

## ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті розглядаються шляхи вирішення проблем міжбюджетних відносин в напрямку зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, без вирішення яких неможливий перехід до ринкової економіки.

This article consider some ways of settlement of interbudget relationship problems aimed to strengthen profit base of municipal budgets. At least these problems take place the transition to market economy is impossible.

Система міжбюджетних відносин на протязі всього періоду становлення незалежної країни зазнає постійних змін. Прийняття нових законодавчих актів небагато змінило суть старої системи міжбюджетних відносин, що склалась в умовах функціонування адміністративно – командної економіки.

На початку нашого дослідження визначимося з тим, що собою являють міжбюджетні відносини.

Виходячи з норм статті 81 Бюджетного кодексу України, міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Отже, суб'єктами міжбюджетних відносин виступають органи державної влади й управління та місцевого самоврядування. У свою чергу, об'єктом міжбюджетних відносин визначимо бюджетні кошти, які розподіляються між бюджетами різних рівнів.

Необхідність розвитку та удосконалення системи міжбюджетних відносин виникає через значні відмінності серед регіонів України стосовно розмірів власних доходів та обсягів необхідних видатків, які залежать від бюджетних повноважень, делегованих функцій та завдань відповідних бюджетів.

На різницю в розмірі доходів впливають слідуєчі об'єктивні фактори: розміщення продуктивних сил та спеціалізація регіонів, природно - кліматичні умови різних територій, розвиток інфраструктури виробництва, склад та структура трудових ресурсів, наявність зон податкового сприяння розвитку виробництва, інші фактори.

Зазначимо також фактори, що спричиняють коливання розмірів видатків місцевих бюджетів різних регіонів країни: демографічна ситуація територій, екологічний стан, що склався в регіонах, розвиток соціальної інфраструктури, чисельність та розміри населених пунктів окремих регіонів, інші фактори.

Таким чином, міжбюджетні відносини об'єктивно обумовлені суспільною потребою у перерозподілі бюджетних ресурсів на користь тих бюджетів, які менше забезпечені або більше потребують у цей час коштів. Це диктується вимогами

економічного та соціального розвитку як окремої території, так і держави в цілому, серед яких слід виділити:

1. забезпечення фінансування однакового гарантованого рівня задоволення суспільних потреб мешканців різних регіонів України;
2. фіскальна незбалансованість, яка виникає через статичний та динамічний дисбаланс. Статичний дисбаланс – це перевищення обсягу обов'язкових видатків місцевої влади над її власними доходами, динамічний дисбаланс – це більш швидкі темпи зростання розмірів видаткової частини місцевих бюджетів, ніж доходної [1.с.497];
3. відшкодування видатків, зв'язаних з виконанням делегованих повноважень;
4. надання фінансової допомоги через дію форс-мажорних обставин в окремих регіонах держави.

Регулювання міжбюджетних відносин є елементом бюджетного процесу, і, таким чином, застосовується на всіх його етапах, дає можливість перейти від складання проектів бюджетів до їх розгляду та затвердження. Потім, від етапу розгляду та затвердження бюджетів всіх рівнів, перейти до безпосереднього виконання плану. В процесі виконання бюджетів за допомогою регулювання міжбюджетних відносин з'являється можливість оперативно реагувати на зміни соціально – економічного становища як окремих регіонів, так і держави в цілому.

Крім того, на практиці остаточне збалансування всіх бюджетів відбувається наприкінці бюджетного року шляхом взаєморозрахунків. Отже, міжбюджетні відносини, крім їх визначення як відносини між рівнями влади, можна визначити як безперервний процес, так як вони являються складовим елементом бюджетного процесу.

Слід зазначити, що остаточного визначення терміну, аналізуемого нами, в літературі ми не знаходимо.

Досить часто вживаються терміни “бюджетне регулювання”, “міжбюджетні відносини”. При розгляді іноземного досвіду міжбюджетних відносин вживаються терміни “фінансове вирівнювання”, “внутрішні міжурядові фінансові відносини”. Іноді трапляється термін “міжбюджетне регулювання”. При цьому майже неможливо знайти наукових обґрунтувань вибору того чи іншого терміну.

Щодо терміну “бюджетне регулювання”, то О.П.Кириленко розглядає його як “надання коштів з Державного бюджету України до республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів областей, міст Києва і Севастополя з метою збалансування доходів і видатків кожного бюджету” [2.с.110]. Слід зазначити, що багато науковців додержується цієї думки. До речі, і О.П.Кириленко в своєму наступному виданні вже більш детально підходить до проблеми визначення змісту поняття “бюджетне регулювання” та використовує поняття “міжбюджетні відносини” через визначення найважливіших складових системи міжбюджетних відносин [3.с.250]. Автор зміст поняття “бюджетне регулювання” розглядає як повністю підпорядковане поняттю “міжбюджетні відносини”, та бюджетне регулювання полягає у збалансуванні бюджетів, які входять до складу бюджетної системи, що досягається за допомогою перерозподілу бюджетних ресурсів [3.с.253].

Термін “міжбюджетні взаємовідносини” використовується також В.Кравченко, під якими він розуміє форму взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України [4.с.257].

Термін “бюджетне регулювання” в літературі також трактується С.Юрієм, як “система передачі частини коштів вищих бюджетів для збалансування нижчих

бюджетів”[7.с.189]. На думку С.В.Слухайа, бюджетне регулювання – це відносини, в основі яких лежить певний розподіл видатків і доходів різних територіальних громад [6.с.42].

При розгляді внутрішньодержавних міжбюджетних відносин, що існують в розвинутих країнах, автори користуються терміном “фінансове вирівнювання”, під яким розуміють систему інструментів та заходів щодо усунення фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу бюджетних ресурсів по вертикалі між різними рівнями влади і по горизонталі між адміністративно – територіальними одиницями.

Наприклад, в ФРН фінансове вирівнювання розподіляється на пасивне та активне, вертикальне та горизонтальне. Під пасивним фінансовим вирівнюванням визначається розподіл суспільних завдань, окреслених Конституцією країни та іншими законодавчими актами, між різними рівнями державної влади та управління, а також доходів на їх виконання. В свою чергу, активне фінансове вирівнювання визначає розподіл та перерозподіл бюджетних коштів між різними чи однаковими рівнями державної влади. Вертикальне фінансове вирівнювання – розподіл завдань, видатків та доходів між різними рівнями влади. При горизонтальному вирівнюванні розподіляються завдання, видатки та доходи між органами влади одного рівня.

Міжбюджетні відносини у Швейцарії визначаються як набір певних фінансових інструментів та окремих програм фінансового вирівнювання, з одного боку, між Конфедерацією та кантонами – територіальними одиницями цієї країни (вертикальне вирівнювання), з другого – між самими кантонами (горизонтальне вирівнювання) [5.с.128].

Термін “міжурядові фінансові відносини” широко використовується в практиці розвинутих держав, та відображає фінансові відносини, що складаються між рівнями влади за вертикальною структурою, включає в себе поняття фінансового вирівнювання. При цьому, кожен рівень влади розвинутих країн має власні функції, завдання. Також має, що дуже важливо, фінансову автономію від вищих рівнів влади.

Тепер визначимо, чи існує різниця між термінами “міжбюджетні відносини” та “бюджетне регулювання”.

В країнах з розвинутою ринковою економікою бюджетне регулювання розуміється як одна з форм державного регулювання економіки та соціальних відносин, як один з видів антициклічного регулювання, воно передбачає використання інструментів бюджетної та грошово - кредитної політики, охоплює зовнішні щодо бюджетної системи грошові потоки. В нашій країні в бюджетній сфері різницю між двома цими поняттями тільки в останні роки науковці намагаються винайти.

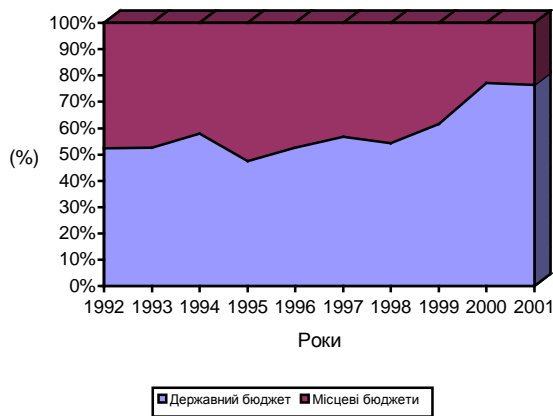
На підставі статті 16 Закону України “Про бюджетну систему України” від 5 грудня 1990 року №512-ХІІ зі змінами та доповненнями (втратив чинність) під регулюванням доходів бюджетів передбачалася можливість передачі з Державного бюджету України до бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів областей, міст Києва і Севастополя частини доходів у вигляді: процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов’язкових платежів, які справляються на даній території; дотацій; субвенцій. Розмір цих відрахувань затверджувався Законом про Державний бюджет України на відповідний рік, з урахуванням економічного, соціального, природного і екологічного стану відповідних територій. В подальшому в Законі використовується терміни “розмежування доходів” та “розмежування видатків”, які закріплені за бюджетами вищих рівнів між даними бюджетами та бюджетами нижчих рівнів.

Оскільки Україна прагне стати розвинутою державою, необхідним стає приведення термінів, що використовуються в нашій країні, в відповідність до термінів, що запроваджені в світі. Тож, міжбюджетні відносини доцільно визначити як складову бюджетного регулювання, тобто як термін значно вужчий.

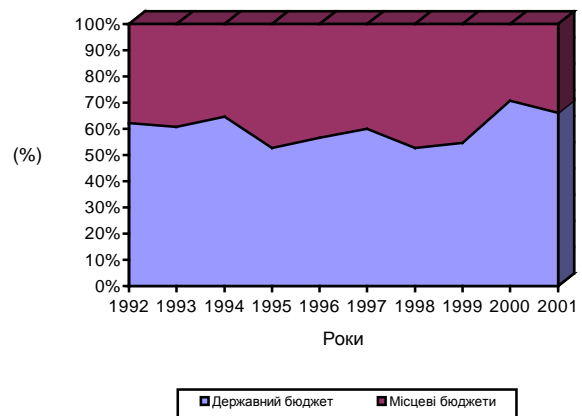
Отже, визначимо міжбюджетні відносини як процес і як відносини між ланками бюджетної системи України, пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями, та їх доходами.

Динаміка доходів та видатків місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України за даними Міністерства фінансів України наведена на мал.1 та мал.2.

З наведеної діаграми доходів місцевих та Державного бюджетів у структурі зведеного бюджету за роки незалежності України чітко видно, що частка доходів місцевих бюджетів набула тенденцію до скорочення. Так, з 1992 року частка доходів місцевих бюджетів знизилась з 47,6% до 42,0% в 1994 році. В 1995 році частка доходів місцевих бюджетів значно збільшилась, досягнув рівня 52,0%. З наступного року, крім 1998 року, в якому відбулось незначне збільшення частки доходів місцевих бюджетів до 45,7%, доходи місцевих бюджетів постійно зменшувались в структурі зведеного бюджету України. В 2001 році доходи місцевих бюджетів склали 23,6% доходів зведеного бюджету.



Мал.1. Динаміка доходів місцевих та Державного бюджетів у структурі зведеного бюджету в 1992 - 2001рр.



Мал.2. Динаміка часток видатків Державного та місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету України в 1992 - 2001рр.

З діаграми видатків місцевих бюджетів у структурі видатків зведеного бюджету України в 1992 – 2001 роках видно, що частка видатків постійно змінювалась. Так, з рівня 38,0% в 1992 році частка місцевих бюджетів знизилась до 35,1% в 1994 році. В 1995 році видатки місцевих бюджетів були на рівні 47,2% видатків зведеного бюджету. В наступних 1996 та 1997 роках частка видатків місцевих бюджетів знижувалась, досягнув в 1997 році 40,0%. В 1998 році рівень видатків місцевих бюджетів досягнув рівня 1995 року – 47,3%. В останніх роках намітилась тенденція до скорочення частки видатків місцевих у структурі зведеного бюджету, в 2001 році обсяг видатків місцевих бюджетів склав 33,9% видатків зведеного бюджету України.

В період існування Радянського Союзу перерозподіл бюджетних ресурсів мав велике значення. До речі, в ті часи використовувався термін “бюджетне регулювання”. Оскільки централізація бюджетних коштів досягла значних розмірів, а місцеві органи

державної влади розглядалися лише як агенти центральної влади, про самостійність регіонів та автономність місцевих бюджетів мова не йшла. Отже, інститут місцевого самоврядування тривалий період (з 20-х років) знаходився в нерозвинутому стані, тому перерозподіл бюджетних ресурсів, а значить і бюджетне регулювання, досягали значних розмірів. Збалансування місцевих бюджетів здійснювалось за рахунок дотацій, субсидій, субвенцій та передачі частини загальносоюзних доходів. Міжурядових фінансових відносин в Україні фактично не було. В 1990 році місцеві бюджети виведені зі складу державного бюджету, в свою чергу, бюджети місцевого самоврядування виведені зі складу бюджетів регіональних органів влади.

Нинішня система міжбюджетних відносин являє собою синтез інструментів міжбюджетних відносин, що існували за часів Радянської влади та нових інструментів, що впровадженні після набуття Україною незалежності.

З прийняттям Бюджетного кодексу України відбулись зміни в складі інструментів організації міжбюджетних відносин, що використовуються. Введено такий новий інструмент, як міжбюджетні трансферти, що включає в себе дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, інші дотації. Решта інструментів організації міжбюджетних відносин не зазнали суттєвих змін.

Отже, система міжбюджетних відносин ще не відповідає рівню розвинутих країн. Для подальшого удосконалення міжбюджетних відносин необхідно здійснити наступні заходи:

1. відмовитись від практики регульованих доходів. Розподіл окремих видів податків між рівнями влади необхідно здійснювати на довготривалій основі;
2. підвищення ролі такого інструменту міжбюджетних відносин як власні доходи, впровадження їх на гарантованій державною владою основі;
3. виведення зі складу інструментів організації міжбюджетних відносин міжбюджетних взаєморозрахунків – інструмент перерозподілу бюджетних ресурсів між ланками бюджетної системи в процесі виконання бюджетів;
4. розподілення міжбюджетних трансфертів на дві частини: постійну (встановлюється на строк від 3 до 5 років) та змінну (встановлюється щороку при затвердженні бюджетів та підлягає можливим змінам на протязі року).

Дані заходи повинні підвищити стабільність щодо надходжень до бюджетів всіх рівнів та підвищити зацікавленість органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно збільшення доходних частин їх бюджетів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі./Пер. з англ. – К.: Основи, 1998.
2. Кириленко О.П. Фінанси: Навчальний посібник. – 2-е вид., перероб. і доп. – Тернопіль: Економічна думка, 1998.
3. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України. – К.: НІОС, 2000.
4. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. – К.: Т-во Знання, КОО, 1999.
5. Ротов А.І. Реформування системи міжбюджетних відносин – досвід Швейцарської конфедерації //Фінанси України. – 2000. - №11. – с.128.
6. Слухай С.В. Фінансове вирівнювання на рівні територіальних громад – досвід ФРН //Фінанси України. – 1998. - №5. – с.42.
7. Юрій С.І., Бескид Й.М., Плішко І.В. та ін. Державний бюджет України: навч. посіб. – Тернопіль: Т.О.В. УМДС, 1998.