

**Юлія Глущенко,**

кандидат економічних наук, докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

## **Розвиток міжбюджетних відносин як основи ресурсного забезпечення розвитку територій**

Розглянуто актуальні питання функціонування системи міжбюджетних відносин в Україні. Обґрунтовано необхідність здійснення ефективного бюджетного регулювання в напрямі зміцнення фінансової основи розвитку територій.

*Ключові слова:* міжбюджетні відносини, місцеве самоврядування, бюджетне регулювання, бюджетний менеджмент, бюджетне планування, програмно-цільовий метод.

The pressing questions of functioning of the system of interbudgetary relations are considered in Ukraine. The necessity of realization of the effective budgetary adjusting is grounded in the direction of strengthening of financial basis of territorial development.

*Key words:* interbudgetary relations, local self-government, budgetary adjusting, budgetary management, budgetary planning, programmatic-having a special purpose.

*Постановка проблеми.* Актуальність дослідження особливостей міжбюджетних відносин в Україні пов'язана із складнощами у здійсненні бюджетного менеджменту на всіх етапах бюджетного процесу, суперечностями з приводу перерозподілу бюджетних коштів між державою та регіонами, обмеженістю власних доходів місцевих бюджетів та високим рівнем їх дотаційності, а також нерівномірністю темпів соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Зміцнення власних доходів і основ самостійності місцевих бюджетів, встановлення прозорих і формалізованих процедур надання бюджетних трансфертів, створення дієвого стимулювання нарощування податкової бази сприятиме сталому соціально-економічному розвитку територій.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Дослідженню міжбюджетних відносин приділено чимало уваги в працях багатьох відомих українських науковців, серед яких С.Буковинський [2], О.Василик [3], О.Кириленко, В.Кравченко, С.Кондратюк, І.Луніна, О.Лилик, В.Опарін [9], К.Павлюк [3], В.Прядко, С.Юрій, С.Юшко та ін. Наукова цінність їх розробок полягає у визначенні економічної сутності місцевих фінансів, зокрема місцевих бюджетів, обґрунтуванні необхідності існування інституту місцевого самоврядування, узагальненні теоретичних основ міжбюджетних відносин.

Відаючи належне науковим напрацюванням з цієї проблематики та враховуючи зміни, що відбуваються в бюджетній системі, актуальними залишаються питання вдосконалення механізму прогнозування доходів бюджетів, міжбюджетного регулювання, стимулювання до нарощування податкової бази.

До невирішених частин загальної проблеми належать окремі проблемні питання регулювання міжбюджетних відносин у напрямі підвищення рівня фінансового забезпечення розвитку територій, зокрема, теоретичні та методологічні проблеми організації міжбюджетних відносин в умовах державного унітаризму України. Наукового аналізу вимагають фінансові інструменти та методи регулювання міжбюджетних відносин в унітарній державі.

Проблеми формування доходів і видатків у бюджетній системі потребують визначення економічно обґрунтованих державних соціальних стандартів та нормативів фінансування галузей бюджетної сфери. Раціоналізація розподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів та створення дієвої системи стимулювання сприятиме покращанню рівня соціально-економічного забезпечення територій.

Метою статті є дослідження особливостей розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні. Для досягнення поставленої мети вирішувалися такі завдання:

- дослідити історичні аспекти розвитку міжбюджетних відносин;
- виявити проблемні питання бюджетного регулювання;
- запропонувати заходи з удосконалення системи міжбюджетних відносин як основи ресурсного забезпечення розвитку територій.

Виклад основного матеріалу. Сучасний гармонійний розвиток України передбачає підвищення рівня соціально-економічного розвитку територій шляхом застосування ефективного механізму регулювання системи міжбюджетних відносин [7, с. 40]. Протягом останніх десятиріч основними засадами здійснення децентралізованого управління багатьох країн, зокрема зарубіжних, є побудова ефективної системи міжбюджетних відносин, а саме розподілу повноважень для здійснення урядових функцій та надання бюджетних послуг, отримання доходів, створення системи міжбюджетних трансфертів та здатності місцевих бюджетів брати позики [10].

Розглядаючи в історичній ретроспективі динаміку розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні, слід відмітити, що питання її удосконалення є актуальними починаючи ще з часів Запорізької Січі та до сьогодення. Так, протягом усього періоду існування Гетьманщини спостерігається зосередження більшості податків та зборів саме в державній казні. Зокрема, до неї належали: “показанщина”, податки на торговельну діяльність, податок з млинів, податки з промислів, митні збори тощо. Тоді як на користь місцевої влади збирали лише податки на утримання рагуш. Незначним був бюджет України і в післяреформені періоди 1839-1841 та 1847-1848 рр., його обсяг складав менше бюджету Російської імперії в 1,5 раза [12].

Законодавче становлення місцевих бюджетів було започатковане 10 липня 1918 р. Конституцією РРФСР. Місцеві потреби задовольнялися в основному за рахунок надходжень від місцевих податків та зборів, що запроваджувалися місцевими радами. У разі нестачі місцевих фінансів їм на-

давалася допомога за рахунок коштів держказначейства, що свідчило про їх невизначеність та відсутність дієвих механізмів бюджетного регулювання.

Згодом, відповідно до Декрету “Про грошові кошти і видатки місцевих Рад”, прийнятого 17 березня 1919 р., було визначено дві групи доходів місцевих рад: кошти, що надходять із місцевих джерел – місцеві податки і збори; надбавки до державного прогресивно-прибуткового податку та ін., а також кошти, що надаються центральною владою – надання позик і допомоги за умов нестачі коштів.

Надання у 1921 р. Декретом “Про місцеві грошові кошти” місцевим органам влади права встановлювати надбавки до державного промислового податку та вводити самостійні місцеві податки не розв’язало проблеми наповнення місцевих бюджетів, а лише сприяло покриттю кошторисних кредитів на місцеві потреби.

У 1923-1924 рр. відбулася законодавча регламентація організації міжбюджетних відносин, визначення функцій місцевих органів влади, становлення системи місцевих бюджетів та елементів механізму фінансового регулювання, зокрема здійснення субсидіювання. У структурі місцевих бюджетів вагому частку, близько 48,0%, складали міські бюджети, у видатковій понад 40% – виробничо-господарські видатки. Формування дохідної частини відбулося в основному за рахунок системи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів [12].

У 1926 р., крім відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, було встановлено також надбавки до них (25,0% прибуткового податку, 25% прибуткового податку з державних підприємств тощо) [12].

З 1942 р. місцеві ради отримали право надавати пільги, а з 1984 р. – право спільно приймати рішення про формування власних фондів коштів для здійснення спільних заходів [11].

Притаманними 50-м рр. ХХ ст. були: доходи від майна та підприємств, підвищення ролі закріплених податків для низових бюджетів (у зв’язку зі значною кількістю платників), залежність місцевих бюджетів від надходжень регулюючих податків, підвищення дотаційності нижчих бюджетів, що характеризувало посилення командних методів управління.

Детальне визначення складу місцевих бюджетів як частини державного бюджету УРСР, переліку їх доходів та видатків відбулося в червні 1960 р. з прийняттям Закону УРСР “Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих”. Місцеві бюджети складали: обласні, міські, селищні та сільські бюджети. Бюджетна система колишнього СРСР будувалася за принципом єдності, а міжбюджетні відносини – бюджетного унітаризму.

Після проголошення державної незалежності у серпні 1991 р. було прийнято ряд законодавчих актів, які сприяли створенню правової основи функціонування нової системи міжбюджетних відносин. Проте проголошений принцип самостійності місцевих бюджетів мав формальний характер,

оскільки існувала їх фінансова залежність від трансфертів із державного бюджету, частка регульованих доходів постійно змінювалася, а власних – була мізерною (близько 1% у 1995 р.).

Тодішня модель міжбюджетних відносин характеризувалася не розмежованістю функцій і компетенцій між рівнями державної влади, а жорсткою централізацією управління бюджетом, а отже, декларативністю принципу самостійності місцевих бюджетів. Законодавство з питань місцевого самоврядування і його фінансово-економічних основ усе ще залишалось дещо суперечливим, фрагментарним і не дієздатним [5, с. 81].

Після ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування у 1997 р. приймається Закон України “Про місцеве самоврядування”, де ширше відображаються основні положення нової Конституції України щодо організації бюджетної системи та міжбюджетних відносин в Україні. Зокрема, виділяються доходи на виконання власних та делегованих повноважень, місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет та бюджет розвитку.

При формуванні бюджету за принципом традиційної моделі були відсутні стимули у розпорядників коштів місцевих бюджетів. Замість того щоб стимулювати заощадливе витрачання бюджетних коштів та вишукувати додаткові ресурси, попередня бюджетна система своєю недосконалістю призводила до завищення видаткових потреб місцевих бюджетів і зниження своїх доходів з тим, щоб отримати більше дотацій та менше відраховувати до центрального бюджету країни.

Частка доходів, що призначені для фінансування делегованих повноважень місцевих бюджетів у 1998-1999 рр., становила близько 5% ВВП, тоді як загальна їх сума становила близько 10% ВВП, частка власних доходів – 0,3% ВВП [7].

Враховуючи унітарність держави, визначену ст. 2 Конституції України та одночасно самостійність (ст. 140) громад, виникає необхідність відповідного розмежування повноважень між державою, АР Крим і територіальними громадами та забезпечення їх виконання бюджетними фінансовими ресурсами в обсязі, передбаченому Конституцією України та законами України [6].

Прийнятий у 2001 р. Бюджетний кодекс України визначив засади бюджетної системи держави, її структуру, принципи, правові засади функціонування, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Запроваджено новий підхід до формування бюджетів на формульній основі та за програмно-цільовим методом. Обслуговування державного та місцевих бюджетів здійснюється органами державного казначейства.

Доходи бюджетів визначаються спроможністю їх дохідної бази, а видатки – на основі формульної обґрунтованості потреб коштів, необхідних для виконання визначених законодавством функцій у повному обсязі. Існуючі диспропорції між різними бюджетами та їх розбалансування усувають-

ся засобами механізму бюджетного вирівнювання ступеня фінансової забезпеченості шляхом бюджетного регулювання.

Бюджетне регулювання здійснює перерозподіл бюджетних коштів усередині бюджетної системи шляхом вилучення частини коштів у економічно розвинених і фінансово забезпечених територій та передачу їх територіям із недостатнім рівнем розвитку економіки та бюджетної забезпеченості.

Балансування неповністю забезпечених власними доходами бюджетів досягається шляхом надання їм додаткових коштів, одержаних від державних зборів у більш розвинених територіях, що передаються іншим бюджетам у вигляді трансфертів. Цим досягається вирівнювання ступеня фінансової забезпеченості всіх бюджетів.

Головними пріоритетами бюджету 2001 р. при визначенні обсягів трансфертів із державного бюджету місцевим бюджетам для виконання повноважень стають соціальні видатки (майже 80% від загального обсягу ресурсів) та розрахунки за енергоносії [12].

Однак, враховуючи ряд вищезгаданих позитивних змін, існують проблеми формування бюджетів міст районного значення, сіл, і селищ у процесі затвердження власних бюджетів міст обласного значення і районів. Безправність бюджетів базового рівня супроводжується заниженням для них трансфертних платежів за рахунок завищення дохідної бази та обмеження обсягів видатків.

Проведені дослідження фахівців і науковців доводять формальність середньострокового бюджетного планування, ненадійність макроекономічного прогнозування, часте коригування податкового законодавства. Невизначеність стратегії соціально-економічного розвитку та існування безлічі відособлених і нескоординованих програм розпорошують державні фінанси, призводять до значних фінансових втрат суспільства.

Зазначені та ряд інших проблемних питань функціонування міжбюджетних відносин у державі передують ухваленню нової редакції Бюджетного кодексу України.

Прийнятий від 8 липня 2010 р. Кодекс викликав шквал дискусій у колі політиків, науковців та фахівців [2]. За словами Ю.Ганущака, більшість його нововведень є напрацюваннями статей, що сприяли зміцненню центральної влади та поступового усунення парламенту від впливу на бюджетний процес [4]. Народний депутат, экс-губернатор Рівненщини В.Матчук вважає, що з прийняттям нової редакції Кодексу бюджетний процес стане ще менш прозорим, оскільки лівова частка конституційних законодавчих повноважень Верховної Ради України буде передана Кабінету Міністрів [8, с. 81].

Ураховуючи практичний досвід виконання бюджетів, базуючись на положеннях чинної редакції Бюджетного кодексу та провівши дослідження зазначаємо, що існуючий розподіл окремих дохідних джерел між кошика-

ми та видами бюджетів створює складнощі при виконанні місцевими органами влади їх повноважень.

Зокрема, нестабільність надходження плати за користування надрами загальнодержавного значення, а також невизначеність прогнозу обсягів видобутку вуглеводнів на території окремих регіонів через їх скорочення, вказують на недоцільність передбачення плати за надра в доходах 1 кошику обласних бюджетів, які спрямовуються на фінансування делегованих видатків.

У такий спосіб виникає проблема покриття касових розривів, а замість ефективного освоєння обсягу запланованих видатків головні розпорядники бюджетних коштів фактично здійснюють лише поточне утримання чи покриття витрат установ та суб'єктів господарювання.

Незначний обсяг доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, унеможлиблює фінансування важливих місцевих програм розвитку територій, прийнятих відповідною радою. Схожа ситуація відбувається з фінансуванням будівництва та реконструкції об'єктів соціального призначення, що пояснюється обмеженістю коштів бюджету розвитку та привілеюванням в його обсязі цільових субвенцій із державного бюджету.

При формуванні бюджетів завищені Міністерством фінансів України планові показники доходів міських бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, кілька років поспіль мають стійку тенденцію недовиконання. Наприклад, бюджети міст Полтави, Кременчука та Лубен. Обсяги недовиконання за 11 місяців 2012 р. склали відповідно 6,4, 11,7 та 4,9 млн грн. Недонадходження ускладнюють стан розрахунків із виплати заробітної плати, змушують до отримання бюджетних позичок та додаткових дотацій із державного бюджету, а отже, створюють фінансову залежність місцевих органів влади.

*Висновки.* Результати наукового дослідження дають підстави зробити такі висновки.

1. Децентралізація державного управління і демократизація суспільних відносин потребує реформування системи міжбюджетних відносин, удосконалення фінансових інструментів та методів бюджетного регулювання.

2. Розподіл ресурсів між бюджетами різних рівнів, досягнення збалансованості потребують удосконалення моделей прогнозування дохідної та витратної частин бюджетів, коригування нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням коефіцієнта особливостей розвитку адміністративно-територіальних утворень.

3. Альтернативним у напрямі зміцнення фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування є шлях до об'єднання територіальних громад щодо надання громадських послуг згідно з державними стандартами.

4. Ефективність витрачання бюджетних коштів в умовах дефіциту та економії можна забезпечити шляхом правового регулювання порядку мобі-

лізації доходів місцевих бюджетів для виконання спільних договірних проєктів щодо виконання фінансово містких програм.

5. Одним із найважливіших завдань є створення оптимальної моделі організації міжбюджетних відносин у країні, зокрема реформування міжбюджетних відносин з урахуванням принципів теорії бюджетного федералізму, що передбачає значну автономію бюджетів різного рівня, договірно-правовий характер відносин центру та території.

*Перспективи подальших розвідок.* Щодо перспектив подальших досліджень у цьому напрямі, то вони полягають у дослідженні особливостей запровадження програмно-цільового методу бюджетування.

#### **Список використаних джерел**

1. Бюджетний кодекс України № 2456-IV від 8 лип. 2010 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : [http // www.liga.net](http://www.liga.net)
2. Буковинський С. А. Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2006. – № 3. – С. 22.
3. Василик О. Д. Бюджетна система України : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 544 с.
4. Ганущак Ю. Новий Бюджетний кодекс: на фінансові революції не очікуйте / Ю. Ганущак // Дзеркало тижня. – 2010. – № 26 (806).
5. Дець В. Ф. Проблеми розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні / В. Ф. Дець // Наукові праці НДФІ. – 2006. – № 3 (36). – С. 81.
6. Конституція України від 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : [http://zakon2. rada.gov.ua /laws / show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80)
7. Макогон В. Д. Напрями розвитку системи регулювання міжбюджетних відносин / В. Д. Макогон // Наукові праці НДФІ. – 2010. – № 1 (50). – С. 40.
8. Матчук В. Новий Бюджетний кодекс зробить бюджетний процес менш прозорим [Електронний ресурс] / В. Матчук. – Режим доступу : [http:// www.razom.org.ua/news/8813/](http://www.razom.org.ua/news/8813/)
9. Опарін В. М. Бюджетна система : підручник / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. – К. : КНЕУ, 2000. – 208 с.
10. Рева Т. М. Місцеві фінанси : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл. ] / Т. М. Рева, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Кучкова. – К. : Центр навч. л-ри, 2007. – 208 с.
11. Старостенко Г. Г. Бюджетна система України : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл. ] / Г. Г. Старостенко, Ю. В. Булгаков. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 240 с.
12. Чумаченко М. Г. Формування місцевих бюджетів та реформування міжбюджетних відносин : монографія / М. Г. Чумаченко. – К. : МПА, 2001. – 96 с.