

10. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 1997.

11. Нижник Н.Р. Україна – державне управління, шлях реформування. – К., 1997.

12. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2006 році – К.: Вид-во ДП «Чорнобильінтерінформ», 2007.

13. Тронь В.П. Стратегія прориву: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 1995.

14. Методичні рекомендації по використанню програми «Салют-Internet»: CD.- К.: УАДУ, 2004.

15. Про затвердження Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи: Указ Президента України від 10.10.05р. № 1430 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

16. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.98р. № 174 // <http://zakon.rada.gov.ua>.

17. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру – К.: Вид-во ДП «Чорнобильінтерінформ», 1998.

УДК 336.143

Нана Гвазава

ПРОБЛЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН: ПРИЧИНИ ТА НАПРЯМИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Досліджено процес розвитку міжбюджетних відносин в Україні. Виявлено основні етапи і тенденції їх становлення та розвитку. Визначено наявні проблеми розвитку міжбюджетних відносин в Україні. Внесено пропозиції щодо подальшого їх реформування.

Ключові слова: місцевий бюджет, державний бюджет, реформа міжбюджетних відносин, місцеве самоврядування, повноваження.

Забезпечення стабільності бюджетної системи, стійкості міжбюджетних відносин при багаторівневості бюджетного регулювання потребує докорінного реформування системи міжбюджетних відносин та створення в Україні реального бюджетного унітаризму. При реформуванні міжбюджетних відносин особливо важливою є реалізація принципів бюджетного унітаризму, який нерозривно пов'язаний з удосконаленням економіко-правових відносин в середині бюджетної системи та забезпеченням самостійності бюджетів різних рівнів. Передача значних обсягів державних повноважень місцевим органам влади, особливо з введенням у дію нової Конституції України в 1996 р., та наявний світовий досвід у цій сфері зумовлюють необхідність подальшого пошуку нових шляхів вирішення проблеми.

Практика свідчить, що ще гострою залишається проблема формування ефективної бюджетної політики як ключової умови досягнення реальної фінансової стабільності в країні, забезпечення стійкого економічного зростання необхідних доходів для всіх ланок бюджетної системи. Потребують уточнення цілі, завдання та напрями подальшого реформу-

вання міжбюджетних відносин, особливо в частині правового регулювання центральною владою взаємовідносин державного бюджету і місцевих бюджетів, розподілу функцій, відповідальності між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, розподілу доходів між державним бюджетом і місцевими бюджетами.

У вітчизняній та зарубіжній літературі досить широко висвітлена практика взаємовідносин бюджетів різних рівнів. Такі ключові наукові положення як оптимізація організації міжбюджетних відносин досліджувались у працях вчених XIX століття, зокрема В. Лебедєва, І. Озерова, М. Сірінова, Е. Селігманова, В. Твердохлебова.

Міжбюджетні відносини стали предметом дослідження сучасних учених В. Андрущенко, С. Буковинського, О. Василика, В. Кравченка, О. Кириленко, І. Луніної, В. Опаріна, С. Слухая, В. Федосова, С. Юрія та ін. У працях названих авторів досить широко висвітлено становлення місцевих бюджетів, розвиток міжбюджетних взаємовідносин та законодавчої бази.

Проте ряд проблем у сфері міжбюджетних відносин потребують додаткових досліджень, зокрема необхідно чітко визначити функції та сфери відповідальності центральних, місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг, зміцнення власної дохідної бази місцевого самоврядування й основ самостійності бюджетів усіх рівнів, встановлення прозорих і формалізованих процедур надання бюджетних трансфертів, які створювали б передумови для взаємної відповідальності органів публічної влади різних рівнів, ефективного використання ними фінансових ресурсів, підвищення зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні власної дохідної бази тощо. Розв'язання проблем, що нагромадилися в системі міжбюджетних взаємовідносин, з одного боку, сприятиме досягненню фінансової та соціальної стабільності в суспільстві, а з другого - посилить авторитет влади як основи розвитку суспільства в цілому.

Метою статті є пошук напрямів усунення суперечностей у системі міжбюджетних взаємовідносин для досягнення їх гармонійного збалансування.

Бюджетна система України складається з Державного бюджету та місцевих бюджетів: бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань, бюджетів районів у містах, районних, обласних бюджетів. Зазначені бюджети є окремими ланками бюджетної системи.

Характерною ознакою та перевагою бюджетної системи, закріпленої Бюджетним кодексом, є те, що на відміну від попередньої системи, трансфертні платежі з державного бюджету розраховуються та надаються обласним бюджетам, бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетам районів та міст обласного значення. З прийняттям Бюджетного кодексу районні бюджети, бюджети міст обласного значення та обласні бюджети набули адекватного статусу у відносинах з Державним бюджетом України.

Показники державного бюджету та місцевих бюджетів України у своїй сукупності виступають як показники зведеного бюджету України. Показники зведеного бюджету використовуються органами законодавчої та виконавчої влади для прийняття управлінських рішень в процесі виконання бюджетів, а також для оприлюднення інформації про використання публічних фінансів.

Відповідно до вимог статті 95 Конституції України щодо справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, Бюджетний кодекс визначає основні принципи бюджетної системи України та запроваджує систему єдиних процедур – ухвалення рішень учасниками бюджетного процесу на засадах єдиної загальнодержавної бюджетної політики. Забезпечуючи вимоги економічної безпеки держави, ці прин-

ципи базуються на відповідності бюджетної політики національним інтересам.

Бюджетна система України побудована на таких основних принципах:

- єдності бюджетної системи України (єдина правова база, грошова система, бюджетна класифікація та ін.);
- збалансованості (відповідність повноважень на здійснення витрат бюджету обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період);
- самостійності (державний та місцеві бюджети є окремими самостійними ланками бюджетної системи);
- повноти;
- обґрунтованості;
- ефективності;
- субсидіарності (розподіл витрат між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимумно можливому наближенні суспільних послуг до їх безпосереднього споживача);
- цільового використання бюджетних коштів (бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями);
- принцип справедливості і неупередженості;
- публічності та прозорості;
- відповідальності учасників бюджетного процесу [1].

Міжбюджетні відносини — це система фінансових відносин, які формуються між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням в процесі забезпечення ресурсами відповідних бюджетів для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України [1].

Принцип збалансованості бюджетів в Україні, яким передбачається, що повноваження на здійснення витрат повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний період відповідно до п. 2 частини першої статті 7 Бюджетного кодексу, реалізується в основному у розділі IV «Міжбюджетні відносини» Бюджетного кодексу. Тому визначення правових норм щодо забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення витрат з місцевих бюджетів та бюджетними ресурсами, що мають забезпечувати виконання цих повноважень — першочергова мета.

Недосконалість інституційної та правової бази регулювання міжбюджетних відносин мали місце протягом останніх років, що негативно впливало на розвиток бюджетного процесу.

По-перше, відсутність чіткого розподілу витраткових повноважень між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також передача на місцеві бюджети витратків без забезпечення їх відповідними ресурсами знімала відповідальність з органів місцевої влади за виконання зобов'язань з надання бюджетних послуг населенню, їх якості та своєчасності. При цьому, при розмежуванні функцій щодо фінансування та надання бюджетних послуг враховувалися ефективність та оптимальність такого розподілу за рівнями влади та бюджету.

По-друге, основна частка доходів місцевих бюджетів формувалася за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, нормативи яких щорічно змінювались. Місцеві органи влади практично не мали можливості впливати на формування доходної частини бюджету та прогнозувати доходи на середньострокову перспективу. Крім того, не існувало мотивацій до нарощування доходної бази бюджетів на місцевому рівні так званого «ефекту витіснення». Тобто, коли приріст фактичних доходів враховувався при визначенні обсягу трансфертів з державного бюджету на наступний рік і призводив до їх відповідного скорочення або зменшення обсягу дотацій.

По-третє, до основних недоліків попередньої бюджетної системи слід віднести розподіл трансфертів між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами. Процес щорічного уточнення порядку роз-

поділу дотацій місцевим бюджетам був недостатньо прозорим, так як здійснювався на підставі суб'єктивних оцінок прогностичних обсягів доходів та витратків бюджетів. Така практика спонукала місцеві органи адекватно реагувати на бюджетні рішення, які приймалися вищими органами влади, використовувати практику нарощування обсягів позабюджетних фондів, продовжувати неефективно діючу соціальну інфраструктуру, яка фінансувалася за рахунок бюджету та призводила до накопичення кредиторської заборгованості [3].

З метою вдосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні, забезпечення її стабільності й об'єктивності та приведення до європейських стандартів у Бюджетному кодексі запроваджені основні норми та положення щодо реформування фінансових відносин між державним бюджетом та місцевими бюджетами на засадах економічної ефективності, соціальної справедливості, бюджетної необхідності та відповідальності за прийняття рішень.

У Бюджетному кодексі врегульовані, перш за все, такі питання:

- здійснено розмежування витратків між ланками бюджетної системи та відповідальності органів влади за їх здійснення;
- визначено, що витратки за державними програмами соціального захисту та соціального забезпечення населення фінансуватимуться за рахунок коштів державного бюджету;
- місцевим органам влади надано право самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Держава на стадії формування обсягів міжбюджетних трансфертів встановлює обмежений загальний обсяг витратків місцевих бюджетів, що дозволить контролювати сумарні витратки;
- види доходів місцевих бюджетів розмежовані на ті, що враховуються і ті, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів;
- встановлено прозорий, достатньо об'єктивний порядок розподілу міжбюджетних трансфертів та диференціацію трансфертів за конкретними напрямками та видами;
- передбачена компенсація втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок наданих державою податкових пільг [1].

У Бюджетному кодексі закладено правові норми функціонування бюджетної системи, властиві більшості країн з унітарним устроєм, правовий статус суб'єктів міжбюджетних відносин, визначено порядок врегулювання міжбюджетних відносин на засадах стабільності та передбачуваності надходжень місцевих бюджетів, передбачені стимули для місцевих органів влади щодо нарощування та розвитку власного економічного потенціалу. У Бюджетному кодексі не здійснюється розмежування повноважень органів влади на державні та власні, оскільки таке розмежування повноважень має бути нормою Муніципального кодексу. Бюджетний кодекс лише встановлює право органів влади на здійснення витратків з відповідних бюджетів на виконання закріплених повноважень.

До прийняття Бюджетного кодексу існувало три рівня бюджетної системи відповідно до системи адміністративно-територіальної підпорядкованості: центральний, обласний та районний. Тобто, бюджети самоврядування не були незалежними бюджетними суб'єктами і значною мірою залежали від впливу органів влади Автономної Республіки Крим, обласної та районної влади, що не сприяло реалізації принципів місцевого самоврядування в Україні.

Побудова бюджетної системи відповідно до положень щодо закріплення бюджетної самостійності за органами місцевого самоврядування є основним завданням нового бюджетного законодавства. Для реалізації цього Бюджетний

кодексу положенням пункту 1 статті 98 впроваджує прямі фінансові взаємовідносини між державним бюджетом і бюджетом Автономної Республіки Крим, 24 обласними бюджетами, міськими бюджетами міст Києва та Севастополя, 171 бюджетом міст обласного (республіканського Автономної Республіки Крим) значення, 488 бюджетами районів (рис. 1).

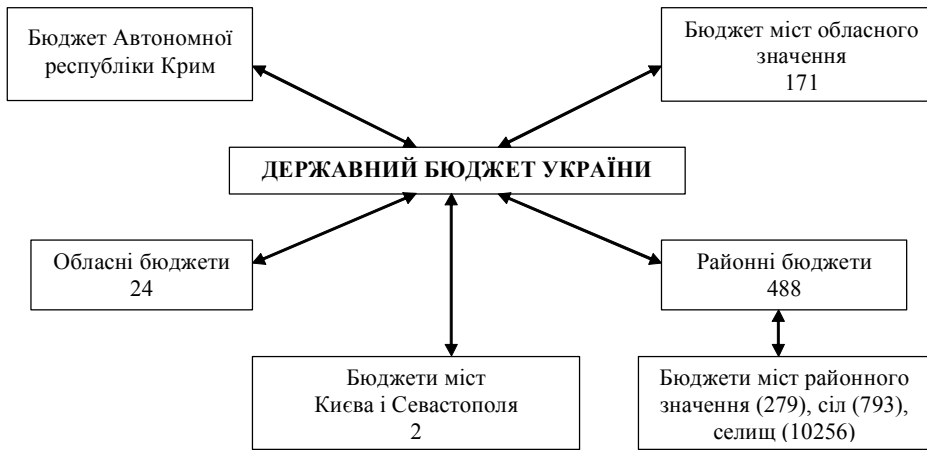


Рис. 1. Взаємовідносини Державного бюджету України з місцевими бюджетами.

Через відсутність адміністративно-територіальної реформи та через проблеми казначейського обслуговування сільських, селищних та міських міст районного значення бюджетів, у Кодексі стосунки державного бюджету з вказаними видами місцевих бюджетів обмежені лише відносинами з міськими (міст Києва і Севастополя, міст республіканського та міст обласного значення) та районними бюджетами.

Головною метою надання бюджетної самостійності місцевим бюджетам є підвищення ефективності надання бюджетних послуг, відповідальності місцевих органів влади за їх надання, а також створення умов для підзвітності місцевих органів влади на місцевому рівні. Місцеві органи влади відповідно до засад місцевого самоврядування мають бути підзвітними і відповідальними, в першу чергу, населенню певної території [2]. Це дозволить покращити якість надання бюджетних послуг та забезпечить прозорі та об'єктивні умови для ефективного розподілу обмежених ресурсів місцевих бюджетів.

У статті 82 Бюджетного кодексу видатки на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, систематизовано та згруповано у три групи:

- видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, передбачені Бюджетним кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання місцевим бюджетам;
- видатки, які визначаються іншими функціями держави та можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевого самоврядування з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності;
- видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України [1].

Відповідно до такого систематизованого підходу до групування видатків статтею 83 Бюджетного кодексу здійснено закріплення джерел фінансування цих видатків. Видаткові повноваження, що здійснюються для забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, передбачені Бюджетним кодексом видатки на виконання функцій держави, що не можуть бути передані Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню, мають фінансуватися тільки за рахунок коштів державного бюджету. За рахунок коштів місцевих бюджетів та трансфертів, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам, мають фінансуватися видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування та видатки, що передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню.

На рис. 2 схематично наведено перелік згрупованих видатків відповідно до джерел їх фінансування. Відповідальність за видатки, що здійснюються за рахунок коштів державного бюджету, покладена на органи державної влади. За здійснення видатків з місцевих бюджетів відповідальність покладається відповідно на Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад, міських, селищних, сільських голів, якщо відповідні виконавчі органи не створені [1].

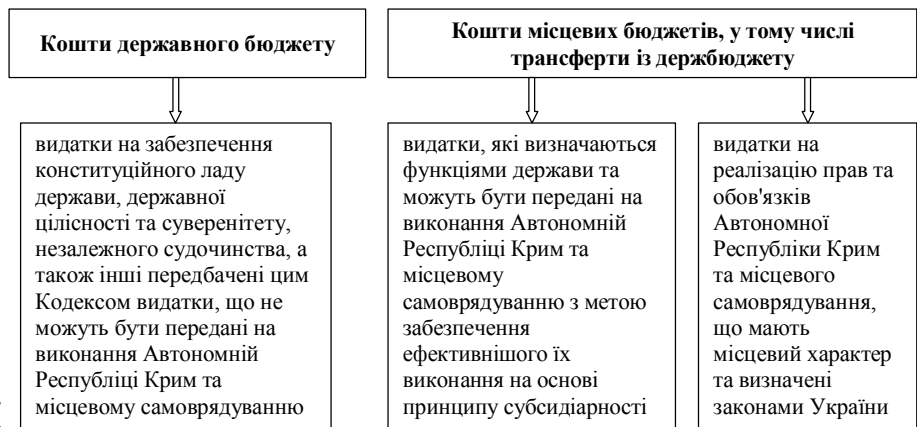


Рис. 2. Поділ видаткових повноважень за ланками бюджетної системи.

Для забезпечення фінансовими ресурсами видаткових повноважень, які передані на виконання до місцевих бюджетів, у статті 85 Бюджетного кодексу встановлено, що держава може передавати Раді Міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови передачі необхідних бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки чи трансфертів з Державного бюджету України. Одночасно Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, міські, селищні, сільські голови, якщо відповідні виконавчі органи не створені, зобов'язані забезпечити здійснення відповідних видатків з місцевих бюджетів і несуть відповідальність за прийняття таких рішень.

У статті 86 Бюджетного кодексу визначено основні критерії розмежування видів видатків між ланками місцевих

бюджетів на основі принципу субсидіарності, з урахуванням повноти надання бюджетних послуг та їх наближення безпосередньо до споживача.

До першої групи видатків, що здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань, належать видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, що забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і розташовані найближче до споживачів.

До другої групи видатків, що здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів, належать видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, що забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України.

До третьої групи видатків, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, належать видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, що забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України [1].

У Бюджетному кодексі групування видатків за видами місцевих бюджетів здійснено з урахуванням необхідності встановлення максимальної відповідності повноважень щодо надання бюджетних послуг рівню органу влади, за яким встановлено відповідальність за фінансове забезпечення цих послуг (принцип відповідності) та концентрації бюджетних ресурсів на відповідному рівні, що сприяє економії бюджетних коштів та підвищенню ефективності їх витрачання.



1. Концептуальними засадами теорії міжбюджетних відносин є визначення поняття міжбюджетних відносин як системи відносин, суб'єктами якої є органи законодавчої влади, центральні і місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення з приводу розподілу повноважень, здійснення сукупних видатків і формування доходів бюджетів.

2. Міжбюджетні відносини виникають на певному етапі розвитку країни, коли: визнаються принципи правової держави, розподілу влади, місцеві та регіональні інтереси, інститути місцевого самоврядування, державні та громадські послуги, відбувається розподіл повноважень, сфер відповідальності, функцій органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в унітарних країнах, центральних органів влади, державних органів влади суб'єктів федерації і органів місцевого самоврядування у федеративних країнах.

3. Становлення міжбюджетних відносин в Україні відбувалося в процесі формування економічної системи суверенної держави, переходу її від централізовано-планової до ринкової, визначення державного і адміністративно-територіального устрою країни, повноважень, функцій, сфер відповідальності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

4. Суб'єктами міжбюджетних відносин в Україні є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, місцеві державні адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради, Київська і Севастопольська міські ради, районні ради, міські, сільські, селищні ради та їх виконавчі органи, органи самоорганізації населення, які взаємодіють на семи рівнях у сфері міжбюджетних відносин.

5. Процес еволюції міжбюджетних відносин в Україні проходив у три етапи. Кожному з етапів були властиві певні тенденції. На першому етапі відбувся перехід від розрахунків між бюджетами до формальних міжбюджетних відносин. Цей етап характеризувався суб'єктивізмом у розподілі доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи, індивідуальними підходами в стосунках з різними

суб'єктами цих відносин. На другому етапі було здійснено спроби розмежувати доходи і видатки між державним і місцевими бюджетами, основні непрямі податки надходили у державний бюджет, а місцевим бюджетам передавалися прямі податки, в основному відбувся перехід до єдиних нормативів відрахувань від них. Протягом 1990-х р. зменшувалася питома вага доходів місцевих бюджетів у ВВП, а зобов'язання місцевих органів влади, покладені на них законодавством, збільшувалися. На третьому етапі було здійснено розмежування доходів і видатків між бюджетами різних рівнів, запроваджено доходи і видатки місцевих бюджетів, які враховуються і які не враховуються при визначенні обсягу трансфертів, формалізовано процедури надання трансфертів. Бюджетне законодавство увійшло в суперечність із законодавством про виконавчу владу і місцеве самоврядування.

6. Аналіз організації міжбюджетних відносин в Україні свідчить, що цілісної системи цих відносин сформувати не вдалося: відсутній чіткий розподіл повноважень, функцій, сфер відповідальності між центральними і місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування різних рівнів, фінансова база органів місцевого самоврядування недостатня для виконання покладених на них повноважень, запропонована в Бюджетному кодексі України система фінансового вирівнювання не дозволяє вирівнювати дисбаланси, які є в розвитку різних регіонів України.

7. Потреби розвитку ринкової економіки, підвищення ефективності функціонування публічних фінансів обумовлюють необхідність реформування міжбюджетних відносин в Україні.

Основними напрямками такої реформи є:

- створення нової правової бази з метою чіткого розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування;
- узгодження законодавства, яке визначає компетенцію органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування із бюджетним законодавством України;
- більш чітке розмежування видатків і доходів між державним і місцевими бюджетами України;
- визначення виключного переліку видатків і доходів державного бюджету та кожного рівня місцевих бюджетів, послідовне переведення місцевих бюджетів на засади самофінансування, зокрема, за рахунок місцевих податків і зборів шляхом їх трансформації у більш вагомі джерела надходжень місцевих бюджетів;
- запровадження цілісної системи фінансового вирівнювання, інструментами якої мають стати державні соціальні стандарти послуг, мінімальний обсяг видатків місцевих бюджетів, власні доходи місцевих бюджетів, нова формула фінансового вирівнювання, законодавчо затверджені коефіцієнти, система загальних і спеціальних трансфертів.

Література.

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – С. 370–429.
3. Бюджетний процес і межбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району: Навч. посіб. / Кол. авт.: С. І. Мельник, В. Серсо, С. Б. Ільних та ін. – К.: Міленіум, 2003. – 266 с.