

ПЕРЕДУМОВА ЕФЕКТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано результати проведеного в Україні реформування міжбюджетних відносин. З метою їхнього подальшого вдосконалення автор пропонує вирішення низки першочергових проблем, серед яких: ефективна адміністративно-територіальна реформа, впровадження окремих бюджетних процесів, законодавче упорядкування термінів.

The results of the reformation of interbudgetary relations conducted in Ukraine are analysed in the article. With the purpose of their subsequent perfection the author offers solution of row of primary problems among which: effective administrative-territorial reform, introduction of separate budgetary processes, legislative organization of determinations.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Протягом усього трансформаційного періоду від адміністративно-командної системи до побудови нових умов господарювання, що більш менш нагадують ринкові, реформуванню в незалежній державі підлягали всі сфери економіки. Не виключенням була й бюджетна система країни. Необхідність її реформування обумовлена значною роллю бюджету в фінансовій та економічній системах. Роль бюджету полягає в загальнодержавному регулюванні економіки (шляхом створення умов для зростання рівня суспільного добробуту та забезпечення соціальної справедливості; стимулювання розвитку виробництва, підтримки пріоритетних для економіки галузей господарства зокрема; через впровадження економічних механізмів державного регулювання різних сфер життя країни; через сприяння макроекономічної стабілізації у рамках проведення антициклічної політики), а також впливі на економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

З виходом економіки країни з кризового стану саме підтримка розвитку територій набуває особливого значення. Актуальним стає побудова такої бюджетної системи, яка б передбачала справедливе вирівнювання фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць; сприяла б раціональному використанню природних та трудових ресурсів, кліматичних особливостей; стимулювала розвиток виробництва з одночасним обмеженням рівня екологічного навантаження на навколишнє природне середовище; спонукала б місцеві органи влади до пошуку додаткових резервів збільшення надходжень до зведеного бюджету з їх територій; стимулювала б розвиток зовнішньоекономічної діяльності.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. Про необхідність проголошення курсу посилення децентралізації державного управління, а втім і бюджетних ресурсів, виступають багато політиків, практиків та науковців, серед яких С. Буковинський, О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін, С. Слухай, Л. Тарангул, О.П. Чернявський та інші, її вимагає економічна ефективність. І в цьому контексті фінансова децентралізація повинна передбачати одночасно як реальне право кожної території проводити власну соціально-економічну політику, яка б враховувала інтереси мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці та мала на меті ефективне використання місцевих ресурсів, так і забезпечувати виконання загальнодержавних функцій та завдань органами місцевого самоврядування без протиставлення загальнодержавних та регіональних інтересів. Серед науковців, які підняли питання обов'язкового реформування адміністративно-територіального устрою, виділимо О. Дроздовську, В. Зайчикову, Д. Полозенку.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Однак у цей час залишилися невирішеними значні проблеми, які стосуються особливостей забезпечення

основних передумов удосконалення відносин між бюджетами, що будь-яке реформування, яке проводиться в напрямку наповнення та використання коштів місцевих бюджетів, робить малоефективним та непослідовним. Це обумовило важливість вибору теми дослідження.

Мета статті – виявлення першочергових завдань подальшої трансформації відносин між ланками бюджетної системи, які б надали можливість комплексного реформування відносин між бюджетами, що має відбуватися одночасно в трьох напрямках, які охоплюють перерозподіл владних повноважень (відповідно повноважень на здійснення видатків), формування власної доходної бази й закріплення доходних джерел, а також механізм міжтериторіального розподілу міжбюджетних трансфертів.

Виклад основного матеріалу дослідження. З прийняттям Бюджетного кодексу України змінилася система методів міжбюджетних відносин. Але схема відносин між рівнями бюджетної системи не стала більш простою та прозорою. Кількість напрямків грошових потоків значно збільшилася: кілька напрямків грошових потоків від бюджетів вищих рівнів та, відповідно, в зворотному напрямку тепер мають районні бюджети та міські бюджети міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення: від обласних бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим та від Державного бюджету України. Залишилася незадовільною фінансова самостійність органів місцевого самоврядування. Про це свідчать наочні дані, що наведені в таблиці 1.

Так, згідно звітних даних Міністерства фінансів України та Державного комітету статистики України, в 2007 році частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України склала 24,5%, що на 1,3 відсоткових пункти вище рівня попереднього року, та на 21,2 відсоткових пункти нижче рівня 1998 року. За десять останніх років найбільша питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету спостерігалася в 1998 році, коли їх рівень досяг 45,7%, після чого намітилася досить стійка тенденція до його зменшення. Це свідчить про постійне зростання, за останній час, перерозподілу бюджетних ресурсів на користь Державного бюджету, при тому, що основна, базова частина фінансування (тобто надання першорядних суспільних благ) залишається за місцевими бюджетами.

Таким чином, органи місцевого самоврядування, як і колись, не мають реальної автономії, жорстко підпорядковані вищим органам влади та „Центру”, що унеможливорює конкурентність між органами влади як по вертикалі, так і по горизонталі в політичній боротьбі за кожного свого виборця.

Будь-які трансформації в системі міжбюджетних відносин, які проводяться і які ще тільки зазначені як необхідні, не дадуть, на нашу думку, очікуваних результатів. Справа в тому, що існуюча система місцевих бюджетів дуже громіздка й неефективна, що породжує сепаратизм у відносинах між її ланками.

Таблиця 1

Динаміка доходів зведеного бюджету та місцевих бюджетів у обсязі ВВП у 1998 – 2007 роках (За даними Державного комітету статистики України і Міністерства фінансів України)

(%)

Показники	Роки									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Доходи місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету	45,7	40,0	29,1	32,3	31,4	30,0	24,9	22,6	23,2	24,5
Доходи місцевих бюджетів у ВВП (без урахування міжбюджетних трансфертів)	12,9	10,1	8,4	8,7	8,6	8,4	8,1	6,9	7,4	7,6
Доходи зведеного бюджету в ВВП	28,2	25,2	28,9	26,9	27,4	28,2	26,5	30,4	32,0	30,8

На нашу думку, першою передумовою ефективного реформування системи міжбюджетних відносин має стати законодавче усунення протиріч у визначенні категорій.

По-перше, такі дефініції, як: бюджет Автономної Республіки Крим, бюджет області, бюджет району, бюджет міста, під якими розуміли зведені бюджети регіонів, використовувалися в Законі України „Про бюджетну систему України” редакції 1995 року (стаття 2) [1, с.5-9]. Бюджетним кодексом введені поняття зведений бюджет України, зведений бюджет Автономної Республіки Крим, зведений бюджет області, зведений бюджет району, зведений бюджет міста (стаття 6) [2, с.34-40]. При цьому зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського значення: термін „республіканський бюджет Автономної Республіки Крим” замінено на термін „бюджет Автономної Республіки Крим”, що не відповідає його складовим.

По-друге, відповідно до положень статті 5 Бюджетного кодексу під місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Тобто нарівні використовуються терміни „бюджети місцевого самоврядування” та „бюджети районів у містах”, хоча під бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань. У свою чергу зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу.

Таким чином, на нашу думку, з метою усунення колізії в трактуванні складу місцевих бюджетів й бюджетів місцевого самоврядування в пункті 3, статті 5 Бюджетного кодексу слід внести такі зміни: вилучити слова „бюджети районів у містах”, так як вони вже входять до складу бюджетів місцевого самоврядування, відновити використання поняття республіканського бюджету Автономної Республіки Крим.

Також потрібно ввести до теорії та практики існування бюджету термін „бюджети регіонального самоврядування”, під яким би розуміли обласні та районні бюджети, так як визначення саме бюджетів цих рівнів відокремлено. Крім того, районні та обласні ради не мають власної фінансової бази, а, відповідно, обласні та районні бюджети не мають власних доходів. Слід підкреслити ще одну відмінність місцевого самоврядування від регіонального – останнє позбавлене власних виконавчих органів. Отже, органи регіонального самоврядування – це своєрідна суміш органів місцевого самоврядування і державної влади на місцях, яка виконує значну роль у посередництві міжбюджетних відносин. Хоча із введенням в дію Бюджетного кодексу України ця роль значно скоротилася відповідно до нових правил фінансового вирівнювання. За весь період існування незалежної держави не відчувається збільшення ступеня самостійності органів місцевого самоврядування.

Згідно Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” заборонене втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів (стаття 61).

На практиці самостійність органів місцевого самоврядування обмежена протягом майже всіх етапів бюджетного процесу. Тому, наступною передумовою успішного функціонування міжбюджетних відносин є запровадження двох бюджетних процесів, що не збігаються в часі, зі складання, розгляду, затвердження, виконання, контролю за виконанням та розгляду звітів про виконання окремо Державного та місцевих бюджетів з використанням позитивного досвіду зарубіжних країн, які використовують цю систему.

Запропонована вище схема подвійного бюджетного процесу зі складання Державного і окремо місцевих бюджетів вимагає завчасного визначення показників міжбюджетних відносин (інструментів, обсягів та напрямків), що ускладнюється кількістю бюджетів, вимагає значного часу на прийняття відповідних рішень. Тому реформування інституту місцевого самоврядування в Україні повинно здійснюватися одночасно з реформою системи

державного управління. Воно має будуватись на основі нового адміністративно-територіального устрою. При цьому важливим є пошук ефективних критеріїв створення адміністративно-територіальної одиниці, які б передбачали існування економічно незалежних і відносно самодостатніх територій (з достатньою власною матеріальною і фінансовою базою місцевого самоврядування).

У зарубіжних країнах при визначенні розмірів територіальних громад зазвичай використовують встановлену мінімальну кількість населення [3, с.43]. Наприклад, у Данії при дослідженні оптимальних розмірів муніципалітетів використовувався критерій раціонального розташування об'єктів соціально-культурного призначення. Так, одна школа, з метою найефективнішого використання праці вчителів, приміщення (матеріально-технічної бази), повинна вміщувати 5,5 тисяч чоловік [4, с.269]. Шарль Бланкарт наводить свої дані стосовно оптимальних масштабів адміністративно-територіальних одиниць залежно від виду суспільних благ. Так, для відкриття середньої загальноосвітньої школи оптимальним є населений пункт з кількістю жителів 20 тисяч осіб, для пожежної частини – 40 тисяч, для спортивного стадіону – 500 тисяч, для університету – близько 2 млн. осіб і т.і. [5, с.601].

З огляду на вищенаведене, першочерговим заходом, з метою покращення стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, повинно стати укрупнення територіальних громад сіл, селищ та міст.

Муніципальні реформи з укрупнення територій у другій половині минулого сторіччя були проведені в значній кількості Європейських держав. Серед них визначимо Великобританію, ФРН, Швецію, Данію, Нідерланди. Тоді як, економічну ефективність місцевого управління намагалися досягнути шляхом збільшення кількості адміністративно-територіальних одиниць, наприклад, у Франції. Взагалі, зарубіжний досвід показує, що в унітарних Європейських країнах досить різноманітний адміністративно-територіальний устрій із різною кількістю рівнів місцевих урядів.

Укрупнення так званих місцевих урядів звичайно покращує систему місцевого самоврядування, підвищує рівень життя населення недостатньо економічно розвинутих територіальних одиниць, що увійшли до складу більш розвинутих.

Із входженням до складу Радянського Союзу в 1922 році Українську республіку було поділено на 12 губерній; у 1925 році під час адміністративної реформи було створено 41 округ, а в 1933 році їх знову реорганізували в 15 областей.

У 1936 році, після включення Західної України до складу СРСР, число областей збільшилось на шість. Після закінчення Великої Вітчизняної війни в результаті приєднання Буковини, Криму, реорганізації областей, їх кількість збільшилася до 25 [6, с.235].

Згідно даних Державного комітету статистики України, на 1 січня 2009 року територія України розподілена на Автономну Республіку Крим, 24 області, 490 районів, 886 селищ міського типу, 459 міст та 28,5 тисяч сільських населених пунктів. При цьому, не всі перелічені адміністративно-територіальні одиниці базового рівня мають свої ради народних депутатів і виконавчі органи. Так, на 1 січня 2009 року чисельність сільських рад народних депутатів склала 10 278.

Тобто на сьогоднішній день зберігається старий адміністративно-територіальний устрій, який був сформований ще за часів Радянської влади, який не відповідає, вимогам економічної ефективності. До того ж кількість місцевих бюджетів приблизно у 2,5 рази менша, ніж чисельність адміністративно-територіальних одиниць. Отже, необхідність реформування адміністративно-територіального устрою з метою досягнення ефективності в діяльності місцевої влади історично вже назріла.

В зарубіжних країнах реформа адміністративно-територіального устрою та створення самодостатніх територіальних громад передували визначенню повноважень кожного рівня місцевого самоврядування [7, с.27]. В Україні ж, навпаки, зроблена спроба „приміряти” новий механізм міжбюджетних відносин на старий адміністративно-територіальний устрій, що віджив своє. Цей висновок підтверджується даним щодо чисельності наявного населення на початок 2009 року по містах та районах Одеської області.

Так, ми можемо зробити висновок про неадекватну чисельність населення районів області, коли амплітуда коливань знаходиться у межах від 0,72% до 3,98% населення області, тобто у 5,5 рази. Кількість районів Одеської області, чисельність населення яких не перевищує 1% населення області (23,9 тис. чоловік), складає 4, або 15,4% від кількості районів. Кількість районів, у яких питома вага населення знаходиться в межах від 1% до 2% загальної кількості населення області, складає 14 районів, або 53,8% їхньої кількості.

З огляду на вищенаведене необхідно зробити висновок про існування основної умови успішності подальших реформ міжбюджетних відносин – проведення реформи адміністративно-територіального устрою, який би передбачав:

- збільшення територіальних громад сіл, селищ та міст у територіальні громади з чисельністю населення не менше, ніж 5 тисяч чоловік з урахуванням структури населення та раціонального розташування об'єктів соціально-культурного призначення, а також з урахуванням інших вимог формування самодостатніх сільських територіальних громад. Оскільки в середньому по Україні сільська громада налічує близько 1,5 тисяч населення [7, с.26], то тільки через укрупнення сільських громад їх чисельність повинна скоротитись більш, ніж у тричі;
- зміну принципів районування територій. Райони повинні об'єднувати територіальні громади, чисельність населення яких не повинна бути менше 3% населення області. Таким чином, кількість районів Одеської області повинна скоротитись з 26 до 15 районів. Укрупнення районів області також необхідно проводити з урахуванням усіх вимог для створення найбільш незалежних та повноцінних органів регіонального самоврядування;
- збільшення кількості міст обласного підпорядкування. До цієї категорії слід віднести міста, які мають чисельність населення понад 15 тисяч осіб. Так, у Одеській області кількість міст обласного підпорядкування має зрости з 7 до 15 міст.

При проведенні реформи адміністративно-територіального устрою слід також керуватися міжнародними документами, які ратифіковані Україною. Так, Європейською Хартією місцевого самоврядування закріплені положення, які захищають територіальні розмежування органів місцевого самоврядування, регламентують необхідність встановлення відповідності адміністративних структур і коштів завданням органів місцевого самоврядування [8, с.90-94].

Захист територіальних розмежувань відповідно до вимог статті 5 Хартії, зобов'язує державну владу під час будь-яких змін місцевих територіальних розмежувань попередньо проводити консультації із відповідними органами місцевого самоврядування, можливо, там, де це дозволяє закон, шляхом проведення референдуму. А місцеві органи влади повинні мати можливість шляхом дотримання більш загальних законодавчих положень власноруч визначати свої внутрішні адміністративні структури з тим, щоб вони відповідали місцевим потребам і забезпечували ефективне управління (пункт 1 статті 6).

Таким чином, реформування адміністративно-територіального устрою повинно бути направлене на посилення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування; на збільшення чисельності саме територіальних громад, бюджети яких безпосередньо взаємодіють з Державним бюджетом; на спрощення побудови бюджетної системи країни і, відповідно, системи міжбюджетних відносин. Остання повинна бути чітка, прозора та стабільна, уникати зайвих грошових потоків та обмеження ініціатив органів місцевого самоврядування вищими органами, або органами державної влади.

Висновки і перспективи подальших розробок. Система міжбюджетних відносин є складовою бюджетної системи країни й тому відображає її досить складну структуру та механізм функціонування. Багаторівнева система відносин між бюджетами, кількість яких є значною, відповідно до адміністративно-територіального устрою, пояснює труднощі забезпечення чіткого та справедливого бюджетного регулювання.

З реформуванням, яке проведене з ухваленням Бюджетного кодексу України, схема відносин між рівнями бюджетної системи не стала більш простою та прозорою. Більше

того, кількість напрямків грошових потоків значно збільшилася. Крім того, загальний обсяг надходжень до бюджетів усіх рівнів у деяких адміністративно-територіальних одиницях значно менший, ніж потреби в бюджетних ресурсах для фінансування надання суспільних благ певним органом місцевого самоврядування. Маються на увазі, як правило, найнижчі ланки бюджетної системи України. Тому, вкрай необхідним є зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування з одночасним проведенням реформування адміністративно-територіального устрою. Останнє має бути направлене на укрупнення територіальних одиниць та відповідне збільшення питомої ваги територіальних громад, бюджети б яких мали прямі відносини з Державним бюджетом, що відчутно спростить побудову системи міжбюджетних відносин. Це сприятиме збільшенню доходної бази місцевих бюджетів (за рахунок власних та закріплених доходів), зменшенню зайвих перерозподільчих процесів, тобто стане передумовою подальшої трансформації системи відносин між бюджетами.

Розглянуті питання є основою для подальших більш глибоких прикладних розробок, пов'язаних із необхідністю вдалого проведення адміністративно-територіальної реформи, для доопрацювання деяких законодавчих норм, що створить передумови для подальшого системного реформування міжбюджетних відносин в Україні.

Література

1. Закон України "Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про бюджетну систему Української РСР" // Голос України. – 1995. – № 131. – С. 5-9.
2. Бюджетний кодекс України. – К.: АТІКА, 2002. – 65 с.
3. Райт Глен. Децентралізація – найкращий шлях організації надання послуг // Місцеве та регіональне самоврядування. – 1995. – Вип.3-4 (12-13). – С. 43.
4. Местное самоуправление: опыт Дании: Национальная Ассоциация местных властей Дании и Союз Российских городов: Сб. науч. роб. – М.: Институт Европы РАН, 1995. – С. 269.
5. Бланкарт Шарль Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки: Монографія. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
6. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. – К.: Знання - Прес, 2002. – 495 с.
7. Лилик О.Я. Удосконалення міжбюджетних відносин у контексті реформування адміністративно-територіального устрою України // Наукові праці НДФІ. – 2003. – Вип.1 (20). – С. 25-31.
8. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1-2. – С. 90-94.