

І.Ф. Щербина

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН У 2005 р.

В умовах здійснення економічних та політичних перетворень в Україні вирішення фінансових проблем місцевого самоврядування стає вагомим фактором розвитку країни. Про важливість реформування міжбюджетних відносин та фінансових засад місцевого самоврядування у відповідності з європейськими принципами йдеться у розробленій провідними українськими вченими “Стратегії економічного та соціального розвитку України (2004 – 2015)”¹, однак досі залишається багато невирішених проблем в галузі місцевих фінансів². У програмі уряду “Назустріч людям” у розділі “Гармонія” передбачається запровадження ефективної системи державного управління та проведення збалансованої регіональної політики.

У зв’язку з цим особливо актуальним є розгляд поточних проблем, які виникають з ухваленням Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік”³. Метою статті є аналіз впливу змін бюджетного законодавства на місцеві бюджети та міжбюджетні відносини.

На думку автора, в умовах економічної кризи жорстке обмеження прав органів місцевого самоврядування на самостійне управління фінансовими ресурсами на власних територіях є обґрунтованим. Зокрема, статтею 13 призупинено дію права органів місцевого самоврядування на надання гарантій. Прояв кризи на рівні місцевих бюджетів – це перш за все великий обсяг простроченої кредиторської заборгованості та її стрімке збільшення.

Звітні дані Державного казначейства України щодо кредиторської заборгованості місцевих бюджетів свідчать, що в даний момент розмір простроченої кредиторської заборгованості місцевих бюджетів не є критичним та поступово скорочується. До того ж урядом прогнозується подальше економічне зростання у 2005 р. За таких умов, на думку експертів, доцільним є перехід від жорсткого обмеження ринку місцевих запозичень до сприяння його максимальному розвитку.

Запозичення комунальних підприємств під гарантії органів місцевого самоврядування являє собою інвестування у виробничий потенціал регіонів, тобто є джерелом їх майбутнього економічного зростання, а відтак шляхом до збільшення доходів місцевих бюджетів.

Статтею 33 продовжено дію аналогічних норм законів про державний бюджет останніх років. Цими нормами встановлюються правила і процедури виконання рішень органів влади (наприклад, судових рішень) щодо стягнення коштів з рахунків державного та місцевих бюджетів.

До введення в дію зазначених норм списання коштів з бюджетних рахунків спричиняло виникнення серйозних проблем. Обсяг списаних коштів майже ніколи не передбачався в бюджетних асигнуваннях. Тому врегулювання проблеми стягнення коштів з бюджетних рахунків, безумовно, позитивно вплинуло на збалансованість бюджетів усіх видів, особливо місцевих, та сприяло підвищенню бюджетної дисципліни.

Автор впевнений, що норми цієї та ще дев'яти статей, які щорічно встановлюються у законі про державний бюджет та довели свій позитивний вплив, мають бути внесені до чинного законодавства і діяти на постійній основі, зокрема:

1. Стаття 46 (щодо незміни місцевого бюджету, до якого перераховуються податки при перереєстрації платника податку протягом бюджетного року).

Так, до 2004 р. було чимало прикладів, коли протягом року при зміні юридичної адреси платника податків місцевий бюджет, який “втрачав” такого платника, опинявся у дуже скрутному становищі.

2. Стаття 50 (щодо кваліфікування як нецільового використання бюджетних коштів видатків бюджету, які здійснені з певного бюджету, але згідно з Бюджетним кодексом України мають провадитися з іншого бюджету. Незважаючи на чіткий розподіл видаткових повноважень між видами бюджетів, встановлений Бюджетним кодексом України⁴, до введення в дію норм зазначеної статті тривала практика фінансування судів, прокуратури, воїнських частин тощо за рахунок коштів місцевих бюджетів. Тобто кошти місцевих бюджетів відволікалися на виконання державних функцій, навіть коли існувала заборгованість місцевого бюджету на здійснення функцій місцевого самоврядування, зокрема, по виплаті заробітної плати, оплаті медикаментів, енергоносіїв).

3. Статті 51 та 52 (щодо автоматичного перерахування дотації вирівнювання та врегулювання проблеми вилучення коштів) .

Закон України “Про податок з доходів фізичних осіб” передбачає щорічне введення окремих його норм до 2010 р. Наприклад, з 1 січня 2005 р. збільшено розмір соціальної пільги, введено оподаткування операцій з нерухомістю. Такі зміни податкової бази зменшують можливість проведення реальних прогнозних розрахунків на плановий бюджетний рік. За цих умов положення зазначених статей закону має позитивну ознаку. Перерахування органами Державного казначейства України дотації вирівнювання безпосередньо з єдиного казначейського рахунку у разі її недоотримання за нормативами щоденних відрахувань дає змогу певною мірою поліпшити збалансованість тих місцевих бюджетів, які при недоотриманні дотації з державного бюджету також не можуть зібрати в повному обсязі прогнозовані Міністерством фінансів обсяги закріплених доходів, перш за все, обсяги податку з доходів фізичних осіб.

Позитивним моментом також є врегулювання проблем із перерахуванням коштів до районних бюджетів з бюджетів сіл, селищ та міст районного значення. Як відомо, у попередні роки подекуди виникали проблеми із таким перерахуванням у випадках, коли міська (міста районного значення) або сільська, селищна рада не погоджувалася зі встановленим обсягом перерахування коштів до районного бюджету. Відсутність на сьогоднішній день в Україні судових органів, уповноважених розв'язувати міжбюджетні суперечки, та законодавчого підґрунтя щодо їх вирішення заганяло такі ситуації у глухий кут та призводило до дисбалансу районного бюджету.

Однак норми статті 52 Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” містять у собі і певні системні проблеми. Зокрема, вони не враховують норми статті 8 Закону України “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань” від 01.07.2004 р. № 1953-IV. Згідно із цим законом у випадку, коли рішення районної ради про бюджет вчасно не прийнято, відповідне рішення про обсяги дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету з бюджетів міст районного значення, сіл, селищ, ухвалюється обласною радою (Верховною Радою АРК). Проте у статті 52 Закону “Про Державний бюджет України на 2005 рік” закріплюється, що органи Державного казначейства України перераховують зазначені кошти до районного бюджету за нормативами щоденних відрахувань, встановлених районними радами. Тобто у випадку неприйняття в установленний термін рішення районної ради про бюджет зазначені норми двох законів суперечитимуть одна одній. Тому ця суперечливість законів має бути усунута найближчим часом при внесенні змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік”.

4. Стаття 53 (щодо заохочення місцевих органів влади та самоврядування до перевиконання плану загальнодержавних податків і зборів на їх території).

Протягом останніх років у законах про Державний бюджет України передбачається норма щодо спрямування 50 % надходжень загальнодержавних доходів, які є джерелом перерахування дотації вирівнювання, понад заплановані обсяги до місцевих бюджетів тих регіонів, на території яких досягнуте таке перевиконання.

У 2001 р. цим механізмом скористалися Київська, Рівненська, Чернівецька, Чернігівська області, що отримали додаткову дотацію у загальній сумі 214,7 млн грн.; у 2002 р. – Вінницька, Волинська, Закарпатська, Київська, Львівська, Одеська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Чернігівська області та м. Севастополь, що отримали додаткову дотацію у сумі 402,7 млн грн. За 2003 р. місцеві бюджети 12 областей та бюджет м. Севастополя одержали 393 млн грн, в тому числі місцеві бюджети Вінницької, Житомирської, Закарпатської, Київської, Львівської, Миколаївської, Рівненської, Херсонської, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської областей та м. Севастополя.

Водночас відсутність затвердженої та прозорої методики розрахунку таких доходів при щорічному формуванні показників закону про державний бюджет у регіональному розрізі призводить до зростання недовіри з боку місцевої влади до такої норми. За цих умов окремі місцеві органи влади намагаються використовувати механізми “переговорів з Міністерством фінансів”, зміст яких зводиться до прагнення будь-яким чином зменшити плановий обсяг загальнодержавних податків і зборів для своєї території. Досить часто такі переговори втрачають свій економічний зміст, перетворюючись на політичні дебати. Отже, у подальшому необхідно змінювати концептуальний підхід щодо зазначеної норми. Наприклад, доцільно, на наш погляд, враховувати рівень фактичних надходжень до-

ходів за попередній рік, скоригований на темп приросту видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

У Законі України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” здійснено першу спробу змінити старий підхід, що безумовно сприятиме зацікавленості органів місцевого самоврядування у мобілізації доходів. Так, згідно з абзацом 6 статті 53 у 2005 р. 20 % понад планові надходження акумулюються на рахунку Державного казначейства України та розподіляються між зведеними бюджетами АРК, областей, бюджетами міст Києва та Севастополя із врахуванням фактичного приросту вказаних доходів загального фонду в 2005 р. до 2004 р. Розподіл має проводитися за критеріями, затвердженими Кабінетом Міністрів України.

5. Стаття 55 (щодо застосування коефіцієнта вирівнювання лише до обсягу коштів, які передаються до державного бюджету).

Статтею 98 Бюджетного Кодексу України передбачено, що обсяг розрахованої за формулою дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету, зменшується на коефіцієнт вирівнювання. Тобто вважається, що цей коефіцієнт є стимулюючим чинником. Місцеві бюджети-донори певною мірою заохочуються до подальшого нарощування доходів, оскільки вилучення коштів здійснюється повільнішими темпами, аніж приріст цих доходів. Місцеві бюджети-реципієнти отримують дещо менший обсяг дотації вирівнювання порівняно із розрахунковим, та органи місцевого самоврядування змушені працювати над збільшенням доходів.

Однак застосування такого коефіцієнта до дотації вирівнювання суперечить принципу збалансованості бюджетної системи України, встановленому статтею 7 Бюджетного кодексу. Видатки, що враховуються у формулі при визначенні обсягу дотації вирівнювання – це видатки на забезпечення повноважень (функцій), делегованих державою місцевому самоврядуванню (статті 82,83 Бюджетного кодексу). Таким чином, у разі зменшення обсягу дотації на коефіцієнт вирівнювання держава не забезпечує передачі бюджетних ресурсів в обсягах, адекватних переданим повноваженням. Зазначене суперечить також частині 1 статті 85 кодексу.

За час дії Бюджетного кодексу застосування коефіцієнта вирівнювання до обчислених сум дотації вирівнювання не здійснювалося.⁵ Кожен рік у відповідному законі про державний бюджет передбачалася норма, аналогічна нормі статті 55 щодо застосування коефіцієнта вирівнювання лише до обсягу коштів, які передаються до державного бюджету. Водночас таке рішення в основному продиктовано досить важким станом місцевих бюджетів та численними скаргами з боку органів місцевого самоврядування на недостатність обсягу дотації вирівнювання, а не економічним змістом коефіцієнта вирівнювання.

6. Абзац 1 статті 58 (щодо погашення Державним казначейством України тимчасових касових розривів місцевих бюджетів шляхом надання безвідсоткових позичок).

Визначена у статті 58 закону можливість покриття органами Державного казначейства України тимчасових касових розривів, що виникають

у місцевих бюджетах, дозволятиме і у 2005 р. поліпшувати збалансованість місцевих бюджетів. Особливо це стосується забезпечення видатків, пов'язаних із виплатою заробітної плати та інших першочергових видатків на утримання бюджетних установ. Однак слід зазначити, що обраний підхід не вирішує суті проблеми виникнення численних касових розривів у місцевих бюджетах. Ця проблема великою мірою пов'язана із якістю планування доходів місцевих бюджетів, яке здійснює Міністерство фінансів, тобто з формулою розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів.

7. Стаття 59 (щодо єдиних методологічних засад надання пільг та субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу).

Зазначеною статтею не лише передбачаються єдині засади надання пільг та житлових субсидій за рахунок субвенцій із державного бюджету, а і надається можливість застосування механізму адресної грошової допомоги. "М'якість" запропонованого підходу щодо добровільного застосування у регіонах механізмів грошових виплат замість компенсації пільг та субсидій даватиме змогу провести певні обстеження по ключових питаннях такого переходу. Зазначена норма є безумовно позитивною, з огляду на її соціальне значення.

8. Стаття 85 (щодо нецільового використання бюджетних коштів).

Згідно з нормами зазначеної статті врегульовується окреме питання механізму „стягнення” коштів з бюджетної установи у разі встановлення бюджетного правопорушення. Оскільки бюджетні призначення встановлюються рішенням відповідної ради, установа-порушник бюджетної дисципліни не може перерахувати суми штрафних санкцій до бюджету без внесення змін у рішення про бюджет. Така процедура достатньо складна та потребує часу, що не завжди відповідає термінам перерахування фінансових санкцій, встановленим чинним законодавством. Тому статтею 85, як і в попередні роки, закріплено, що нецільове використання бюджетних коштів має наслідком зменшення бюджетних призначень головним розпорядникам бюджетних коштів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Водночас необхідно зауважити, що часткове відсторонення відповідної ради від інформації про виявлені бюджетні правопорушення не може сприятися у контексті збільшення прозорості бюджетного процесу. У такій спосіб зазначене питання розв'язується лише методологічно, а не концептуально. На думку автора, необхідною є системна зміна законодавства про організацію фінансового контролю в Україні, спрямована на усунення існуючих у чинному законодавстві суперечностей та створення нової ефективної моделі контролю, що відповідає сучасним умовам.

Стаття 35, незважаючи на її соціальну спрямованість, містить значні ризики як для економіки у цілому, так і для регіонів.

Повернення знецінених заощаджень громадянам у вигляді масштабного заліку за податкові борги підприємствам комунального господарства (6 млрд грн) перш за все негативно позначиться на фінансовому стані

цих підприємств. Надавши послуги населенню у 2005 р., такі підприємства отримують ерзац грошей, якими можна буде розрахуватися лише за податковий борг минулих років, сплату податків та зборів до державного бюджету, повернення бюджетних позичок та кредитів, наданих під гарантію Кабінету Міністрів. Таким чином, зазначена сума буде виведена з оборотних коштів підприємств, що погіршить їхні можливості гнучко реагувати на потреби власної господарської діяльності. Можна стверджувати, що за відсутності податкової заборгованості та при незначних нарахуваннях (або при збитковій діяльності) підприємства відбудеться фактичне замороження на невизначений період частини виручки від реалізації. Аналогічна практика наприкінці дев'яностих призвела до масового зростання обсягів кредиторської заборгованості у житлово-комунальному секторі, зокрема, по виплаті заробітної плати працівникам. На сучасному етапі зазначені ризики посилюються адміністративним стримуванням цін на комунальні послуги.

Житлово-комунальна галузь є однією з найважливіших в економіці регіонів. Тому ризики, закладені у статті 35, фактично є ризиками для подальшого соціально-економічного розвитку регіонів.

Стаття 49 продовжує негативну практику бюджету 2004 р. щодо прийняття непрозорих рішень стосовно розподілу коштів державного бюджету між регіонами та об'єктами.

Згідно з цією статтею 935 млн грн субвенцій із державного до місцевих бюджетів розподілятимуться між секторами економіки та об'єктами постановою Кабінету Міністрів України.

У тому числі:

450.0 млн грн – субвенція на виконання заходів з упередження аварій та запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності і на виконання інвестиційних проектів;

485,0 млн грн – субвенція на соціально-економічний розвиток.

Необхідно відзначити, що ця стаття зазнала певних позитивних змін при проходженні бюджету через Верховну Раду України. До таких змін необхідно віднести погодження розподілу із Комітетом з питань бюджету, встановлення деяких законодавчих обмежень, а саме:

– урахування у першу чергу необхідності завершення пускових об'єктів;

– продовження розпочатого будівництва та будівництва об'єктів із підготовленою проектно-кошторисною документацією.

Однак це питання також потребує вивчення та подальшого врегулювання в окремому законодавчому акті, а не щорічного встановлення „правил гри” у законі про державний бюджет.

Одночасно стаття 107 продовжує негативну практику розпорошення бюджетного ресурсу шляхом надання субвенцій окремим місцевим бюджетам без створення відповідних державних програм. Згідно з цією статтею Кабінет Міністрів України до 1 лютого 2005 р. за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету має визначити пере-

лік таких субвенцій місцевим бюджетам. Встановлено, що обсяг коштів має бути не меншим, ніж у 2004 р. Такі напрями використання коштів субвенцій, як “виконання інших програм збереження історичних пам’яток культури, національних заповідників; на реалізацію заходів загальнодержавної програми розвитку малих міст тощо” є досить поверховими. Більш доцільним є підхід, коли усі субвенції, що спрямовуються на виконання робіт капітального характеру, належать до інвестиційних та підпадають під законодавчо встановлені єдині критерії. Для субвенцій, спрямованих на вирішення будь-яких інших питань соціально-економічного розвитку, наприклад, збереження культурної спадщини, слід також передбачити єдину державну програму. У такій програмі необхідно визначити мету, пріоритети, критерії розподілу коштів та показники оцінки ефективності витрачання бюджетних коштів⁶.

Згідно зі статтею 48 (абзац 4) Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласним державним адміністраціям надано право здійснювати розподіл додаткової дотації на зменшення фактичних диспропорцій між місцевими бюджетами через нерівномірність мережі бюджетних установ, виходячи з показників дохідної частини бюджетів, а не з показників мережі.

Слід зауважити, що подібне порушення норм пункту 3 Прикінцевих положень Бюджетного кодексу України в першу чергу негативно впливатиме на бюджети міст, оскільки саме у містах історично сконцентровано більшу частину мережі бюджетних установ і саме вони, згідно з вимогами кодексу, є основними одержувачами такої дотації. Щодо питання невиконання дохідної частини місцевих бюджетів, то воно врегульовано статтею 58 закону. Отже, норми зазначеної статті мають бути приведені у відповідність до вимог Бюджетного кодексу України.

¹ *Стратегія економічного та соціального розвитку України (2004 – 2015) “Шляхом європейської інтеграції”*/ Авт. кол.: А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін. – К.: ІВЦ держкомстату України, 2004. – С.322–323.

² *Пропозиції Президенту. Нова хвиля реформ* / А. Аслунд, О. Пасхавер та ін. – Комісія “Блакитної стрічки”, UNDP, 2005. – 104 с.

³ *Закон України від 23.12.2004 р. № 2285-IV “Про Державний бюджет України на 2005 рік”*.

⁴ *Бюджетний кодекс України // Міжбюджетна реформа в Україні 2001 року*. – К.: Парламентське видавництво, 2001.

⁵ *Путівник по Бюджетному кодексу України // Міжбюджетна реформа в Україні 2001 року*. – К.: Парламентське видавництво, 2001.

⁶ *Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу України: Навч. посіб. / С.І. Мельник, І.Ф. Щербина, Дж. Хансен, В.М. Терес, С. Лідс та ін.* – К.: Міленіум, 2002. – 276 с.