

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН У ТРАНСФОРМАЦІЙНІЙ ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ

Аналізується проблема функціонування і розвитку міжбюджетних відносин. Зроблено спробу послідовного розмежування власне специфічних законів розвитку міжбюджетних відносин та загальноекономічних; правової форми та економічного змісту міжбюджетних відносин. На цій науково-методологічній основі просліджується тенденція розвитку міжбюджетних відносин та обґрунтовуються напрямки їх реформування.

The problem of functioning and interbudgetary relation is analyzed. An effort has been made to divide the logical division of specific laws of development in interbudgetary and basic economic relations. Meanwhile, the legislative side and economic content in interbudgetary relation is an ingredient part of the article. The tendency of interbudgetary relation is reviewed and as to direction of the methodological foundation.

Постановка проблеми функціонування та розвитку міжбюджетних відносин в трансформаційній економіці України. Фінансові відносини в трансформаційній економіці за своєю соціально-економічною природою є двоїстими. З одного боку, вони функціонують відповідно до дій адекватним їм економічним законам, які віддзеркалюють їх внутрішню структуру: закон попиту та пропозиції, закон вартості, закон грошово-кредитного обігу, закон тенденції середньої норми прибутку до зниження тощо.

З іншого боку, фінансова система підпорядковується загальним економічним законам розвитку суспільного виробництва і зокрема: закону відповідності рівня розвитку виробничих відносин рівню розвитку продуктивних сил, закону економії робочого часу, закону пропорційного розвитку способу виробництва тощо.

Міжбюджетні відносини є основою фінансових відносин, а тому вони також підпорядковуються вище зазначеним групам економічних законів. Міжбюджетні відносини з наукового погляду необхідно також послідовно розмежовувати як із боку правової форми, так і з боку економічного змісту. Економічний зміст міжбюджетних відносин проявляється в конкуренції формування та витрачання бюджетних ресурсів. Тоді як формально-правова сторона міжбюджетних відносин віддзеркалює правові норми регламентування поведінки суб'єктів міжбюджетних відносин (центральных органів влади та органів влади місцевого самоврядування, міста Києва, Севастополя, АР Крим). Правовий бік міжбюджетних відносин найчастіше вступає в протиріччя з їх економічним змістом. Особливо яскраво це проявляється в умовах функціонування дефіцитних бюджетів. Економічний зміст міжбюджетних відносин полягає в конкуренції органів влади місцевого самоврядування за ефективні умови поповнення місцевих бюджетів. З цієї позиції розширення податкової бази буде більш привабливим та ефективним засобом поповнення бюджетів ніж трансферти та інші субвенції та субсидії. Формувати конкурентоспроможні бюджети — таке головне завдання місцевих

органів самоврядування та центральної влади, яке виходить на перший план в сучасних умовах розвитку економіки України.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років та невирішені проблеми в ракурсі зазначеної проблеми. Проблеми функціонування і розвитку міжбюджетних відносин свідчить про те, що сьогодні немає серед науковців, економістів, практиків та політиків єдиного погляду на розуміння як теоретичних засад міжбюджетних відносин, так і напрямків їх реформування.

Згідно зі статтею 81 Бюджетного кодексу України метою регулювання міжбюджетних відносин є оптимальне забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень [1, с. 62–65]. З іншого боку місцеві бюджетні ресурси є основою для успішного розвитку місцевого самоврядування, яке, у свою чергу, забезпечує становлення демократії, свободи слова, віросповідання, добробут населення, держави і суспільства в цілому.

Укріплення централізації влади і розвиток місцевого самоврядування залишається найактуальнішою проблемою розвитку сучасного суспільства як ЄС, США, Японії, Китаю, Росії так і України. Цією проблемою досконало опікувалися і опікуються такі зарубіжні та вітчизняні економісти: С. Буковинський, З. Варналій, О. Василик, І. Волохова, А. Ісмаїлов, О. Кириленко, І. Луніна, О. Рибак, Дж. Штігліц, В. Уотс, О. Чернявський, В. Швець, С. Юрій та інші. Особливо гостро цю проблему дискутували економісти і політики України у перебіг виборів депутатів у Верховну Раду України та місцевих рад. Закласти підґрунтя для розв'язання цієї проблеми може адміністративно-територіальна реформа, яку було висунуто на порядок денний ще у 2000 році.

Так, сьогодні в Україні немає завершеної загальнодержавної системи самоврядування. На рівні міст, населених пунктів існує система самоврядування, а починаючи з районів та областей уже функціонує інша державна влада у вигляді адміністрацій, яка не підпорядковується місцевій владі. За державною адміністрацією є закріпленими окремі державні підприємства, якими вона разом із Фондом держмайна здійснює управління. Як правило існує проблема прибутковості таких підприємств. Необхідно також удосконалювати методологію стратегічного планування розвитку території, на основі якого формуються місцеві бюджети. Взаємовідносини місцевих органів влади і громади необхідно будувати на відкритих і чесних принципах самоврядування, які ще не набули поширення. Існує проблема дотації місцевих бюджетів, які рік у рік допускають бюджетний дефіцит, не забезпечують економічне зростання на своїх територіях, мають утриманські настрої та розраховують тільки на дотації і субвенції. Виходить так, що держава стимулює тих, хто погано працює, чи не хоче працювати. Тобто немає механізму стимулювання адміністративно-територіальних одиниць до ефективного використання власного податкового потенціалу і скорочення неефективних витрат та збільшення місцевих доходів. Юридичний захист прав органів самоврядування недостатньо гарантується. Трансфертне регулювання міжбюджетних відносин набуло негативного впливу та заохочує до утриманських настроїв. Контроль за цільовим та ефективним використанням таких коштів є майже неможливим, оскільки врешті-решт вони зараховуються на поточні рахунки, де акумулюються всі джерела надходжень до місцевих бюджетів. Залишається проблема удосконалення механізму горизонтального вирівнювання доходів місцевих бюджетів.

Наступна проблема полягає в тому, що держава все більше делегує органам місцевого самоврядування свої окремі функції, що відповідає вимогам Європейської Хартії, Конституції України, але разом із тим для їх виконання місцеві органи влади не мають достатніх фінансових ресурсів, тобто існує незбалансованість бюджетних ресурсів і державних зобов'язань. До того ж немає чіткого законодавчо закріпленого розподілу функціональних повноважень між органами центральної влади та органами влади місцевого самоврядування, який би базувався на математично визначеному соціально-економічному критерії. Недостатній, слабкий зв'язок інститутів громадського суспільства з органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування слабо контролюються територіальними громадами. Недостатніми є політичні, юридичні й економічні важелі та інструменти щодо реального, а не формального підпорядкування місцевої влади задачам територіальної громади, більш ефективного використання наявних обмежених фінансових ресурсів. Існує широко розповсюджена практика льотного фінансування за рахунок бюджетних коштів. Широкої практики набула політика вирівнювання видатків місцевих бюджетів. Усе це є наслідком того, що в Україні панує стара система державного управління, яка обслуговувала не ринкову, а жорстко централізовану економіку. Сьогодні ще є міцною система державного управління, за якою задачі і функції дублюються декількома міністерствами та відомствами, іншими дозвільними інститутами влади.

Ціль статті полягає у тому, щоб віддзеркалити стан міжбюджетних відносин в трансформаційній економіці України та прослідити тенденцію їх розвитку.

Виклад основного матеріалу. Міжбюджетні відносини виступають як основа фінансових відносин та віддзеркалюють відносини між державою і органами місцевого самоврядування, АР Крим з метою забезпечення відповідних місцевих бюджетів фінансовими ресурсами, які є необхідними для виконання функцій, пов'язаних з місцевим самоврядуванням згідно з Конституцією України та законів України. Відповідно до ст. 81 п. 1 Бюджетного кодексу України міжбюджетні відносини — це відносини між державою, АР Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України [1, с. 62].

Сьогодні серед економістів немає спільної думки щодо чіткого розуміння самої соціально-економічної категорії міжбюджетних відносин. Проте, необхідно погодитися з точкою зору І. Луніної, С. Рибак, В. Швець та інших, що міжбюджетні відносини не обмежуються суто фінансовими відносинами, а вони охоплюють, з одного боку, бюджетні відносини (відносини видаткових зобов'язань і доходних надходжень), а з іншого — відносини між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування щодо розподілу повноважень та забезпечення розвитку демократичних процесів в Україні [2, с. 11; 3, с. 29–30, 4, с. 27].

Трансформація міжбюджетних відносин в Україні охоплює широкі верстви населення і не тільки їх суто економічні інтереси, а здебільшого впливає на розвиток демократичних процесів, стан місцевого самоврядування. Одна з головних проблем бюджетного процесу полягає в необхідності розв'язання основного протиріччя фінансово-бюджетної системи — це протиріччя між державними та місцевими органами самоврядування, між загальнонаціональними та місцевими інтересами. Початок структурної реформи міжбюджетних відносин можна віднести до складання зведеного бюджету 2000 р. Коли зростає частка ВВП, яка перерозподіляється через зведений бюджет (приблизно 30% [5, с. 55]), та збільшується частка коштів, які спрямовуються до місцевих бюджетів у вигляді офіційних трансфертів (у 2002 р. —

59%, 2003 р. — 79,7%, 2004 р. — 71,4% до зведеного бюджету), цільових фондів [5, с. 56].

Період 2001–2004 рр. для міжбюджетних відносин характеризується децентралізацією функцій і повноважень між різними рівнями органів влади та наближенням суспільних благ до місця їх безпосереднього споживання, посиленням ролі та значимості органів місцевого самоврядування, запровадженням прозорості і стабільної системи взаємовідносин державних і місцевих бюджетів, спробою забезпечити місцеві бюджети достатніми бюджетними ресурсами [6, с. 160]. Так, якщо в 1998 р. з кожної заробленої гривні в розпорядженні органів місцевого самоврядування залишалося лише 16 коп., то у 2006 р. вже від 20 до 40 коп. [7, с. 4]. Тобто, сьогодні співвідношення бюджетних ресурсів між державним бюджетом і місцевими бюджетами складається як 60% на 40%, тоді як деякі економісти пропонують 60% бюджетних ресурсів залишати на місцях, а 40% направляти в державний бюджет. Разом із тим, необхідно погодитися з тими економістами, котрі вважають, що сьогодні проблема навіть не в тім, скільки залишається на місці, а скільки перераховується коштів до державного бюджету. Якщо при даному рівні розвитку демократичних інститутів на місцях залишити і 99% зароблених грошей, то й тоді їх не буде вистачати. Це пояснюється тим, що на місцях громадські організації дуже слабкі, немає важелів реального контролю за владою, розповсюдження набули утриманські настрої, пільгове фінансування, недостатньо є розвинутою судовою системою захисту прав громадських організацій, витрачання бюджетних коштів є малоефективним тощо.

Реально соціально-економічна сила органів місцевого самоврядування, головним чином, визначається об'ємом власних фінансових ресурсів, якими володіє територіальна громада. Без власних фінансових ресурсів широкі повноваження органів самоврядування залишаються формальними [8, с. 14]. Європейська хартія орієнтує органи міського самоврядування на право володіти власними фінансовими ресурсами, щоб виконувати свої зобов'язання та функції з розвитку територій [9, с. 33–36], а Конституція України гарантує виконання цього права [10, с. 83–84].

Аналіз статистичних показників про динаміку доходів бюджетів України (див. табл. 1) свідчить про те, що впродовж 2002–2004 рр. офіційні трансферти місцевих бюджетів постійно зростали: з 37,1% у 2002 р. до 59,8% у 2004 р.; цільові фонди з 59,9% у 2002 р. до 71,4% у 2004 р. Поряд із цим зменшувалася частка податкових надходжень з 36,3% у 2002 р. до 29,0% у 2004 р., а цільових доходів з 14,1% у 2002 р. до 9,1% у 2004 р. Таким чином сформувалася стійка тенденція функціонування бюджетного унітаризму.

Таблиця 1¹

Динаміка доходів бюджетів України (млн. грн.).

Рік	Зведений бюджет	У тому числі			
		державний		місцеві	
		всього	відсоток до Зведеного бюджету	всього	відсоток до Зведеного бюджету
Доходи					
2002	61954,3	42525,0	68,6	19429,3	31,4
2003	75285,8	52708,4	70,0	22577,4	30,0
2004	90592,9	67850,5	74,9	22742,4	25,1
Податкові надходження					

2002	45392,5	28934,8	63,7	16457,7	36,3
2003	54321,0	35725,7	65,8	18595,3	34,2
2004	63161,7	44853,6	71,0	18308,1	29,0
Неподаткові надходження					
2002	14696,7	12624,7	85,9	2072,0	14,1
2003	18227,2	15790,7	86,6	2436,5	13,4
2004	23635,3	21487,2	90,9	2148,1	9,1
Цільові доходи					
2002	472,0	189,1	40,1	282,9	59,9
2003	736,7	216,0	29,3	520,7	70,7
2004	884,0	241,3	28,6	602,7	71,4
Офіційні трансферти					
2002	1393,1	876,4	62,9	516,7	37,1
2003	2000,9	976,0	48,8	1024,9	51,2
2004	3151,9	1268,4	40,2	1883,5	59,8

Примітка.

1. Таблицю складено автором за показниками офіційних джерел [5, с. 56; 11; 12].

Протиріччя між нормативно-правовою формою міжбюджетних відносин та їх економічним змістом впливають також на процес реформування міжбюджетних відносин відповідно до адміністративно-територіального устрою України. Ще у 2000 р. планувалося провести територіально-адміністративну реформу, яку так і не було проведено, у 2004 р. вона знову була на порядку денному, і знову її не було втілено в життя. За дорученням Президента України та згідно з постановою Кабінету Міністрів України інститут „Дніпромiсто” за участю інших науково-дослідницьких інститутів розробив Генеральну схему планування території України. За цією схемою було збережено трирівневу структуру, але за рахунок укрупнення кількість адміністративно-територіальних одиниць кожного рівня зменшилась з 490 існуючих до 76. Було виділено 10 адміністративно-територіальних районів:

- 1) Центральний (Київська, Житомирська, Черкаська, Чернігівська області);
- 2) Східний (Харківська, Полтавська, Сумська області);
- 3) Придніпровський (Дніпровська, Запорізька, Кіровоградська області);
- 4) Донецький (Донецька, Луганська області);
- 5) Причорноморський (Одеська, Миколаївська, Херсонська області);
- 6) Західний (Львівська, Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська, Чернівецька області);
- 7) Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області);
- 8) Автономна Республіка Крим;
- 9) Місто Київ;
- 10) Місто Севастополь [13, с. 41].

Замість майже 12 тис. територіальних громад передбачалося створити 734 адміністративно-територіальні одиниці нижчого рівня, тим самим зменшити кількість бюджетів усіх рівнів та забезпечити більш ефективну систему міжбюджетних відносин.

Реформатори прагнули виділити регіони за адміністративно-територіальною ознакою з виділенням провідної соціально-економічно розвиненої області, тим самим намагалися зрівняти майбутні адміністративно-територіальні одиниці як у соціально-економічному, так і територіальному аспекті.

Ціллю такого устрою є, насамперед, забезпечення кожної адміністративно-територіальної одиниці здатністю до самозабезпечення та самофінансування своїх місцевих зобов'язань перед громадою. По-друге, зменшити бюрократичні перепони, які заважають демократичному розвитку територіальних громад; підвищити політичну, юридичну та економічну відповідальність органів самоврядування за розвиток даного району. Поряд з певними позитивними аспектами такого реформування можуть виникнути негативні тенденції, які здатні віддалити органи місцевої влади від громади, зменшити вплив та контроль громади.

Висновки. З погляду науково-методичної концепції аналізу фінансових, міжбюджетних відносин необхідно послідовно розмежовувати власне специфічні закони розвитку фінансових, міжбюджетних відносин та загальноекономічні, а також правову форму та економічний зміст фінансових, міжбюджетних відносин.

Правова форма міжбюджетних відносин пов'язана з нормативно-правовою стороною, тоді як економічний зміст міжбюджетних відносин віддзеркалює процес формування бюджетних доходів та напрямки їх використання. Актуальність такого методологічного підходу зростає під час, коли право міжбюджетних відносин вступає у протиріччя з їх змістом. У період ринкової трансформації таке протиріччя проявляється у відсутності мотивації органів місцевого самоврядування до виконання планів по доходам місцевих бюджетів, тим більше, з їх перевиконання, неефективному використанні офіційних трансфертів, зменшенні неподаткових надходжень, у низьких темпах зростання доходів від операцій з капіталом тощо.

Економіка України розвивається у напрямку ринкової трансформації, формування класичних ринкових форм (просте товарне виробництво, капіталістичне виробництво, державно-капіталістичне виробництво, фінансовий капітал тощо), тоді як міжбюджетні відносини формуються відповідно до концепції бюджетного унітаризму. Це призводить до виникнення протиріччя, результатом якого є неефективне використання бюджетних коштів та породжує утриманські настрої місцевих органів самоврядування. Більш адекватною концепцією організації міжбюджетних відносин для трансформаційної економіки України є концепція бюджетного федералізму, елементи якої вже наявні в системі фінансових відносин України.

Література

1. Бюджетний кодекс України: Закони України. — Харків: „Одіссей”, 2003. — 95 с.
2. Лукіна І. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування // Економіка України. — 2002. — №5. — С. 11–16.
3. Лукіна І. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи // Економіка України. — 2006. — №2. — С. 23–31.
4. Швець В. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин // Фінанси України — 2005. — №3. — С. 23–31.
5. Статистичний щорічник України за 2004 рік. Державний комітет статистики України. — Київ: вид-во „Консультант”, 2005. — 591 с.
6. Шуляк П. С. Формування місцевих бюджетів — головний напрямок розширення фінансової автономії регіонів України // Вісник економічної науки України — 2005. — №1. — С. 159–162.
7. Баранов В. „Не надо изобретать украинскую физику, // Зеркало недели. — №49(577). — 17 декабря 2005. — С. 4.

8. Чернявский О. П. Местное самоуправление Украины в контексте Европейской хартии о местном самоуправлении // Розвиток фінансової системи України в умовах ринкових трансформацій. — Вінниця: „Ландо ЛТД”, 2004. — С. 13–19.
9. Європейська Хартія про місцеве самоврядування. — К.: „Віче”, 1993. — 70 с.
10. Конституція України. — Київ: парламентське видавництво, 1997. — 84 с.
11. Сайт Міністерства фінансів України. — www.minfin.gov.ua.
12. Про бюджет міста Одеси на 2006 рік. Одеська міська рада. Рішення №5252-IV від 09.01.2006. — Одеса, 2006. — 15 с.
13. Пилипів В. В. Регіональні особливості формування міжбюджетних відносин в Україні // Актуальні проблеми економіки — 2003. — №3(21). — С. 39–42.