

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті проведено ретроспективний аналіз становлення міжбюджетних відносин, виявлено їх основні недоліки на кожному етапі формування бюджетної системи України.

В статті проведено ретроспективний аналіз становлення межбюджетных отношений, выявлены их основные недостатки на каждом этапе формирования бюджетной системы Украины.

This article presents the retrospective analysis of the development of intergovernmental relations, found their main shortcomings at every stage of the budgetary system of Ukraine.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, бюджетна система, місцеве самоврядування, трансферти, міжбюджетне вирівнювання.

Міжбюджетні відносини є найважливішою складовою ринкового фінансового механізму регіонального розвитку. Їхня раціоналізація й гармонізація є головним завданням регулювання перерозподільчих відносин у фінансовій системі України. З метою забезпечення економічної незалежності при формуванні регіональної політики держави необхідно враховувати специфічні особливості розвитку регіонів, історичних умов їхнього формування. Основними елементами механізму державного регулювання регіонального розвитку є: нормативно-правова база, реалізація політики регіонального розвитку, регіональних програм, бюджетно-фінансове регулювання регіонального розвитку й селективна підтримка окремих регіонів, розвиток міжрегіонального співробітництва.

Актуальність теми зумовлена соціально-економічними та політичними процесами, які відбуваються на даний час в Україні і значною мірою впливають на взаємодію бюджетів різних рівнів.

Метою дослідження є аналіз історичних аспектів розвитку міжбюджетних відносин з метою його використання для забезпечення ефективності реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Проблематиці міжбюджетних відносин присвячено значну кількість наукових праць вітчизняних практиків і науковців, зокрема В.Д.Базилевича, О.Д.Василика, В.І.Кравченка, О.П.Кириленко, І.О.Луніної, В.Опаріна, К.В.Павлюк, С.В.Слухая, Л.Л.Тарангул, І.Я.Чугунова, О.В.Шевченка та ін.

Економічна і політична взаємодія державних і місцевих органів влади в Україні починається з часів появи перших державних утворень – грецьких міст-держав у Південному Причорномор'ї та Приазов'ї (V ст. до н.е.). Основи місцевого самоврядування та оподаткування майбутньої Київської Русі закладалися ще у 862-879 роках князем Рюриком. Саме тоді нарівні з верховною князівською владою утвердилася помісна влада. За часів княгині Ольги було вперше започатковано елементи розмежування державної княжої казни та власних доходів правителя держави.

Наступний етап розвитку бюджетних відносин на території сучасної України

характеризується становленням українського козацтва. Запорізька Січ мала завершену систему збирання та витрачання коштів, бюджет Січі був беззбитковим, і його збалансування досягалося трудовими повинностями, зменшенням платні, регулюванням експортно-імпорتنих операцій, покриванням частини державних потреб за рахунок старшини, хоча щодо останнього зворотний процес також мав місце [7, с. 147].

Після возз'єднання України з Росією ще майже півстоліття Україна зберігала всі атрибути державності, в тому числі самостійність фінансового господарства. На початку 20-х років XVII століття уряд царської Росії почав стягувати значні суми видатків у своє розпорядження. Вважається, що з цього часу настав період тривалістю 280 років, коли Україна стала колонією, змушеною вносити на потреби метрополії більше, ніж четверту частину свого національного доходу [13, с.121].

Після Великої Жовтневої соціалістичної революції (1917–1922 роки) Україна спробувала створити власну бюджетну систему і самостійно будувати взаємовідносини з місцевими органами влади, однак ця спроба успіху не мала.

Черговий етап міжбюджетних відносин в Україні пов'язаний із адміністративно-командною системою і плановою економікою СРСР. Для періоду з 1922 по 1936 рік характерною була певна децентралізація бюджетної системи й бюджетних повноважень на користь союзних республік і місцевих органів влади [8, с.29]. У цей час уперше почав застосовуватися такий елемент фінансового вирівнювання в міжбюджетних відносинах, як субвенція, яка надавалася з урахуванням економічного потенціалу території, рівня задоволення місцевих потреб.

Із прийняттям у 1936 році нової Конституції СРСР була здійснена жорстка централізація бюджетної системи, яка проіснувала весь період до розпаду СРСР. До єдиного державного бюджету СРСР включалися союзний бюджет і державні бюджети союзних республік (республіканські й місцеві). Бюджетне регулювання здійснювалося, в основному, методом відсоткових відрахувань від загальнодержавних доходів.

Першим законодавчим актом, з якого розпочалося формування вітчизняної бюджетної системи, став Закон України від 5 грудня 1990 року «Про бюджетну систему України», яким за кожною ланкою бюджетної системи закріплювалися відповідні доходи і видатки; визначалося, що збалансування бюджетів досягається за допомогою регулюючих загальнодержавних доходів.

У 1995 році Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону «Про бюджетну систему України», детально регламентувавши бюджетний процес, порядок розподілу видатків між різними видами бюджетів. У зазначеному законі уперше використовується поняття «вирівнювання» та зазначається необхідність проведення розрахунків необхідних витрат для вирівнювання економічного, соціального та екологічного стану адміністративно-територіальних одиниць.

Наступним фундаментальним актом щодо міжбюджетних відносин стала Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, якою встановлено право територіальних громад самостійно затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання, визначено нові принципи побудови міжбюджетних відносин.

Важливим положенням основного закону країни (ст. 142) є те, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні бюджетів місцевого самоврядування, компенсує витрати органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади [1].

У 1996 році в українську практику було вперше запроваджено поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів разом із введенням нової бюджетної класифікації, згідно з якою їх поділяли на дві групи залежно від цільового спрямування коштів: поточні (грошові допомоги (дотації), які одержували бюджети нижчих рівнів за недостатньої ефективності дохідних джерел) і капітальні (офіційні трансферти (субвенції), які передбачали цільове використання одержаних коштів) [9, с. 288].

На подальший розвиток міжбюджетних відносин певним чином вплинуло приєднання України у 1996 році до Європейської хартії місцевого самоврядування, статтею 9 якої (п. 5) визначено, що захист більш фінансово слабких місцевих влад вимагає запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести [10, с.62].

Відповідні положення хартії знайшли відображення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятому в травні 1997 року. У законі була закріплена самостійність місцевих бюджетів, підкреслено, що місцеві бюджети повинні бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб.

З прийняттям у 2001 році Бюджетного кодексу України розпочався новий період розвитку міжбюджетних відносин. Кодекс принципово змінив порядок планування доходів і видатків місцевих бюджетів та організацію взаємовідносин між ними [2].

Бюджетна реформа в Україні проходила у два етапи. На першому етапі (з 2001 року) змінилися взаємовідносини міністерства фінансів з обласними бюджетами, бюджетом Автономної Республіки Крим і бюджетами міст Києва та Севастополя, обласних бюджетів – з бюджетами районів та міст обласного значення. На другому етапі реформи (з 2005 року) відбулася зміна міжбюджетних відносин на базовому рівні місцевого самоврядування. З прийняттям у 2004 році Закону України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» принципи Бюджетного кодексу в частині міжбюджетних

взаємовідносин поширилися на всі територіальні громади держави.

У 2001 році уряд уперше перейшов до єдиних правил розподілу трансфертів і відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на основі формалізованих і об'єктивних критеріїв та розрахунків.

Водночас, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2000 року 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 не створив дієвого механізму стимулювання регіонів до пошуку та збільшення податкового потенціалу. Також надання трансфертів не ув'язувалося з прогнозними показниками розвитку окремих регіонів і держави загалом [5].

Починаючи з 2001 року, бюджетне вирівнювання в державі проводилося за допомогою Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами [6].

Застосування формульного методу розрахунку вирівнювальних трансфертів сприяє раціональному та справедливому розподілу фінансових ресурсів між територіями та запобігає прийняттю суб'єктивних рішень. Водночас, запроваджена формула розподілу міжбюджетних трансфертів в Україні мала певні недоліки.

Л.Тарангул вважає, що проблемними питаннями формули є: завищення значення коефіцієнта відносної податкоспроможності через врахування податкових пільг, які надаються в основному центральним урядом; застосування у формулі для розрахунку коефіцієнта податкоспроможності показника чисельності населення, оскільки він не відображає соціально-економічних процесів внаслідок тінізації економіки; позбавлення місцевих урядів стимулів збільшувати власні доходи; стабільність у часі; залежність від змін у законодавстві; неврахування одноразових заходів місцевої влади з мобілізації доходів [12, с.100].

Перехід від планування за мережею до планування за нормативами був не безболісним, особливо для тих громад, які мали значну мережу. Виявилось, що оптимальні варіанти врахування інтересів різних територій в бюджетному процесі знайти дуже важко.

Оскільки порядок формульного розрахунку видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, не враховує і не може врахувати відмінність наявної мережі бюджетних установ, яка склалася історично, конфлікт виникає в тому, що видатки місцевих бюджетів, розподіляючись, виходячи з кількості населення або одержувачів послуг, не задовільняють повною мірою потреб місцевих бюджетів.

До основних бюджетних недоліків цього періоду слід віднести надмірну централізацію фінансових ресурсів у державному бюджеті, коли зібрані в

регіонах податкові надходження вилучаються до державного бюджету, а звітди повертаються в регіони у вигляді дотацій та субвенцій; недостатність розрахункових обсягів фінансових ресурсів на виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень; недостатність стимулів, які спонукали б органи місцевого самоврядування до нарощування доходів, які збираються на територіях, тощо.

З метою врегулювання накопичених проблем у липні 2010 року прийнято новий Бюджетний кодекс України, який має забезпечити продовження бюджетної реформи для досягнення стратегічних цілей сталого розвитку країни. Новий Бюджетний кодекс не містить «революційних» фундаментальних перетворень порівняно з прийнятим у 2001 році, але він удосконалює, доповнює, узгоджує між собою та з іншими законами положення, що діють сьогодні. На відміну від попереднього варіанта, Кодекс конкретизує доходи місцевих бюджетів (ст. 69), що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, чого раніше не було. Зазнав змін перелік доходів бюджетів місцевого самоврядування, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів [2].

Змінилися і складові доходів районних та обласних бюджетів, які беруться до уваги при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, але з протилежними тенденціями. Перелік доходів для районних бюджетів скоротився, із нього виключено такий вид доходів, як частина плати за землю (плата за землю тепер повністю зараховується до бюджетів місцевого самоврядування серед доходів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів) та надходження адміністративних штрафів, що накладаються районними державними адміністраціями (цей вид доходів тепер не враховується при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів).

У Кодексі з'явився такий новий термін, як кошик доходів державного бюджету, з якого здійснюється перерахування дотацій вирівнювання місцевим бюджетам (ст. 2). Раніше перелік таких надходжень затверджувався щорічно у законі про Державний бюджет. Водночас, у системі бюджетного вирівнювання суттєвих змін не відбулося.

У бюджетній системі України не пройшла справжня децентралізація з розширенням фінансової бази регіонів за рахунок передачі їм з центрального бюджету потужних фінансових джерел.

Не встановлено прямих відносин між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування, надання трансфертів яким здійснюється районами, що переміщує суб'єктивний чинник розподілу коштів на рівень районів і спричиняє конфлікти між районною радою (яка не має виконавчого комітету і питання бюджетів делегує до районної адміністрації) та обласною адміністрацією, районною адміністрацією, а також між радами сіл, селищ, міст районного значення та районною владою.

Таким чином, система міжбюджетних відносин в Україні має глибоке

коріння, зародилася понад тисячоліття тому, історія її становлення свідчить про неоднозначний та суперечливий характер даних відносин, які у своєму розвитку пережили періоди як жорсткої централізації ресурсів, так і певної децентралізації, пов'язаної з розвитком місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: за станом на 1 вересня 2011 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
2. Бюджетний кодекс України: за станом на 1 вересня 2011 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: від 08.07.2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
3. Бюджетний кодекс України: кодекс втратив чинність на підставі Кодексу № 2456-VI (2456-17) від 08.07.2010 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: від 21.06.2001 р. № 2542-III. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2542-14>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: за станом на 1 вересня 2011 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=5&nreg=280%2F97-%E2%F0>.
5. 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 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України: від 29.12.2000 р. № 1932. – Режим доступу: http://uazakon.com/documents/date_62/pg_gdnroe/index.htm.
6. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України: від 05.09.2001 р. № 1195. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=51955&cat_id=35491.
7. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України : навч. посіб. [Текст] / Ю.В. Пасічник. – К.: Знання, 2008. – 670 с.
8. Василик О.Д. Державні фінанси України : підруч. [Текст] / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 608 с.
9. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) [Текст] / О.П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 381 с.
10. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. [Текст] / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
11. Слухай С.В. Трансфертні відносини у контексті неінституціональної економічної теорії [Текст] / С.В. Слухай // Наукові праці: Наук. зб. / Наук.-досл. фін. ін-т. – 2005. – Вип. 1 (30). – С. 20-26.
12. Тарангул Л.Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) : монографія [Текст] / Л.Л. Тарангул. – Ірпінь: Академія держ. податк. служби України, 2003. – 286 с.
13. Тимчук О. Ретроспективний аналіз розвитку державних фінансів української держави [Текст] / О. Тимчук // Економічний аналіз. – 2008. – № 3 (19) – С. 119-122.
14. Юшко С.В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи [Текст] / С.В. Юшко // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С.86-97.