

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН НА РІВНІ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Розглянуто необхідність і шляхи удосконалення міжбюджетних відносин між місцевими бюджетами та визначено напрями їх нормативно-правового регулювання.

Рассмотрены необходимость и пути усовершенствования межбюджетных отношений между местными бюджетами и определены пути их нормативно-правового регулирования.

Consider the need and ways to improve intergovernmental relations between local budgets and ways of their legal regulation.

*Ключові слова:* міжбюджетні відносини, бюджетні ресурси, бюджети місцевого самоврядування, бюджетні видатки, місцеві бюджети, нормативно-правове регулювання.

Успішне втілення стратегії фінансового зміцнення місцевого самоврядування залежить від удосконалення бюджетної нормативно-правової бази та законодавчого врегулювання всіх елементів бюджетних відносин. Оскільки бюджетний процес на місцевому рівні є найбільш неврегульованим, тому першочергово необхідно узгодити законодавство в бюджетній сфері із низкою законодавчих актів, що регулюють діяльність місцевих органів влади. Сьогодні проблемною залишається чинна неузгодженість законодавчо-нормативних актів щодо функціонування бюджетів місцевого самоврядування, яка проявляється низьким рівнем економічних можливостей адміністративно-територіальної одиниці і високим рівнем показників фінансового вирівнювання. Однак реалії бюджетного процесу показали недосконалість законодавчо закріпленого механізму формування місцевих бюджетів, який фактично не забезпечує органам місцевого самоврядування фінансової незалежності. Пошук механізмів удосконалення цих процесів зводиться до єдиного – законодавчого закріплення таких механізмів, які б дозволили забезпечити інтереси органів місцевого самоврядування, створити умови для самодостатності місцевих бюджетів, усунути їх дотаційність. Адже практика доводить, що від законодавчого врегулювання бюджетних питань прямо залежить прогресивність подальших дій щодо соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Проблемам врегулювання міжбюджетних відносин приділяється значна увага. Даним питанням присвячено численні праці вітчизняних вчених, зокрема таких як: С.Буковинський, А.Буряченко, О.Василик, З.Варналій, О.Дацій, В.Дем'янишин, О.Кириленко, В.Кравченко, В.Зайчикова, О.Лилик, І.Луніна, Ц.Огонь, К.Павлюк, Ю.Пасічник, Ю.Петленко, С.Слухай, Л.Тарангул, С.Юрій та інші. Незважаючи на широкий спектр тематичних наукових досліджень та враховуючи важливість результатів останніх, необхідно зазначити, що і досі недостатньо врегульованими залишаються теоретичні та практичні аспекти бюджетних відносин на місцевому рівні.

Головні причини неповної фінансової забезпеченості місцевого самоврядування впливають саме із неузгодженості бюджетного законодавства

або через недотримання його норм. Слід зазначити, що незважаючи на законодавчу визначеність в Бюджетному кодексі України принципів побудови бюджетної системи, зокрема принципів самостійності, субсидіарності, справедливості і неупередженості, вони не мають повної практичної реалізації і є декларованими, що негативно відображається на організації міжбюджетних відносин. Саме тому існує необхідність законодавчого закріплення конкретних та обґрунтованих механізмів їх реалізації.

Враховуючи важливість даної проблеми, не можна залишити осторонь таке питання, як правове регулювання міжбюджетних відносин. При цьому нагальних змін потребує усунення невідповідностей в діючій законодавчій базі, виправлення наявних недоліків у методиці розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, зокрема, через вдосконалення формульних розрахунків, визначення індексу податкоспроможності та нормативів бюджетної забезпеченості, що сприятиме підвищенню прозорості бюджетного процесу.

Доречно зазначити, що прийняття Бюджетного кодексу України чітко визначило загальні підходи до побудови трансфертних відносин між державним і місцевими бюджетами, зокрема, в ньому законодавчо закріплені джерела формування власних і закріплених доходів місцевих бюджетів, здійснено розмежування видатків між бюджетами різних рівнів, встановлено види міжбюджетних трансфертів та запроваджено формульні розрахунки при визначенні їх обсягів. Однак одним із недоліків даного законодавчого акту є те, що бюджети нижчої ланки бюджетної системи, які входять до складу зведених бюджетів районів, а саме бюджети сіл, селищ, міст районного значення, не мають законодавчих основ врегулювання міжбюджетних відносин, оскільки порядок розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів чітко визначений лише між державним бюджетом та такими місцевими бюджетами, як обласні, міст обласного значення та районів. Позитивним моментом стало прийняття Закону України „Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань”, в якому чітко визначено види міжбюджетних трансфертів, що надаються сільським, селищним, міським бюджетам, умови надання дотацій та субвенцій, передбачено застосування формульних розрахунків при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, а також порядок розрахунку та затвердження показників міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету). Однак прийняття даного закону не сприяло розв'язанню всіх існуючих проблем організації міжбюджетних відносин на місцевому рівні, зокрема щодо недоліків формульного обрахунку трансфертів.

В Україні необхідно удосконалити і законодавчо закріпити внесення змін до методики розрахунку і розподілу дотації вирівнювання між бюджетами місцевого самоврядування, оскільки існуюча сьогодні формула розрахунку їх обсягу є складною при використанні. Це спричинено громіздкістю обчислення показників, які входять до її складу. Зокрема, основним недоліком обрахунку обсягу дотації

вирівнювання є застосування у формулі не досить обґрунтованих коригуючих коефіцієнтів, котрі впливають на розміри фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Тому, на нашу думку, з метою забезпечення більш обґрунтованих розмірів фінансових нормативів, при розрахунку коригуючих коефіцієнтів необхідно враховувати відмінності в існуючій мережі бюджетних установ, густоту і численність населення адміністративно-територіальних одиниць, його зайнятість, вікову структуру, відмінності у соціально-економічному розвитку міст, сіл і селищ, специфічні особливості гірських та радіаційно-забруднених районів.

Обсяг закріплених доходів за бюджетами місцевого самоврядування обчислюється за допомогою індексу відносної податкоспроможності територій. Однак його використання має низку недоліків. Перш за все, при розрахунку даного індексу враховуються податкові пільги, що формально завищує реальний потенціал податкоспроможності території. Можливість достовірного розрахунку індексу відносної податкоспроможності ускладнюється під впливом того, що демографічні показники як методологічна основа обчислень не відображають реальну ситуацію, оскільки вагома частка працюючого населення зайнята неофіційно, при тому як податок з доходів фізичних осіб займає більше 70 % обсягу закріплених доходів. Розмір індексу податкоспроможності різних територій змінюється під впливом зміни нормативно-законодавчої бази в сфері оподаткування, зокрема, встановлення податкових пільг, визначення вільних економічних зон, запровадження спеціальних режимів оподаткування тощо. Загалом, застосування на практиці індексу відносної податкоспроможності не заохочує місцеву владу до розширення бази оподаткування.

Впровадження Бюджетного кодексу України та прийняття Закону України „Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань” стало важливим кроком до вдосконалення міжбюджетних відносин. Однак і досі неповністю врегульованими залишилися проблеми стосовно формування ресурсів бюджетів базового рівня (сіл, селищ, міст районного значення), а саме:

1) неспроможність урегулювання міжбюджетних взаємовідносин на рівні міст і районів у містах, районів, міст районного значення, сіл, селищ, що зумовлено існуванням різних підходів стосовно формування і використання бюджетних ресурсів відповідних рівнів влади;

2) неефективним є використання бюджетних коштів на утримання органів місцевого самоврядування в невеликих селах, де подекуди, окрім приміщень сільських рад, відсутні інші установи бюджетної сфери;

3) недостатньо законодавчо врегульованими залишаються відносини власності;

4) проблемними є відносини між містами і поруч розміщеними селами та селищами.

Слід також зазначити, що одним із недоліків чинного законодавства України про місцеве самоврядування є відсутність належної законодавчої та нормативної

бази щодо взаємовідносин органів влади і районів у місті при вирішенні питань місцевого самоврядування, через законодавчу неврегульованість статусу районів у містах (міст з районним поділом) [2].

Механізм застосування міжбюджетних трансфертів не повинен стояти на перешкоді стимулювання та заохочення до подальшого нарощування власної дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування з порівняно високими показниками їхньої податкоспроможності. Тому, на нашу думку, фінансування делегованих повноважень доцільно забезпечувати шляхом закріплення на довгостроковій основі відповідних загальнодержавних податків, як це прийнято в усіх цивілізованих країнах, а не здійснювати перекачування коштів з одного бюджету в інший.

Таким чином, при уніфікації законодавчо-нормативної бази щодо організації міжбюджетних відносин в Україні необхідно опиратись на науково обґрунтовані підходи щодо комплексного, поетапного впровадження змін до бюджетного законодавства, попередньо узгоджених з іншими законодавчими актами.

Тому, на нашу думку, назріла необхідність прийняття уніфікованого законодавчого акту про міжбюджетні трансферти, в якому б чітко: визначались загальні основи та принципи організації міжбюджетних відносин між державним та місцевими бюджетами; регламентувався порядок надання бюджетних трансфертів та порядок оцінки їх результативності; закріплювались вдосконалені процедури бюджетного регулювання. Отже, кінцева мета реформи міжбюджетних відносин буде реалізована лише у тому випадку, коли законодавство, що регулює дані відносини, буде впорядковане та дасть змогу організувати такі відносини між бюджетами, які відповідатимуть наступним критеріям:

- економічної ефективності, що передбачає створення достатньої фінансової бази органів місцевого самоврядування для забезпечення виконання своїх функцій;
- бюджетної відповідальності, що має за мету управління місцевими фінансами в інтересах населення територіальних громад з максимально ефективним використанням бюджетних коштів для надання суспільних послуг та забезпечення соціальних гарантій;
- соціальної справедливості – забезпечення на всій території держави (на рівні кожного міста, села та селища) однакового доступу громадян до основних бюджетних послуг та соціальних гарантій;
- політичної консолідації, що передбачає досягнення суспільної згоди з питань розподілу між рівнями бюджетної системи фінансових ресурсів, створення умов для ефективного виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

Реалізація на практиці вищезазначених заходів дозволить покращити ефективність дії механізму міжбюджетних відносин у процесі урівноваження бюджетної асиметрії між доходами та видатками бюджетів місцевого самоврядування і сформувати достатню базу власних доходів відповідних

бюджетів, що в комплексі сприятиме формуванню в Україні самодостатнього місцевого самоврядування.

Не можна залишити осторонь таку проблему, як правове регулювання створення цільових фондів органів місцевого самоврядування. На жаль, наявні бюджетні ресурси та передбачені в Бюджетному кодексі України напрями їх використання не дозволяють забезпечити фінансування всіх програм, які потребують першочергової реалізації, часткове розв'язання даних проблем можливо через створення органами місцевого самоврядування цільових фондів. Таке право передбачено в Законі України „Про місцеве самоврядування в Україні” і щорічно підтверджується Законами України „Про Державний бюджет України” на відповідний рік. Однак нормативно-правових актів щодо можливих джерел їх формування та напрямків використання одержаних коштів немає. Враховуючи вищенаведені аргументи, необхідним є затвердження єдиного нормативно-правового акту щодо порядку створення та використання цільових фондів за рішенням місцевих рад. Це дасть можливість узаконити додаткові фінансові ресурси, необхідні для розв'язання проблем на місцевому рівні.

Згідно із Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 66), місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб [3, с.71]. Забезпечення населення такими послугами гарантується державою шляхом встановлення мінімальних бюджетів, які визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, встановлених Верховною Радою України. Однак недоліком діючого законодавства є відсутність встановлених розмірів соціальних стандартів та закріплених принципів встановлення чіткого переліку й обсягів мінімально необхідних послуг, а також нормативів бюджетного забезпечення на одного жителя. Слід зазначити, що Бюджетним кодексом України частково врегульоване дане питання. Однак виникає необхідність надання реального змісту вищезазначеним термінам з метою встановлення чіткого переліку та обсягів мінімально необхідних послуг із встановленням їх вартості для різних територіальних громад з врахуванням їх економічного, соціального, природного та екологічного стану.

Врегулювання даного питання дозволить вирішити наступну важливу проблему в бюджетній сфері, пов'язану з розподілом повноважень між різними рівнями влади та їх фінансовим забезпеченням. Це дасть змогу чіткіше окреслити повноваження органів місцевого самоврядування, що дозволить уникнути надання зайвих і ненадання необхідних послуг, а призведе до повноцінного надання громадянам тих послуг та благ, які будуть законодавчо закріплені за кожним рівнем органів місцевого самоврядування. В свою чергу, чітке розмежування повноважень між різними рівнями влади дозволить покращити їх фінансове забезпечення.

В Україні повноваження місцевих органів влади тісно переплітаються із

засадами розмежування державної власності між загальнодержавною та власністю адміністративно-територіальних одиниць. Проте Конституцією України (ст. 142) не передбачається перебування у власності районних та обласних рад об'єктів комунальної власності [4]. Виходячи з цього, виникає питання: на підставі яких критеріїв одна частина об'єктів комунальної власності залишається в управлінні територіальних громад сіл, селищ, міст та районів у містах, а інша – передається в управління районних та обласних рад, і це при тому, що ми можемо також поставити питання щодо критеріїв розподілу власності між загальнодержавною та комунальною [1, с. 142–143].

Слід зазначити, що зважаючи на обмеженість фінансових ресурсів і на протистояння інтересів, велику складність має досягнення оптимального співвідношення в їх задоволенні в процесі вартісного розподілу, здійсненні правильного вибору розміщення фінансових ресурсів [6, с. 87].

Згідно з чинним законодавством, основу дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування повинні складати власні доходи, що забезпечуватиме фінансову самостійність органів місцевого самоврядування. Однак реальний стан наповненості бюджетів засвідчує, що власні доходи є незначними та недостатніми для фінансування видаткових потреб відповідних бюджетів. Розглянувши існуючі недоліки діючого законодавства, стає зрозуміло, що виникла нагальна необхідність його вдосконалення, зокрема за рахунок внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо:

- закріплення основ податкової автономії органів місцевого самоврядування;
- розширення переліку власних дохідних джерел на фінансування власних повноважень;
- закріплення джерел надходження доходів для виконання власних повноважень на рівні обласних та районних бюджетів;
- відображення у даному кодексі поділу доходів і видатків на власні і делеговані, що зазначено Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні”;
- встановлення на основі соціальних стандартів розміру фінансового нормативу бюджетної забезпеченості за кожним видом видатків місцевих бюджетів;
- компенсування з державного бюджету місцевим бюджетам недонадходження доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, пов'язаного з бюджетними втратами внаслідок надання пільг платникам податків;
- законодавчого врегулювання міжбюджетних відносин між районними, сільськими, селищними, міст районного значення бюджетами.

#### **Список використаних джерел:**

1. Вовна Н. І. Місцеві податки і збори у доходах місцевих бюджетів України / Н. І. Вовна, Й. М. Бескид // Зб. наук. праць кафедри економічного аналізу. – Тернопіль: Економічна думка, 2004. – Вип. 13. (Ч. I.) – С. 140–145.
2. Давидова В. А. Доходи бюджетів місцевого самоврядування та шляхи їх зростання / В. А.

Давидова : матеріали міжнар. наук.-практ. конф [„Бюджетно-податкова політика : проблеми та перспективи розвитку“]. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2008. – С. 30–31.

3. Зайчикова В. В. Прогнозування доходів місцевих бюджетів у процесі міжбюджетного регулювання / В. В. Зайчикова // Фінанси України. – 2007. – № 6. – С. 69–81.

4. Конституція України // Закони України : В 11 т. – Верховна Рада України : Ін-т законодавства. – К., 1997. – Т. 10. – С. 3–41.

5. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / [М. Я. Азаров, В. А. Копилов, Л. К. Воронова та ін.] ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : НДФІ, 2006. – 632 с.

6. Черватюк М. В. Сучасні проблеми управління фінансовими потоками регіону // Науковий вісник – Івано-Франківськ : ВДВ ЦІТ Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, 2007. – Вип. III. – Т. 1. – 457с.