

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

У статті здійснено теоретичний аналіз інституту місцевих бюджетів та їх ролі в соціально-економічному розвитку регіонів. Розглянуто побудову системи міжбюджетних відносин в Україні.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеві органи влади, фінансовий механізм, міжбюджетні відносини, соціально-економічний розвиток регіонів.

I. Вступ

Головною ознакою демократичності суспільства є відповідальність державних і місцевих органів влади за забезпечення соціально-економічного розвитку, зокрема регіонального. За принципом субсидіарності з метою якнайповнішого задоволення потреб громадськості влада має бути наближеною до кожного громадянина. У зв'язку з цим актуальною є передача повноважень і пов'язаної з ними відповідальності за розвиток регіонів від центрального уряду до органів регіонального та місцевого самоврядування.

Одним з основних інструментів реалізації таких повноважень є фінансовий механізм і бюджет. Однак дотепер в Україні не вдалося вирішити завдання використання бюджету як знаряддя активного впливу на економічні процеси на регіональному рівні, стимулювання розвитку підприємництва, залучення інвестицій в економіку регіонів, пріоритетного розвитку депресивних і проблемних територій.

Бюджет є дієвим інструментом у руках як центральних, так і місцевих органів влади, за допомогою якого вони можуть стимулювати розвиток соціально-економічних процесів у країні в цілому і на окремих територіях зокрема. Отже, бюджетний механізм має будуватися таким чином, щоб, по-перше, забезпечувати можливість місцевої влади активно впливати на розвиток підвідомчих територій, по-друге, слугувати уряду активним знаряддям ліквідації територіальних диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів.

У зв'язку з цим особливого значення набуває, з одного боку, вимога децентралізації бюджетної системи й передачі в розпорядження місцевих і регіональних органів влади достатніх власних фінансових ресурсів для впливу на регіональний розвиток, з іншого боку, узгодженість міжбюджетних стосунків і створення механізмів пріоритетного розвитку так званих депресивних і проблемних терито-

рій. На жаль, ні перше, ні друге завдання в Україні не реалізоване. Адже й досі не створено відповідного механізму формування місцевих бюджетів як основного важелю впливу в руках місцевих та регіональних органів влади на соціально-економічні процеси на підвідомчих територіях. А чинна бюджетна система не сприяє вирішенню завдань регіональної політики. Незважаючи на низку докорінних змін, вона багато в чому зберігає застарілі підходи часів командно-адміністративної економіки, які зумовлюють невідповідність цієї системи вимогам сьогодення.

Через місцеві бюджети складаються певні фінансові взаємовідносини органів самоврядування практично з усіма підприємствами, установами, що розташовані на їх території, і населенням певної території у зв'язку з мобілізацією й витрачанням коштів цих бюджетів. Між місцевими бюджетами різних рівнів, а також між цими бюджетами й державним бюджетом виникають фінансові відносини з приводу перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення ефективного функціонування кожного бюджету.

Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закони "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про стимулювання розвитку регіонів", щорічні Закони "Про Державний бюджет України на поточний рік", а також Податковий кодекс України утворили правове поле, в межах якого протікає бюджетний процес.

Відповідно до чинного законодавства органи місцевого самоврядування самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети [3]. Право самостійно використовувати місцевими органами влади відповідні бюджети як засіб регулювання економічних і соціальних процесів на підвідомчих територіях встановлене ст. 61 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Так, зокрема, місцеві органи влади, згідно з цим законом, самостійно визначають напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону [3], мають право самостійно встановлювати до-

даткові пільги з оподаткування в межах тих коштів, які надходять до їх бюджетів, ставки місцевих податків та зборів. Спроможність органів місцевого самоврядування впливати на економіку за допомогою бюджету визначається передусім тим, які саме важелі надані цим органам законом.

Мова йде насамперед про передачу місцевим бюджетам певних дохідних джерел, які місцеві органи управління можуть використовувати з метою стимулювання економічної діяльності на підвідомчих територіях.

Разом з тим декларована в нормативних актах самостійність місцевих бюджетів, а головне, пов'язана з нею відповідальність місцевих органів влади за соціально-економічний розвиток власних територій на практиці реалізується слабо.

II. Постановка завдання

Метою статті є теоретичний аналіз інституту місцевих бюджетів та їх ролі в соціально-економічному розвитку регіонів.

III. Результати

На сучасному етапі розвитку економіки України, особливо у кризовий період, міжбюджетні відносини є важливим інструментом удосконалення фінансових відносин між центральними й місцевими органами влади, дієвим чинником економічного, політичного й соціального розвитку регіонів держави. Згідно з ч. 1 ст. 81 Бюджетного кодексу України міжбюджетні відносини – це відносини між державою та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. А метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами та ресурсами.

Міжбюджетні відносини включають основні види відносин щодо:

- 1) розмежування видаткових бюджетних повноважень щодо фінансування окремих галузей, програм, об'єктів;
- 2) розподілу доходних повноважень з приводу встановлення окремих видів бюджетних надходжень, зміни ставок, збирання та управління доходами;
- 3) фінансового вирівнювання бюджетної забезпеченості різних адміністративно-територіальних утворень;
- 4) визначення та дотримання прав, обов'язків і відповідальності усіма суб'єктами міжбюджетних відносин.

Основною міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, здійснене відповідно до встановлених законодавством повноважень усіх органів влади держави. Однак єдині засади такого розмежування для бюджетів

одного рівня на практиці не дають можливості збалансувати всі бюджети, що зумовлено такими об'єктивними умовами:

- різним рівнем економічного розвитку народногосподарського комплексу регіонів;
- різноманітністю природно-кліматичних умов та географічного розташування;
- різницею в щільності населення та його якійсній структурі;
- відмінностями в розвитку транспортної та соціальної інфраструктури тощо [2].

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. Міжбюджетні відносини є важливою складовою бюджетної системи та відображають систему зв'язків між органами влади різних рівнів, відносно організації внутрішніх, щодо бюджетної системи, потоків ресурсів під час горизонтального й вертикального бюджетного вирівнювання (якому передують розподіл повноважень між рівнями влади й управління і відповідне формування власної доходної бази кожної складової бюджетної системи, а також розмежування закріплених доходів). Об'єктивна потреба в існуванні відносин міжбюджетами різних рівнів полягає в необхідності здійснення вирівнювання фінансових можливостей:

- адміністративно-територіальних одиниць одного рівня через нерівномірність надходжень бюджетних ресурсів унаслідок різного соціально-економічного розвитку (горизонтальне вирівнювання);
- різних рівнів влади внаслідок особливостей розподілу повноважень по вертикалі влади та управління (вертикальне фінансове вирівнювання).

Від особливостей організації системи міжбюджетних відносин залежить ступінь фінансової самостійності органів місцевого самоврядування (децентралізація влади). Метою відносин є забезпечення гарантованого рівня надання суспільних благ на всій території країни. Однак ефективність відносин між ланками бюджетної системи не в рівні збалансування місцевих бюджетів унаслідок бюджетного вирівнювання, а у сприянні соціально-економічного розвитку територій, а також зростанні добробуту населення. Міжбюджетні відносини виконують функцію розподілу дохідних джерел і видаткових повноважень між ланками бюджетної системи. Основними складовими системи міжбюджетних взаємовідносин є:

- розмежування бюджетних видатків згідно з розподілом повноважень між органами

- державної влади та органами місцевого самоврядування;
- забезпечення бюджетів достатніми ресурсами для виконання ними відповідних функцій і завдань;
 - підтримка “бідних” територій за рахунок вилучення коштів у відносно “багатих”;
 - різні форми відносин, які виникають у процесі виконання бюджетів.

Міжбюджетні відносини є достатньо складним явищем, яке можна охарактеризувати в розрізі правових, економічних і політичних аспектів.

Економічний аспект – відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з приводу формування та використання фінансових ресурсів, які включають: розподіл доходів і видатків між рівнями бюджетної системи; визначення трансфертів, що передаються з державного місцевого бюджетам і навпаки; організацію контролю за витратами коштів державного й місцевих бюджетів.

Правовий аспект виникає в країнах, у яких нормативні акти розмежовують повноваження держави й місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг; встановлюються сфери їх спільних повноважень; визначені видатки державного й місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги; розподілені доходи між державним і місцевими бюджетами; встановлений перелік делегованих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, визначено політику держави у сфері фінансового вирівнювання.

Політичний аспект пов’язаний з організацією державної влади в країні, реалізацією державних і місцевих інтересів, з ухваленням законодавств, які б максимально збалансовували державні і місцеві інтереси.

Також обов’язковим є те, що сучасна система міжбюджетних відносин повинна функціонувати згідно з відповідними нинішніми умовами принципами, а саме:

- *економічної ефективності* (стимулювання органів державної влади різних рівнів у проведенні структурних реформ, підтримувати конкурентного середовища; забезпечення сприятливого інвестиційного й підприємницького клімату, зростання доходів населення, економічного розвитку регіонів);
- *бюджетної відповідальності* (управління державними фінансами в інтересах громадян при максимально ефективному використанні фінансових і ресурсів відповідних регіонів для надання суспільних послуг; прозорості й підзвітності бюджетної політики; збалансованості бюджетного процесу; підвищення взаємної відповідальності органів влади різних рівнів при розробці та реалізації бюджетної політики);

- *соціальної справедливості* (рівний доступ громадян незалежно від місця їх проживання до суспільних послуг і соціальних гарантій);
- *політичної консолідації* (досягнення суспільної згоди в проблемах розподілу між органами влади різних рівнів фінансових повноважень; створення умов для ефективного виконання органами влади й місцевого самоврядування своїх функцій; сприяння розвитку громадянського суспільства);
- *територіальної інтеграції* (забезпечення єдності бюджетної системи, запобігання виникненню і пом’якшення диспропорцій регіонального розвитку, зміцнення територіальної цілісності країни) [4].

Таким чином, проаналізувавши характеристику наведених вище принципів, логічним є те, що при їх дотриманні можливим є забезпечення єдиного функціонування системи міжбюджетних відносин країни, яка внаслідок ефективного управління та реформування здатна забезпечити економічне зростання та розвиток як усіх регіонів держави загалом, так і кожного окремо.

Бюджетування вважається одним із найскладніших секторів місцевого управління. Це пояснюється не тільки спеціальними знаннями, які повинен мати спеціаліст у цій галузі. На відміну від багатьох галузевих напрямів, які на догоду політичній кон’юктурі можуть бути віддані в управління новоспеченим політичним керівникам, фінанси залишаються політично нейтральними. Високий рівень розвинутості спеціального законодавства, що базується на практиці управління публічними фінансами протягом декількох століть, багаторівнева система жорсткого контролю, скрупульозність, порівняна з педантичністю педагога, зумовили зрештою рівень поваги до роботи фінансиста, що деколи межує із захопленням, як до священнодійства.

Місцевий бюджет готується виключно виконавчим органом місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що в новому Бюджетному кодексі немає прямої вимоги, що доходи першого кошика повинні відповідати показникам, визначеним у державному бюджеті, у ст. 116 така невідповідність зафіксована в переліку бюджетних правопорушень.

Резюмуючи зазначене, необхідно зауважити, що місцеві бюджети є базовим інститутом у становленні фінансової основи місцевого самоврядування.

Проблемою чинної бюджетної системи, на нашу думку, є відсутність стимулу в місцевих органах влади щодо нарощування власного дохідного потенціалу, адже наявний формульний підхід до розрахунку міжбюджетних трансфертів і закріплення розрахункових індексів відносно податкоспроможності на 3 роки [2]. Крім того, вилучення додаткових

власних доходів шляхом перерахунку обсягів міжбюджетних трансфертів все одно має місце, хоч і по закінченню трирічного періоду, що дасть змогу докорінно змінити ситуацію.

На нашу думку, проблема підвищення відповідальності місцевої влади за регіональний розвиток, децентралізація бюджетної системи, підвищення стимулів місцевої влади щодо активного впливу на розширення податкової бази в регіоні може бути вирішена шляхом перегляду положень Бюджетного кодексу України щодо розмежування доходів між рівнями бюджетів і передачі в розпорядження місцевої влади додаткових доходних джерел. Таким джерелом може бути податок на прибуток підприємств. Окрім власне суттєвого збільшення доходів місцевих бюджетів та зменшення їх залежності від трансфертів з державного бюджету, це, поперше, дасть змогу місцевій владі активно використовувати бюджет як інструмент впливу на економічний розвиток; по-друге, слугуватиме надійним “зворотним зв’язком” між економікою регіону та місцевою владою (економічний спад призводитиме до зменшення доходів місцевих бюджетів, економічний ріст – навпаки), адже більшість доходних джерел, нині закріплених за місцевими бюджетами, на пряму не пов’язані з результатами функціонування економічних суб’єктів.

Органам місцевого самоврядування надано широкі права для здійснення економічного і соціального розвитку на своїй території. У ст. 43 Конституції України зазначено, що місцеві органи самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки та збори відповідно до закону; утворюють, реорганізують і ліквідують комунальні підприємства, організації, установи.

На нашу думку, можна назвати такі основні ознаки місцевих бюджетів, які виділяють їх із загальної системи економічних відносин:

- наповнення доходної частини місцевих бюджетів об’єктивно залежить від економічного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці та суб’єктивно залежить від побудови системи міжбюджетних відносин;
- сфера дії місцевих бюджетів регламентована не тільки Бюджетним кодексом, але й іншими нормативно-правовими актами;
- учасниками бюджетних відносин є, з одного боку, місцеві органи влади, а з іншого – підприємства, установи та населення;
- забезпечується рух фінансових потоків від платника податків до бюджету і здійснюється бюджетне фінансування установ

і організацій, які знаходяться на бюджетному утриманні;

- місцеві бюджети, концентруючи фінансові ресурси на необхідних ділянках і напрямках, дають змогу здійснювати державне регулювання регіональною економікою і забезпечують проведення соціальної політики;
 - структура місцевих бюджетів визначається адміністративно-територіальним поділом України: кожна адміністративно-територіальна одиниця створює власний бюджет, який є фінансовою основою діяльності місцевих органів влади.
- Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів коригуються коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від:
- кількості населення та споживачів соціальних послуг;
 - соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей (з часу їх визначення) адміністративно-територіальних одиниць.

Згідно із ст. 95 Конституції України, бюджетна система України будується на засадах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами, місцеві бюджети є формою утворення і використання бюджетних ресурсів, інструментом фінансового забезпечення і регулювання соціально-економічного розвитку регіону.

В умовах ринкової економіки роль місцевих бюджетів зростає, але змінюються форми й методи їх впливу на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

При визначенні поняття “місцевий бюджет” найбільш поширене їх трактування як основного елемента системи “територіальних”, “муніципальних” чи “місцевих” фінансів. У п. 26 ст. 2 Бюджетного кодексу України надано таке їх визначення: “місцеві бюджети – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування”; пунктом 2 цієї ж статті до останніх віднесено “бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань” [2].

Необхідно звернути увагу на ту обставину, що критерієм віднесення бюджету до категорії місцевих є не власне адміністративно-територіальна належність, а належність до відповідної громади, тобто форми самоорганізації громадян.

Так, адміністративно-територіальна належність відповідної громади є важливою характеристикою місцевих бюджетів, визначаючи сферу їх дії. Однак цим не вичерпується специфіка цієї категорії бюджетів – їм притаманні суттєві особливості зі сторони економічного змісту, форми прояву та матеріального змісту.

Суттєва особливість цих відносин пов'язана з розмежуванням повноважень між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між окремими видами місцевих бюджетів. Ці розмежування переважно визначаються системою державного устрою країни: як унітарної держави, федерації чи конфедерації. Оскільки Україна є унітарною державою, то її адміністративно-територіальні підрозділи не мають власного суверенітету і не є суб'єктами міжнародного права. Отже, забезпечення міжнародних відносин, національного суверенітету й безпеки держави відноситься до виключної компетенції державного бюджету України та не може виконуватись місцевими бюджетами. Забезпечення належного функціонування цієї сфери відносин – виключне повноваження державного бюджету. У пп. 1 ст. 82 Бюджетного кодексу України щодо цього зазначено: “видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства... не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню”. Так зазначені повноваження визначаються як неделеговані [2].

Унітарність зумовлює єдність бюджетної системи України – принцип її побудови, згідно з яким бюджети всіх рівнів “забезпечуються єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності”.

Принциповою особливістю місцевих бюджетів виступає наявність у них власної доходної бази та власних видаткових повноважень. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплено принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Так, у п. 6 ст. 16 цього Закону зазначено, що “місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України та інших місцевих бюджетів”. А п. 3 цієї ж статті встановлено, що “матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (у тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають у управлінні районних і обласних рад”.

Однак місцеві бюджети в Україні не тільки акумулюють власні доходи та забезпечують виконання власних повноважень. Керуючись принципом субсидіарності, що полягає в максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача, низку повноважень державного бюджету, які визначені функціями держави, передано до виконання місцевим бюдже-

там і, тим самим, надано їм статусу делегованих. При цьому делегування розмежовується між різними рівнями місцевих бюджетів [3].

Таким чином, для місцевих бюджетів характерна складна система відносин, що забезпечують виконання як власних, так і делегованих державою повноважень.

Також необхідно переглянути чинний підхід до визначення розмірів міжбюджетних трансфертів. Він має бути доповнений механізмами, які б враховували власні зусилля регіонів з нарощування податкової бази, з тим, щоби цей приріст не вилучався при перегляді індексів податкоспроможності територій.

Отже, подальше реформування бюджетної системи має проводитися в напрямі децентралізації і забезпечення місцевих органів влади додатковими дохідними джерелами, що залежать від результативності функціонування економіки регіону. Державна регіональна політика, використання фінансових інструментів державного впливу на регіональний розвиток мають опиратися на чітко розроблені процедури визначення депресивних регіонів, які потребують державної підтримки на основі системи критеріїв, що якнайповніше описують проблеми та “вузькі місця” соціально-економічного розвитку територій. Такі процедури необхідно базувати не лише на державній фінансовій підтримці депресивних регіонів, але й враховувати власні зусилля органів місцевого та регіонального самоврядування, стимулювати останні до активізації впливу на розвиток підвідомчих територій.

IV. Висновки

Бюджетне законодавство має низку недоліків, однак воно є чи не найбільш розвинутим в Україні. Скрупульозне його дотримання дає змогу здійснювати основну місію органу самоврядування – надання якісних публічних послуг. Для цього доцільно в регламенті ради передбачити окремий розділ, присвячений бюджетному процесу й бюджетним процедурам, чи ухвалити окремий документ – Бюджетний регламент. Це дасть змогу забезпечити сталість діяльності як представницького, так і виконавчого органу самоврядування.

Подальше реформування бюджетної системи має проводитися в напрямі децентралізації і забезпечення місцевих органів влади додатковими дохідними джерелами, що залежать від результативності функціонування економіки регіону. Державна регіональна політика, використання фінансових інструментів державного впливу на регіональний розвиток мають опиратися на чітко розроблені процедури визначення депресивних регіонів, які потребують державної підтримки на основі системи критеріїв, що якнайповніше описують проблеми та “вузькі місця” соціально-економічного розвитку територій. Такі процедури мають базуватися не лише на держав-

ній фінансовій підтримці депресивних регіонів, але й враховувати власні зусилля органів місцевого й регіонального самоврядування, стимулювати останні до активізації впливу на розвиток підвідомчих територій.

Список використаної літератури

1. Конституція України : затверджена ВРУ 28.06.1996 р. № 254/96-ВР // Відомості ВРУ. – 1996. – № 30.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456'17/print1329896557051809](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456%27/print1329896557051809).
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 06.10.1998 р. № 163-14 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
4. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К. : Знання: КОО, 1999. – 487 с.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2014.

Козаченко Ю.П. Концептуальные направления системы межбюджетных отношений

В статье проведен теоретический анализ института местных бюджетов и их роль в социально-экономическом развитии регионов. Рассмотрено построение системы межбюджетных отношений в Украине.

Ключевые слова: *местные бюджеты, местные органы власти, финансовый механизм, межбюджетные отношения, социально-экономическое развитие регионов.*

Kozachenko Y. Conceptual framework intergovernmental system

In this paper the theoretical analysis of the institute of local budgets and their role in socio-economic development of regions. We consider the structure of intergovernmental relations.

The main feature of a democratic society is the responsibility of state and local authorities to ensure socio-economic development, including regional. According to the principle of subsidiarity, the purpose of the fullest satisfaction of the needs of public authorities should be close to every citizen. In this regard, important is the transfer of authority and related responsibility for regional development from central government to regional and local governments.

One of the main tools of such power is the financial mechanism and budget. However, so far in Ukraine failed to solve the problem using the budget as an instrument of active influence on economic processes at the regional level, incentives for business development, attracting investment into the region's economy, the priority of the depressed and problem areas.

The budget is an effective tool in the hands of both central and local governments, through which they can promote the development of social and economic processes in the country in general and in specific areas in particular. So budget mechanism should be built in such a way that, firstly, to provide an opportunity to local authorities actively influencing the development of subordinate areas, and secondly, serve as an active instrument of government liquidation disproportion in socio-economic development.

Key words: *local governments, local authorities, financial mechanism, intergovernmental relations, socio-economic development of regions.*