

## **ШЛЯХИ ПЕРЕБУДОВИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

У статті розглянуті проблеми формування на напрями удосконалення міжбюджетних відносин в сучасних умовах

В статье рассмотрены проблемы формирования и направления совершенствования межбюджетных отношений в современных условиях.

The article deals with the problems of improvement and areas of intergovernmental relations in current conditions.

**Ключові слова:** міжбюджетні відносини, офіційні трансферти, бюджетне регулювання, дотаційність.

Удосконалення міжбюджетних відносин та вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів є одними з пріоритетних завдань, визначених у Бюджетному кодексі України. Формування дієвої системи міжбюджетних трансфертів неодмінно має відбуватися в контексті оптимізації всієї системи міжбюджетних відносин.

Обов'язковими умовами оптимізації міжбюджетних відносин можна вважати формування нової законодавчої бази у цій сфері, закладання нових механізмів упровадження та здійснення бюджетного процесу, відповідність їх масштабів реальним ресурсам, можливість вибору і реалізації регулятивних заходів, адекватних конкретній ситуації, а також організацію об'єктивного контролю виконання передбачених дій і досягнення намічених результатів.

Під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів механізм міжбюджетного регулювання зазнає постійних перетворень і потребує вживання адекватних коригуючих заходів щодо забезпечення ефективності його функціонування у динамічно змінюваних умовах.

Об'єктивна необхідність майбутнього поглиблення теоретичних досліджень у даній сфері пов'язана з обґрунтуванням шляхів розвитку міжбюджетних відносин, методів підвищення ефективності щодо визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.

Мета статті полягає у дослідженні проблем і перспектив розвитку міжбюджетних відносин та механізму їх регулювання в умовах виходу з фінансово-економічної кризи в Україні.

Питанням дослідження проблеми становлення та розвитку міжбюджетних відносин присвячено низка робіт зарубіжних та вітчизняних учених-економістів: В.Асадчева, Н.Балдич, В.Баранової, В.Бодрова, Т.Бутурлакіної, О.Василика, В.Глуценка, В.Кравченка, О.Кириленко, С.Львовочкіна, І.Луїної, В.Опаріна, К.Павлюка, В.Пилипіва, В.Столярова, Л.Тарангул, І.Чугунова та ін.

Однак, незважаючи на це, вирішення завдань щодо підвищення ефективності міжбюджетних відносин у період виходу країни з фінансово-

економічної кризи є малодослідженими. Передусім це стосується розробки нових підходів до вирішення низки питань щодо взаємодії бюджетів різних рівнів, адекватного розвитку регіонів з урахуванням їх можливостей та відмінностей з метою забезпечення проведення єдиної бюджетної політики в державі.

Трансферти є одним з інструментів впливу держави на регіональний розвиток. Значення розвитку трансфертних відносин зумовлена тим, що в регіонах, які об'єктивно різняться за ресурсними, природно-кліматичними, економічними, демографічними, соціальними умовами, мають виконуватися наступні умови рівноваги:

- ✓ населення в різних регіонах повинно мати близькі реальні доходи і умови життєдіяльності;

- ✓ регіональні бюджети повинні характеризуватися близькою самозабезпеченістю дохідних частин та можливостями фінансування своїх видатків, що забезпечують близькі рівні (в реальному обчисленні) неринкових послуг у регіоні;

- ✓ капітал, що функціонує на подібних сегментах ринків різних регіонів (або намагається вийти на них), повинен мати близьку рентабельність.

Тож, незважаючи на певні успіхи на шляху вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні, слід підкреслити, що ця система відносин загалом далека від досконалості. Реформування механізмів бюджетного вирівнювання на основі міжбюджетних трансфертів обов'язково слід здійснювати в комплексі з реформуванням соціальної сфери, адміністративно-територіальним реформуванням, реалізацією державної регіональної політики.

Фінансові потоки з регіонів-донорів до державного бюджету України і з державного бюджету – в регіони мають бути збалансованими, а залишки податкових надходжень зібрані на їх території, оптимізованими, інакше з часом держава може збанкрутувати. Водночас слід послідовно впроваджувати напрями бюджетної політики, що стимулювали б зацікавленість регіонів у подоланні дотаційності своїх бюджетів. Для прикладу, питома вага офіційних трансфертів в загальних доходах місцевих бюджетів Чернівецької області складала у 2006 році 63,2%, у 2007 році – 65,7%, у 2008 році – 69,5%, у 2009 році – 66,3%, у 2010 році – 69,3%.

Правова та інституціональна база міжбюджетних відносин в Україні, у тому числі і трансфертних відносин, потребує невідкладного перегляду чинних базових законів й виправлення наявних у них невідповідностей, усунення прихованих зобов'язань та незабезпечених належним фінансуванням повноважень. Це прислужиться підвищенню прозорості перебігу бюджетного процесу, заповнить прогалини щодо ключових питань функціонування системи міжбюджетного фінансування (зокрема трансфертів, методик визначення бюджетних нормативів чи мінімальних потреб у видатках).

Необхідно уніфікувати бюджетне законодавство із законодавством, що

регламентує діяльність місцевого самоврядування. Зокрема в останньому мають бути висвітлені: правила і процедури делегування повноважень місцевими органами влади як вищим, так і нижчим рівням влади, а також порядок відкликання делегованих повноважень; порядок визначення обсягів фінансування, необхідного для реалізації делегованих повноважень після передачі їх від одного рівня до іншого.

Мають бути приведені у відповідність відповідальність органів влади певного рівня з їхніми правами щодо прийняття рішень про зменшення чи збільшення зобов'язань за видатками.

Для визначення оптимального розподілу податкових доходів між державним і місцевими бюджетами, за якого досягається найбільше зростання фінансової самозабезпеченості регіонів, необхідно обрати критерій оптимізації (максимум середньої бюджетної самозабезпеченості регіонів; максимум кількості регіонів, які збільшили свою бюджетну самозабезпеченість; максимум кількості самозабезпечених регіонів).

Запровадження державних мінімальних соціальних стандартів у сфері споживання населенням матеріальних благ і послуг повинне передбачати стандартизацію розмірів оплати праці і пенсій, а також набір загальнодоступних і безплатних послуг освіти, охорони здоров'я та культури. В основі формування стандартів у цій сфері мають бути положення Конституції України щодо основних соціальних гарантій у відповідних сферах.

Нормативно-правова база щодо формування й надання міжбюджетних трансфертів в Україні повинна встановлювати загальні правові засади регулювання міжбюджетних відносин між центром і регіонами, передбачати впровадження технології бюджетного регулювання, виходячи з системних оцінок реального фінансового, ресурсного, майнового та інших потенціалів, а також показників рівня і якості життя населення кожного регіону, а не лише із знеособленої бюджетної забезпеченості на душу населення, визначати порядок оцінки результативності і контролю цільового використання відповідних коштів, наданих у вигляді тих чи інших трансфертів.

Також необхідно встановити єдині принципи фінансових відносин не лише центру з регіонами, а й регіонів між собою, оскільки слід ширше практикувати міжбюджетні горизонтальні стосунки, коли регіони самі будуть кредитувати один одного на основі власних інтересів у взаєминах розвитку та інтеграції, створенні спільного міжрегіонального ринку. В Україні існує як горизонтальний, так і вертикальний механізми бюджетного вирівнювання.

Інтереси органів місцевого самоврядування і збереження стабільності бюджетної системи вимагають, щоб міжбюджетні трансферти прив'язувалися до відносно прогнозованих макроекономічних показників (валовий внутрішній продукт, частка державного бюджету в зведеному, сукупні податкові доходи).

Розрахунок субсидій доцільно провадити з урахуванням витрат, що формують тарифи, рівень бідності населення в регіонах та сезонність виплат

(по газу, електроенергії), а асигнувань на благоустрій – загальної площі міст чи селищ (що збільшить норматив витрат, який включав би витрати на озеленення, санітарну очистку, благоустрій кладовищ, парків, озер). Тобто, слід запровадити адекватні сучасним вимогам нормативи витрачання коштів по конкретних напрямках на місцевому рівні.

Доцільно перейти до встановлення у державному бюджеті часток регіонів у загальній сумі трансфертів, а не абсолютних величин трансфертів, що разом із вирішенням питання про стійкі джерела формування трансфертних фондів дозволить регіонам одержувати кошти відповідно до рівня наповнюваності таких фондів.

Для підвищення обґрунтованості визначення міжбюджетних трансфертів у перспективі (із зростанням бюджетного потенціалу, збільшенням фактичного збирання податкових платежів) слід переходити до розрахунку скоригованих податкових ресурсів окремого регіону як різниці між його податковими ресурсами і додатковим (у вигляді видатків, що притаманні лише конкретному місцевому бюджету, на утримання тих чи інших об'єктів) фінансовим тягарем. Саме розрахований таким чином (а не первинний) обсяг скоригованих податкових ресурсів регіону має братися за основу визначення обсягів трансфертів регіонам з державного бюджету.

Трансферти мають визначатись з урахуванням об'єктивних регіональних факторів подорожчання бюджетних послуг (індексів бюджетних видатків), а також кредиторської заборгованості.

Для кардинального і ефективного поліпшення державної підтримки регіонів необхідний комплексний та концентрований підхід, а не розпорошення допомоги по різних напрямках. Програмно-цільовий метод – найбільш результативний при вирішенні важливих народногосподарських проблем, тоді як метод відокремлених заходів призводить до розпорошення ресурсів.

При цьому необхідно приділити належну увагу розробці організаційних та методичних основ підготовки й реалізації цільових державних і регіональних програм розвитку територій, надаючи важливого значення підвищенню їх якості й результативності, в тому числі обґрунтуванню виділення регіонів зі статусом особливої державної підтримки (керуючись виключно об'єктивними критеріями). У цьому зв'язку вбачається доцільним створення державного науково-методичного центру підтримки регіонів.

Дуже важливо перейти до програмного механізму реалізації всіх цільових трансфертів. Тип програми може визначатися видом трансферту – поточного чи капітального, наявністю чи відсутністю вимоги зустрічного фінансування, характером участі сторін у програмі, строковістю і багатьма іншими факторами. Програма маже мати уповноважений орган з її виконання, на рахунок якого перераховуватимуться кошти державного бюджету, а також місцевого бюджету, якщо це обумовлено умовами програми.

Визначення регіонів, що потребують фінансової підтримки за допомогою

міжбюджетних трансфертів, слід визначати на підставі розробки спеціальних індикаторів фінансової безпеки, які мають розраховуватися з передбаченням внутрішнього валового продукту на душу населення, наявного рівня безробіття, нормативів фінансової забезпеченості на одного жителя. Мінімальні соціальні стандарти, на основі яких мали б формуватися мінімальні обсяги місцевих бюджетів, повинні визначитись з урахуванням нормативів матеріально-технічного забезпечення закладів освіти на одного учня, клас, групу, одиницю площі, об'єм приміщень тощо.

Завдання з регіонального бюджетного вирівнювання слід зафіксувати у відповідній державній програмі, де має зазначатися, які надмірні диспропорції є, що треба зробити для подолання несприятливих тенденцій, що дозволить, нарешті, взяти під контроль і управління цей процес. Така програма має передбачати:

- ✓ зосередження уваги на заходах з дотримання на всій території України конституційних соціальних гарантій й вирівнювання можливостей для цього у відсталих (депресивних) регіонах до необхідного рівня;

- ✓ конкретизацію і деталізацію соціальних послуг, їх характеристик й розробку державних мінімальних соціальних стандартів, здійснення на території окремих регіонів інвентаризації стану з дотримання конституційних соціальних гарантій виходячи з конкретизації їх в державних мінімальних соціальних стандартах і визначення відхилення у випадках їх недотримання;

- ✓ забезпечення умов і стимулів на місцях органів влади і суб'єктів господарювання для створення конкурентоспроможних виробництв, ефективного використання власних природних ресурсів з метою нарощування податкового потенціалу й збільшення дохідної частини місцевих бюджетів.

Крім того, здійснення фінансового вирівнювання буде ефективним лише за умови проведення широкомасштабної адміністративно-територіальної реформи. Найбільш доцільним вважається укрупнення адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням низки чинників, серед яких одним з визначальних повинен бути фінансово-податковий.

Одночасно з проведенням реформи адміністративно-територіального устрою необхідно здійснювати муніципальну реформу, в ході якої мають бути врегульовані питання утворення, перетворення та ліквідації територіальних громад. У цьому аспекті для розв'язання бюджетних проблем необхідно розробити відповідні механізми, адже в результаті муніципального процесу будуть виникати нові суб'єкти міжбюджетних відносин. Відповідно, буде змінюватися потреба в наданні місцевих суспільних послуг та їх фінансуванні.

Таким чином, формування дієвої системи міжбюджетних трансфертів має неодмінно відбуватися в контексті оптимізації всієї системи міжбюджетних відносин.

Державне регулювання міжбюджетних відносин має включати визначення ідеології і концепції державного регулювання, формування його структури і

нормативно-правового забезпечення, інформаційно-аналітичну оцінку пріоритетів держави в цій сфері, оцінку фінансових ресурсів на загальнодержавному і регіональному рівнях.

Розглядаючи окремі питання вдосконалення міжбюджетних відносин, необхідно виходити з принципово іншої ідеології – захищати інтереси насамперед місцевих бюджетів. Тому пріоритетним напрямком реформування міжбюджетних відносин повинно бути зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, які є фундаментом всієї бюджетної системи і фінансовою основою місцевого самоврядування. Результатом здійснення цих перетворень має бути ефективне функціонування центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування задля забезпечення економічної, політичної, соціальної стабільності як у державі в цілому, так і в усіх регіонах України окремо. Досягнення успіху у здійсненні реформ можливе тільки за умови гармонічного збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів, підвищенні ролі місцевих фінансів, забезпеченні фінансово-економічної незалежності регіональних органів, що дасть змогу подолати кризову ситуацію і забезпечити сталий, рівномірний і збалансований розвиток усіх регіонів держави.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]: Верховна Рада України від 08.07.2010р. № 2464-VI. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Асадчев В. М. Трансферти в системі міжбюджетних відносин : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. екон. наук : спец. 08.04.01 "Фінанси, грошовий обіг і кредит" / В. М. Асадчев. — К., 2003. — 20 с.
3. Баранова В. В. Сучасні питання проблематики розвитку міжбюджетних відносин в Україні / В. В. Баранова, В. В. Глущенко. — Х. : Константа, 2006. — 115 с.
4. Гончаренко О. В. Механізм організації міжбюджетних відносин в Україні / О. В. Гончаренко // Актуальні проблеми економіки. — 2007. — № 4 (70). — С. 75—85.
5. Журба О. С. Соціально-економічні засади формування системи міжбюджетних відносин в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.01 "Економічна теорія та історія економічної думки" / О. С. Журба. — К., 2007. — 19 с.
6. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна / Нац. акад. наук України; Ін-т. економ. прогноз. — К. : Наукова думка, 2006. — 432 с.
7. Мацюра, С. І. Трансферти в системі міжбюджетних відносин / С. І. Мацюра // Актуальні проблеми економіки. — 2009. — №5. — С.223-229.
8. Слухай С. В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко // Фінанси України. — 2007. — № 8. — С.63—72.
9. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.gov.ua>.