

УДК 336.14:352(045)

*Т. А. Далєвська,
аспірант Київського національного торговельно-економічного університету*

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИРІШЕННЯ

*Т. А. Dalievska,
the post-graduate student of Kyiv national university of trade and economics*

INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN UKRAINE: PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF SETTLEMENT

У статті розглянуто міжбюджетні відносини як важливий інструмент удосконалення фінансових відносин між центральними та місцевими органами влади, дієвий чинник економічного та політичного розвитку України. Запропоновано шляхи удосконалення розвитку регіону та управління його бюджетними ресурсами, а також висвітлено загальну оцінку стану місцевого бюджету у зарубіжних країнах та доцільність реформування системи міжбюджетних відносин в Україні. Розкрито недоліки організації та розвитку міжбюджетних відносин в системі фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць України. Виокремлено чинники, які гальмують розвиток міжбюджетних відносин за сучасних умов господарювання. Вдосконалення механізму наповнення місцевих бюджетів обумовило актуальність обраної теми дослідження.

The article deals with intergovernmental relations as an important tool for improving financial relations between central and local government, an important factor of economic and political development of Ukraine. The ways of improving regional development and management of its budget resources, and highlights the overall assessment of the local government in foreign countries and the feasibility of its use in Ukraine. Exposed drawbacks of the organization and development of intergovernmental relations in the financial ensuring of socio-economic development of the administrative-territorial units of Ukraine. Author determined factors that impede the development of intergovernmental relations in modern business environments. This improvement of the mechanism of local budgets caused relevance of the chosen research topic.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, бюджет, місцевий бюджет, трансферти, субсидії, дотації, кредит.

Keywords: intergovernmental relations, budget, local budgets, transfers, subsidies, grants, loans.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У фінансуванні соціального розвитку, регулюванні економіки держави, сприянні швидкому розвитку ринкових відносин, забезпеченні макроекономічної стабільності економіки вагома роль належить бюджету як невід'ємній частині ринкових відносин і одночасно важливому засобу реалізації державної політики. На сьогоднішній день питання децентралізації бюджетної системи України є темою багатьох досліджень, праць та дискусій. Адже фінансова децентралізація є основою незалежності, життєздатності органів місцевої влади, яка дає їм можливість вирішувати важливі питання місцевого значення. Міжбюджетні відносини – це відносини між державою та органами місцевого самоврядування щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання власних та делегованих функцій. Реформування діючої системи міжбюджетних відносин в Україні є актуальною на сьогодні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема реформування системи міжбюджетних відносин є предметом постійних наукових досліджень теоретиків та розробок практиків. Серед наукових праць, присвячених питанням міжбюджетних відносин, варто визначити роботи І.О.Луїної [5], яка розробила методологію бюджетного прогнозування, сучасну концепцію реформування міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів України, О.А.Музики-Стефанчук [3], який систематизував виклад основних положень фінансового права, С.В.Слухая [6] (дослідив та розробив міждержавні трансферти в умовах системної економічної трансформації), О.О.Сунцової [7] (розглянула поняття місцевих фінансів, їх функції, склад і роль у розвитку економічної і соціальної інфраструктури). Аналіз літературних джерел з питання міжбюджетних відносин свідчить про наявність низки проблем, зокрема, відсутність належної теоритичної бази та фундаментальних наукових праць у галузі науки про місцеві фінанси.

Постановка завдання. Метою даної статті є розкриття сутності міжбюджетних відносин в системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Завдання дослідження полягає у дослідженні системи міжбюджетних відносин і бюджетного вирівнювання, аналізові зарубіжного досвіду функціонування системи місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин з метою вивчення можливостей його імплементації в реалії України.

Виклад основного матеріалу. Система міжбюджетних відносин, що склалася на Україні в умовах становлення самостійної бюджетної системи, формується не завжди послідовно та раціонально, що викликає дискусії з приводу її вдосконалення на всіх рівнях влади. Процес становлення та реформування бюджетної системи міжбюджетних відносин на Україні є суперечливим. Протягом майже десяти років існування незалежної України питанню міжбюджетних відносин не приділялось належної уваги. Поняття таких відносин не було законодавчо визначено.

Органам місцевого самоврядування надано широкі права для здійснення економічного і соціального розвитку на своїй території. У статті 43 Конституції України зазначено, що місцеві органи самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки та збори відповідно до закону; утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації, установи [9].

Необхідність міжбюджетних трансфертів виникає внаслідок невідповідності розподілу повноважень між органами управління розподілу джерел доходів. З метою подолання проблеми недостатності власних коштів місцевих бюджетів для забезпечення власних і делегованих повноважень застосовуються методи бюджетного регулювання. Цей механізм дає змогу оперативно реагувати на відсутність достатнього обсягу власних коштів і водночас не позбавляє органів місцевого самоврядування ініціативи стосовно

мобілізації надходжень, активізації виробничої ініціативи щодо залучення додаткових джерел надходжень.

Потреба в додаткових трансфертних платежах об'єктивно зумовлена у бюджетній системі будь-якої країни. Вона залежить від коливань економічної кон'юнктури, принципів побудови бюджетної системи, ієрархії управління та адміністративно-територіального поділу країни. Така ситуація спричинена дією різних чинників: різним податковим потенціалом, фіскальною неспіввимірністю окремих територіальних одиниць, недоліками розрахунку бюджетних потреб. Як правило, у стабільній системі ці недоліки можуть автоматично усуватися ініціативністю органів місцевого самоврядування щодо активізації господарської діяльності і

відповідно сприяти формуванню інших джерел доходів. Однак фактично місцеві виконавчі адміністрації та органи місцевого самоврядування в Україні не мають таких прав.

У бюджетній системі України не відбулося справжньої децентралізації, яка передбачала б існування автономних дохідних джерел кожної ланки управління. Чинне законодавство унормує суб'єктивізм з розподілу міжбюджетних трансфертів, що виявляється в існуванні різних механізмів надання міжбюджетних трансфертів відповідно до різних типів місцевих бюджетів.

У різних державах доходи місцевих бюджетів формуються по-різному, проте можна виокремити чотири основні джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів: податки, неподаткові надходження, субсидії та дотації з центрального бюджету, а також позики (кредити). Кожна країна вибирає найкращі шляхи розв'язання проблеми повноцінного функціонування місцевих бюджетів і належного їх фінансового забезпечення. У процесі формування місцевого самоврядування Україна намагається підвищити ефективність цих процесів, запозичивши зарубіжний досвід. Так, наприклад, необхідно звернути особливу увагу на досвід Франції, оскільки адміністративні схеми у цій державі та в Україні схожі, грошова і податкова системи нашої країни будувались за зразком французької. В деяких країнах місцевій владі відкривається доступ до більш ефективних податкових джерел. Так, оподаткування доходів компаній на користь органів місцевого самоврядування в провінціях Канади коливається від 3% до 17%. В США оподаткування індивідуальних доходів штатами знаходиться на рівні 7%. В Данії місцевий прибутковий податок складає близько 2/3, а в Норвегії – 93% всіх місцевих податкових надходжень.

Як видно з табл. 1, в цілому місцеві податки в загальній сумі доходів місцевих бюджетів в складають Австрії 72%, США – 58%, Японії – 55%, Франції – 48%, Німеччини – біля 40%, Англії – 38%.

Таблиця 1.
Частка місцевих податків у доходах бюджетів місцевого самоврядування у 2013 році, %*

Країна	Частка надходжень, %	Рейтинг
Данія	40	5
Бельгія	20	7
Франція	48	4
Італія	10	8
Нідерланди	10-6	9
США	58	2
Австрія	72	1
Японія	55	3
Англія	38	6
ФРН	40	5

(Джерело: Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт)

Автономія бюджетів місцевого самоврядування в США, Швейцарії і скандинавських країнах забезпечується в основному стягуванням прямих місцевих податків (прибуткового і майнового, або податок на спадкоємну нерухому власність). В США, наприклад, прями місцеві податки складають 79,8% Поточних доходів бюджетів місцевого самоврядування, В Швейцарії - 65,6, Швеції - 64,3, в Норвегії 55,2%. Пряме місцеве оподаткування переважає також в Бельгії та Португалії [2, с. 88].

Важливим джерелом фінансування бюджетів місцевого самоврядування більшості країн є державні субсидії і дотації. Наприклад, в Італії за рахунок перерозподілу коштів з державного бюджету комуни отримують близько 80% своїх доходів. У Нідерландах бюджети місцевого самоврядування на 80% формуються за рахунок державних трансфертів. У Бельгії та Великобританії на державні субсидії припадає близько 60% бюджетних доходів, у Німеччині і Данії - близько 45%, в Японії - 40%, у Франції - більше 30%, у США - 25% [2, с. 89].

У деяких країнах урядові субсидії органам місцевого самоврядування виділяються через регіональні органи влади, які, як прийнято вважати, краще знають місцеві потреби, ніж центральний уряд. Існують також конкретні субсидії, які виділяються Європейським Союзом для органів місцевого самоврядування [3, с. 101].

Також недоліком системи міжбюджетних взаємовідносин, як до, так і після прийняття Бюджетного кодексу, є її адміністративна зарегульованість і виключно вертикальний характер: рух бюджетних трансфертів здійснюється тільки між бюджетами вищого і нижчого рівнів, які безпосередньо пов'язані адміністративно підпорядкованістю. Водночас у багатьох країнах, наприклад в Німеччині, існує розвинена система горизонтальних міжбюджетних взаємовідносин — між бюджетами одного рівня, що відображає демократичність бюджетної системи цих країн і принцип взаємодопомоги регіонів та населених пунктів.

Реформування бюджетної системи в Україні передбачає не тільки зміну ролі і місця бюджету місцевого самоврядування у фінансовій системі, структурні зміни в доходах і видатках, нові підходи до методології погашення бюджетного дефіциту й удосконалення організаційної вертикальної побудови бюджетів за рівнями влади. У сучасній державі бюджетна система охоплює сукупність фінансово досить сильних і незалежних бюджетів на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу. Водночас побудова бюджетної системи й організація міжбюджетних відносин здійснюються у такий спосіб, щоб забезпечувати проведення єдиної бюджетної політики в країні (табл.1).

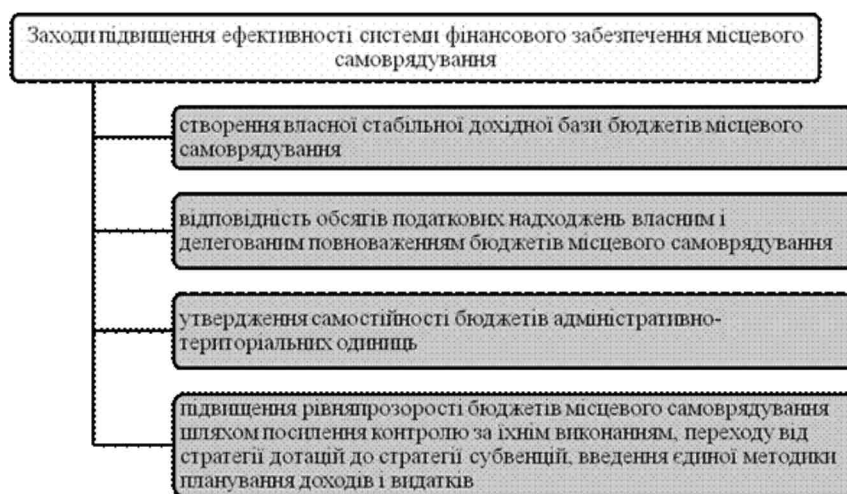


Рис. 1. Напрями удосконалення системи фінансового забезпечення

(Джерело: Власна розробка автора)

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Система міжбюджетних відносин в Україні є похідною від унітарного устрою держави і бюджетної системи. Якісний аспект механізму міжбюджетних трансфертів як інструментів бюджетного регулювання виявляється у вдалій комбінації форм міжбюджетних трансфертів, а також чітко визначених умов їх використання для сумісного фінансування спільних проектів. Це дозволяє

реалізувати вирівнювання фінансового забезпечення всіх бюджетів у відповідності із завданнями і повноваженнями відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування. Основним недоліком нинішньої системи міжбюджетних відносин і бюджетного регулювання в Україні є практична відсутність належних зусиль щодо ліквідації надмірної диференціації бюджетної забезпеченості регіонів країни внаслідок нерівномірності розвитку регіональних продуктивних сил, реалізації конкретних переваг кожного регіону замість послаблення темпів розвитку регіонів-донорів вилученням значних коштів для міжбюджетного перерозподілу.

Важливим завданням є зміна парадигми функцій держави в бюджетному процесі — перехід від державного управління до державного регулювання з опорою на органи місцевого самоврядування за європейським зразком. Це потребує не зовнішньої опіки органів бюджетної влади, а створення дієвої як у правовому, так і фінансовому відношенні базової бюджетної одиниці — місцевої влади (муніципалітету), відповідальної за соціально-економічний розвиток своїх територіальних громад. Досвід фінансового забезпечення бюджетів місцевого самоврядування зарубіжних країн свідчить про те, що не у всіх державах органи місцевого самоврядування мають достатню фінансову самостійність. Але враховуючи міжнародні положення нормативно-правових актів, держави намагаються створити належні фінансові умови для їх функціонування. Владним структурам України варто запозичувати низку позитивних досягнень зарубіжних країн у процесі вдосконалення механізму фінансування місцевого самоврядування, що сприятиме скороченню матеріальних затрат при реформуванні місцевого самоврядування, розвитку нових форм його фінансування, а також підвищенню рівня фінансової автономії місцевого самоврядування.

Література:

1. Бічуріна О.П. Роль органів місцевого самоврядування у розвитку малого підприємництва / О.П. Бічуріна // Полтавський національний технічний університет. – 2009.- С.1-28.
2. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. / Н.А. Емельянов. // Власть. - 2000. - № 6. - С. 82-89.
3. Музика-Стефанчук О.А. Фінансово-пра-вова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навчальний посібник. / О.А. Музика-Стефанчук. - К.: Правова єдність, 2009. - 224 с.
4. Музика-Стефанчук О. Декілька нарисів про місцеві бюджети в зарубіжних країнах // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. праць. – К., 2010. - № 1.
5. Луніна, І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / Наукове видання. – К. : Наукова думка, 2006. – С. 398
6. Слухай С. В. Міжурядові трансфери в умовах системної економічної трансформації : дис. д.е.н. : 08.01.01 / Слухай С. В. ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 495 арк.
7. Сунцова О. О. Фіскальна ємність регіонів як основа системи міжбюджетних відносин / О. О. Сунцова // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 2. – С. 137-144.
8. Парижак Н. Міжбюджетні відносини в Україні оцінка та напрями реформування / Н.Парижак // Світ фінансів. – 2009. – № 4. – С. 60-68.
9. Зайчикова В.В. Адміністративна реформа в Україні та її вплив на розвиток місцевого самоврядування / В.В.Зайчикова // Менеджмент. – 2007. – № 1. – С. 14-18.

References:

1. Bichurina, O.P.(2009), Rol' organivmiscevogosamovrjaduvannja u rozvitku malogo pidpriimnictva (The role of local governments in the development of small business),Poltavs'kijnacional'nijtehnicnijuniversitet, pp.1-28.
2. Emelyanov, N.A. (2000), Mestnoye samopravleniye: mezhdunarodnyy opyt [Local government: the international experience], *Vlast – authority*, n.6, p. 82-89.
3. Muzyka-Stefanchuk O.A. (2009). Finansovo-pravova osnova mistsevoho samovriadiuvannja v zarubiznykh krainakh: navchalnyi posibnyk [Financial and legal foundation for local self-government in foreign countries: a tutorial]. *Pravova yednist – Terms unity*, 224 [in Ukrainian].
4. Muzyka-Stefanchuk, O. (2010), Dekilka narysiv pro mistsevi biudzhety v zarubiznykh krainakh [Several essays on local governments in foreign countries]. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia – Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Management: Collected Works, 1* [in Ukrainian].
5. Lunina, I. O. (2006), Derzhavni finansy ta reformuvannia mizhbiudzhethnykh vidnosyn[Public Finance and Reforming Intergovernmental Fiscal Relations] *Naukove vydannia: Naukova dumka- scientific publications: scientific thought.* – p.398.
6. Slukhai, S.V. (2005), Mizhuriadovi transferty v umovakh systemnoi ekonomichnoi transformatsii [Intergovernmental transfers in the systemic economic transformation]. *Kyiv. nats. un-t im. Tarasa Shevchenka.* – p. 495.
7. Suntsova, O. O. (2007), Fiskalna yemnist rehioniv yak osnova systemy mizhbiudzhethnykh vidnosyn [The fiscal capacity of regions as the basis of intergovernmental relations]. *Aktualni problemy ekonomiky. – Actual problems of economy*, n.2. – p. 137-144.
8. Paryzhak, N. (2009), Mizhbiudzhethni vidnosyny v Ukraini: otsinka i napriamky reformuvannia [Intergovernmental Relations in Ukraine: assessment and directions for reform] *Svit finansiv – world of finance.* , n.4, p. 60-68.
9. Zaichykova, V. V. (2007), Admystratyvnaia reforma v Ukraïne y eë vlyiane na razvytye fynansov mestnoho samopravlenyia [Administrative reform in Ukraine and influence on the development of local government finance] *Upravlenye – management*, n.1, p. 14-18.

Стаття надійшла до редакції 27.05.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"