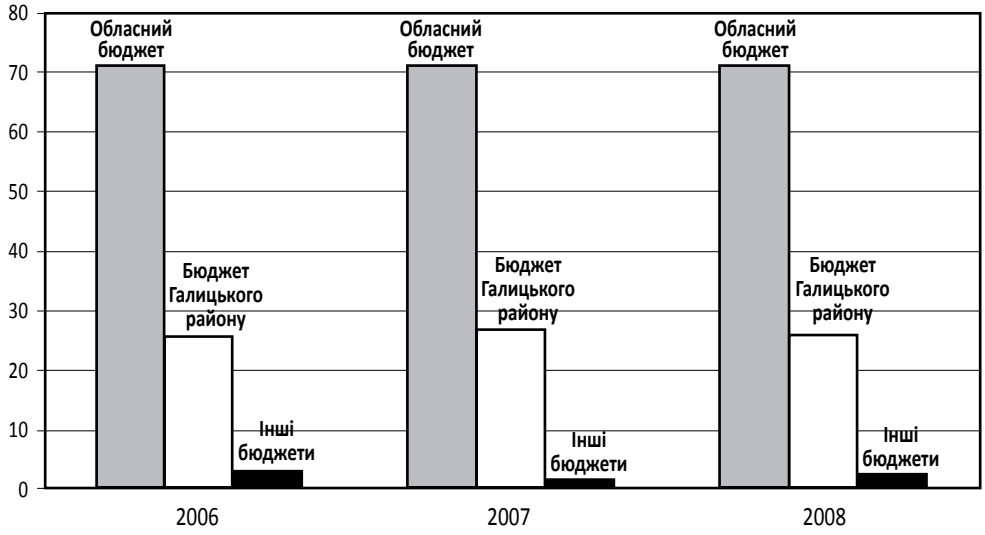

Рис. 2. **Питома вага надходжень збору за забруднення навколишнього природного середовища до місцевих бюджетів Івано-Франківської області,** %

Істотним поповненням бюджетів місцевого самоврядування може стати податок з доходів фізичних осіб, точніше – зміна нормативних відсотків його перерахування до місцевих бюджетів. Саме цей податок може слугувати наочним прикладом такого внутріобласного перерозподілу (табл. 3).

Таблиця 3

Порівняльна таблиця нормативів зарахувань податку з доходів фізичних осіб, %

Вид бюджету	Стара редакція Бюджетного кодексу	Нова редакція Бюджетного кодексу	Відхилення
Районний рівень			
Обласний	25	15	–10
Районний	50	20	–30
Бюджет органу місцевого самоврядування	25	50	+25
Бюджет розвитку села, селища	–	15	+15
Разом	100	100	0
Рівень міст обласного значення			
Обласний	25	25	–
Бюджет міста обласного значення	75	75	–
Разом	100	100	–

Як видно з таблиці, податок з доходів фізичних осіб був платежем, який стовідсотково зараховувався до місцевих бюджетів області і спрямовувався на фінансування місцевих видатків. Згідно з новою редакцією Бюджетного кодексу все залишається без змін, хоча відбувається значний внутрішній перерозподіл. Істотно збільшується ресурс органів місцевого самоврядування, які отримують на виконання своїх повноважень додатково 25 % коштів цього податку і, крім того, 15 % – на розвиток інфраструктури села як пріоритетного напряму видатків бюджету розвитку. В грошовому еквіваленті додаткові надходження загального фонду складуть 81 млн грн.

Водночас зазначені зміни призведуть до втрат доходів районного та обласного бюджетів. За таких умов надходження податку з доходів фізичних осіб зменшаться по районних бюджетах на 107,1 млн грн та в обласному – на 34,4 млн грн. Враховуючи, що цей платіж є основним бюджетоутворюючим джерелом у згаданих бюджетах, це може істотно обмежити забезпеченість джерелами доходів видаткові повноваження обласного та районних бюджетів.

Важливим видом доходів, який уже давно потребував коригувань у частині порядку його сплати та віднесення до відповідного "кошика", є плата за землю. Вже декілька років, а практично ще від закріплення його за відповідними місцевими бюджетами Бюджетним кодексом, висловлювалися

пропозиції щодо віднесення цього податку до другого кошика місцевих бюджетів. Тобто за таких умов цей платіж надходив би у розпорядження бюджету територіальної громади, яка могла спрямовувати його на видатки власних повноважень. Нагадаємо, що діюча дотепер модель була такою, як зображено в табл. 4.

Таблиця 4

Нормативи відрахувань плати за землю в редакції Бюджетного кодексу України 2001 р., %

Рівень бюджету	Доходи I кошика	Доходи II кошика
Обласний	25	
Місто обласного значення		75
Районний	15	
Бюджет місцевого самоврядування		60

За новою редакцією Бюджетного кодексу у бюджетах місцевого самоврядування та бюджетах міст обласного значення норматив відрахування становить 100 %. Таким чином, до цих бюджетів залучається додатковий фінансовий ресурс у сумі 36,6 млн грн, з них до бюджетів місцевого самоврядування – 19,7 млн грн, до бюджетів міст обласного значення – 16,9 млн грн.

Ведучи мову про додаткові фінансові ресурси, які передаються до місцевих бюджетів, слід не забувати про необхідність паралельного коригування повноважень видаткової їх частини, що також відбивається у новій редакції Бюджетного кодексу. Так, розширено перелік видатків, які беруться до обрахунку дотацій місцевим бюджетам при формульному розрахунку. Тепер до них ще належать:

- утримання місцевої пожежної охорони (для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення);
- фінансування центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центрів професійної реабілітації інвалідів;
- фінансування центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальні гуртожитки (для бюджетів міст республіканського та обласного значення, районних та обласних бюджетів);
- виплата грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги;
- утримання позашкільної освіти.

Саме позашкільна освіта була в центрі уваги місцевих органів влади, які пропонували віднесення її до делегованих видаткових повноважень. Така позиція аргументувалася тим, що видатки на утримання закладів позашкільної освіти повинні були вишукуватися на місцях, а обов'язковість та необхідність надання таких послуг потребували щорічного передбачення коштів на цю мету. Зауважимо, що питома вага таких установ у видатках на власні повноваження становить до 25 %. Тому теперішня норма Кодексу є пози-

тивним моментом у плануванні видатків місцевих бюджетів, зокрема по галузі освіти.

З метою забезпечення принципу субсидіарності[7] здійснено також передачу фінансування окремих програмних заходів з державного бюджету до обласного. Це стосується видатків на безкоштовне харчування дітей та оздоровлення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на щомісячну грошову допомогу в зв'язку з обмеженням споживання продуктів, утримання професійно-технічної освіти.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що реалізація нового напряму реформування бюджетної політики спрямована на зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів, і насамперед базової їх ланки – бюджетів сіл, селищ і міст районного значення. Реформування бюджетного законодавства може створити передумови для комплексного проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

[7] Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – С. 1.