

# МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ПРИ ФОРМУВАННІ ДОХОДІВ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ: СТАН ТА НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ

*В.М. Шиленко, Національна академія управління*

Згідно з Бюджетним кодексом, “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” (ст. 81). На нашу думку, міжбюджетні відносини не повинні обмежуватись тільки одним аспектом проблеми – забезпеченням відповідних бюджетів фінансовими ресурсами. Важливою складовою таких відносин також є розподіл повноважень. Суперечності між розподілом повноважень і фінансуванням призводять до безвідповідальності, до приховування реального стану справ, а отже зменшує ефективність менеджменту на державному рівні.

Протягом останніх років спостерігалася недосконалість інституційної та правової бази регулювання міжбюджетних відносин. Складалося парадоксальне становище – місцеві бюджетні одиниці були повністю позбавлені автономії та незалежності., Щоб вирішити суто місцеві завдання, вони змушені були кожного разу апелювати до районного бюджету, який самі ж і наповнювали. Система, успадкована від планової економіки, – це система непрозорих, довільних та практично неконтрольованих рішень при розподілі бюджетних ресурсів. Така система міжбюджетних відносин негативно впливала як на розвиток бюджетного процесу, так і державного управління в цілому.

Відповідно до Закону “Про бюджетну систему України”, прийнятого у 1991 р., поняття “міжбюджетні відносини” не було визначене, а сама бюджетна система розглядалася як простий перелік бюджетів (Державний, республіканський, місцеві). Через недосконалість і невідповідність бюджетної системи вимогам часу закон суперечив ряду законодавчих актів. Тому на практиці формування доходів місцевих бюджетів здійснювалось без будь-якого наукового підходу, а саме за схемою “бюджетної матрьошки” (бюджети нижнього рівня “вкладалися” в бюджети вищого рівня). Основою для визначення обсягів трансфертів були статистичні дані про економічний, соціальний, природний та екологічний стан адміністративно-територіальних одиниць, а також інформація про урядові та регіональні програми подолання регіональних диспропорцій. Така система не стимулювала місцеві органи влади до збільшення доходних джерел, а сприяла завищенню видаткових потреб з метою одержання якнайбільшого обсягу дотацій та трансфертів, що, в свою чергу, не забезпечувало ефективного використання бюджетних коштів.

Дисбаланс міжбюджетних відносин призвів до парадоксальної ситуації, коли хронічно недовиконувалася дохідна частина (а за нею і витратна), тоді як планові надходження до місцевих бюджетів постійно перевиконувалися. Така політика була результатом своєрідного “компромісу” між центральними та

місцевими органами влади. Адже при системі, за якої за надання великої кількості соціальних послуг відповідали великі державні підприємства, все більший тягар соціальних зобов'язань лягав на місцеві бюджети, яким потрібні були додаткові ресурси для виконання цих функцій. Отже, органи місцевого самоврядування в умовах поглиблення економічної кризи змушені були прийняти на себе основний тягар соціального невдоволення. Тому питання неузгодженості та невідповідності законодавства вимагали негайного законодавчого врегулювання.

Розпочата міжбюджетна реформа повинна виправити ці вади шляхом запровадження нової системи міжбюджетних відносин, основою якої є більш чітка оцінка доходних і видаткових повноважень бюджетів різних рівнів, формульна система трансфертів та система цільових дотацій для надання певних видів соціального захисту.

Першу спробу проведення бюджетної реформи в Україні було здійснено ще у 1997 р. На той час в розпорядження місцевих бюджетів було віддано податок на прибуток і прибутковий податок з громадян. Однак затримання доходів від цих податкових надходжень на рівні обласних бюджетів, залишало районні бюджети без фінансових ресурсів. У зв'язку з цим уряд при формуванні бюджету на 2001 р. зробив чергову спробу розпочати бюджетну реформу саме з міжбюджетних відносин. Основні параметри розрахунку міжбюджетних трансфертів визначались Постановою КМУ “Про порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік” від 29 грудня 2000 р., де наведена методика формульних розрахунків доходної і витратної частини місцевих бюджетів, вихідним положенням якої став порядок розрахунку такого показника як дотація вирівнювання.

Запровадження формульного підходу до обрахунку міжбюджетних трансфертів – один із найважливіших кроків до підвищення прозорості бюджетного процесу, але формульний підхід формування місцевих бюджетів діє до районної ланки. Тому, на нашу думку, потрібно запровадити застосування формульного підходу до розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів між районними бюджетами та бюджетами міст районного значення та селищ з населенням більше 10 тисяч жителів. Відсутність такого механізму призводить до ускладнення ситуації на місцях, аж до з'ясування відносин у суді. Запровадження цієї формули надасть можливість ефективно вирішувати питання розподілу коштів на районному рівні.

Подальше реформування міжбюджетних відносин пов'язане із запровадженням у 2001 р. Бюджетного кодексу України. Бюджетний кодекс – це перший системний, цілісний правовий акт, який започатковує кардинальні зміни в побудові міжбюджетних відносин. Вперше законодавчо згідно із ст. 5 Бюджетного кодексу місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань).

Бюджетний кодекс передбачає послідовні, прозорі та однакові для всіх правила, що дозволяють створити ефективну бюджетну систему. Так, при формуванні доходів відрізняють такі складові частини, як закріплені та власні доходи. До власних, як і раніше, відносяться податок на прибуток підприємств комунальної власності та місцеві податки і збори (при цьому власними вважаються ті доходи, що не враховуються до розрахунку при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів). Проте, нарощуючи власну податкову базу розширенням кількості видів місцевих податків чи збільшенням їх ставок, навряд чи можна досягти суттєвих змін, оскільки у підприємств через податки стягується не тільки додатковий, а й необхідний продукт, а отже надзвичайно тяжкий прес державних податків на виробника не дає йому можливостей сплачувати ще й місцеві податки. В той же час збільшення питомої ваги місцевих податків без зниження загальнодержавних, на нашу думку, неможливе. З огляду на це, існуюча система місцевих податків та зборів не спроможна забезпечити фінансову самостійність місцевої влади, оскільки місцеві податки та збори не можуть бути достатнім джерелом доходів місцевого бюджету через їхній незначний податковий потенціал, а також через великі адміністративні витрати.

Щодо закріплених доходів можна зазначити таке. Згідно із ст. 64-67 Бюджетного кодексу зазначені податки, збори, обов'язкові платежі складають кошик доходів, що закріплюються за місцевими бюджетами та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Стосовно прибуткового податку з громадян в цьому кошику варто зазначити, що, на відміну від попередніх років, за бюджетами міст районного значення закріплюється 25 % надходжень від прибуткового податку з громадян. Положення про норми закріплення прибуткового податку з громадян можна вважати перспективним кроком у формуванні кошика доходів як бюджетів міст районного значення, так і решти бюджетів, що відносяться до третього рівня бюджетної системи. Отже, Бюджетним кодексом запропонована нова схема формування доходів місцевих бюджетів, а саме: шляхом розрахунку кошика доходів бюджетів місцевого самоврядування у відповідності до переліку доходів, вказаних у ст. 64, 65, 66, 69. Доходна частина місцевих бюджетів складається з доходів, що враховуються та доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. При цьому доходна частина до переліку доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, згідно із ст. 69, включає податок на прибуток підприємств комунальної власності. Проте можна зауважити, що на сьогодні надходження від даного податку несуттєві. Це призводить до відсутності зацікавленості органів місцевого самоврядування у впровадженні заходів щодо зміцнення фінансового стану суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності, про що йшлося на семінарі Асоціації міст України від 6-8 серпня 2001 року. Логічним вирішенням цього питання буде прийняття Закону "Про комунальну власність".

Позитивним нововведенням Бюджетного кодексу є також те, що згідно із ст. 73 забороняється надання позичок з одного бюджету до іншого. Бюджети місцевого рівня, які тепер мають право на безпосередні фінансові стосунки з

Мінфіном, прагнутимуть вирішувати питання щодо надання їм короткострокових позичок безпосередньо певним міністерством, а потім вже звертатимуться до банківських установ.

Все це свідчить, що запропонована Бюджетним кодексом система міжбюджетного регулювання заохочує місцеві органи до нарощування доходної бази. Тільки на цій основі можливе ефективне впровадження наступних кроків бюджетного реформування. На цьому тлі окремим питанням є формування спеціальних фондів і фондів обласних державних адміністрацій і рад, що становлять 60 % від загальних сукупних бюджетів.

Бюджетним кодексом, як відомо, згідно із ст. 78 переведено місцеві бюджети на казначейське обслуговування, порядок якого затверджений наказом Державного казначейства України від 31.01.2002 р. У зв'язку з цим процес виконання місцевих бюджетів дещо поліпшився. Така система дозволила упорядкувати витрати коштів відповідно до прийнятих законів і посилити поточний контроль за цільовим витрачанням коштів бюджетними установами, реалізувати принцип функціонування єдиного рахунку казначейства. Проте в організації виконання бюджетів залишаються проблеми. Зокрема дуже недосконалі процедури перерозподілу ресурсів і використання додаткових доходів протягом бюджетного року. Не вдається відійти від накопичення кредиторської заборгованості по окремих бюджетних статтях. Для районних, сільських та селищних рад казначейське обслуговування створює багато проблем. Кошти перераховуються до обласного управління Державного казначейства, потім вони зараховуються на рахунки рад. Ради не мають можливості вести облік надходжень за оренду землі, адміністративних штрафів, за оренду приміщень. Як вихід з цієї ситуації може бути комп'ютеризація всієї системи казначейське обслуговування.

Отже, прийняття Бюджетного кодексу, який містить практично всі аспекти бюджетного законодавства України, в цілому створює базу для врегулювання основних міжбюджетних відносин. Але на практиці органи місцевого самоврядування сьогодні не можуть виконувати свої функції через ряд причин, але головним є те, що повноваження не підкріплюються бюджетними ресурсами. Як правило, уряд залишає за собою більше доходних повноважень, ніж він потребує для фінансування своїх видатків. І навпаки, доходні джерела, що є в розпорядженні місцевих органів влади, часто не задовольняють їхні видаткові потреби.

На сьогоднішній день система міжбюджетних відносин в Україні далека від ідеальної. Магістральним напрямом поліпшення міжбюджетних відносин повинен стати поступовий перехід від пріоритетної спрямованості на дотаційне вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів до створення умов для зміцнення бюджетної самостійності регіонів та посилення зацікавленості регіонального та місцевого самоврядування до поширення та закріплення джерел власних доходів.

Реформування бюджетної системи в Україні повинне бути підкріплене податковою та адміністративною реформою, а також прийняттям закону про нормативи бюджетної забезпеченості. "Правила гри" мають бути чіткими і

справедливими на всіх рівнях бюджетної системи – від пересічного платника податків до територіальної громади та держави.

### *Список літератури*

1. Закон України “Бюджетний кодекс України”, № 2542-III від 21 червня 2001 р.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. // Урядовий кур’єр. – 1995. – № 107-108 від 20.07.95 р.
3. Постанова КМУ “Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік”, № 1932 від 29 грудня 2000 р. // Офіційний Вісник України. – 2001 від 26.01.2001 р.
4. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. О.В. Турчинова і Ц.Г. Огня. – К.: Парламентське видавництво, 2002.
5. Бабич Л.М. Реформування міжбюджетних відносин в контексті положень Бюджетного кодексу України // Формування ринкових відносин в Україні. – № 15. – 2002.

Шиленко, В. М. Міжбюджетні відносини при формуванні доходів місцевого бюджету: стан та напрямки реформування [Текст] / В. М. Шиленко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. праць / Державний вищий навчальний заклад "Українська академія банківської справи Національного банку України". – Суми, 2003. – Т. 8. – С. 314-319.