

## УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН ЯК ОДНІЄЇ З ЗАСАД ЗМІЦНЕННЯ ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

**Анотація.** У статті розглянута діюча модель міжбюджетних відносин України, яка не сприяє утворенню необхідних стимулів у регіональній й місцевої влади по забезпеченню належного управління бюджетами. На порядку денному є формування дієвої моделі міжбюджетних відносин за принципами - соціальна справедливість, економічна ефективність, політична стабільність.

**Постановка проблеми.** З формуванням нової структури економіки України зросла відповідальність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за забезпечення соціальних гарантій. Мінімумально необхідні витрати бюджетної системи стають непосильними для місцевих органів. Як переконує досвід розвинутих країн, фінансові проблеми регіонів розв'язуються шляхом реформування всієї системи місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин. Метою такого реформування є створення надійної, раціональної системи фінансових відносин між різними рівнями держави. Недостатня ефективність їхнього функціонування може стати фактором гальмування суспільного розвитку, провокує загострення суспільних протиріч, викликаних суттєвою диференціацією рівнів фінансового забезпечення між окремими адміністративно-територіальними одиницями.

Одним із способів зміцнення доходної частини місцевих бюджетів є застосування правильної політики регулювання міжбюджетних відносин, та моделі міжбюджетних відносин. Формування дієвої моделі міжбюджетних відносин, з одного боку, є запорукою створення регіональної економіки, що стабільно розвивається, а з іншого - гарантією того, що кошти державного та місцевих бюджетів будуть витрачатися ефективно. Тому, ця проблема потребує ретельнішого вивчення та дослідження з урахуванням світового досвіду [1,

C.227].

Проблема міжбюджетних відносин актуальна нині не лише для України. Прагнення до побудови в Україні ефективної системи взаємовідносин між органами різних рівнів у бюджетній сфері і бажання уникнути економічно необґрунтованих рішень спонукає до вивчення як позитивного, так і негативного світового досвіду в організації міжбюджетних відносин. Будь-яка бюджетна система повинна бути зорієнтована на розв'язання завдань будівництва системи, яка відповідала б таким основним вимогам, як соціальна справедливість, економічна ефективність, політична стабільність [2].

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Над теоретичними основами організації міжбюджетних відносин працювали такі зарубіжні економісти, як Р. Масгрейв, В. Уотс, Дж. Стігліц. З 90-х рр. ХХ ст. проблемами міжбюджетних відносин починають активно займатися економісти з країн СНД. Великий внесок у вивчення міжбюджетних відносин зробили вітчизняні економісти О. Кириленко, М. Кульчицький, І. Луніна, С. Слухай та ін. У Росії – у працях Бежаєва О., Богачової О., Ігудіна А., Колесова А., Крилова Г., Лексина В., Любимцева Ю., Подпоріної І., Христенка В., Швецова А. Проте на сьогодні у вітчизняній економічній науці, зокрема у сфері міжбюджетних відносин є питання, які потребують подальшого доопрацювання.

**Формулювання цілі статті.** Узагальнити проблеми у системі міжбюджетних відносин, які складаються на сучасному етапі розвитку нашої держави, бо ефективність функціонування міжбюджетних відносин України одне із головних питань, від вирішення якого залежить також міжнародний престиж країни та її місце на світовій арені. Визначити напрямки, щодо перебудови міжбюджетних відносин, які мають бути націлені саме на удосконалення доходної частини місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, бо вони позбавлені стимулів до збільшення доходів та раціонального їх використання.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття “міжбюджетні відносини” пройшло еволюцію від визначення його як “відносини між бюджетами” до тлумачення поняття як складової системи фінансових відносин між інститутами публічної влади в країні, а також має свої історичні корені [3].

Проблема відносин між центральними та місцевими органами влади у сфері розподілу відповідальності за виконання тих чи інших функцій та їх

фінансування постала ще з часів виникнення правової держави наприкінці XVIII - XIX століття. Розподіл відповідальності між державою та органами місцевого самоврядування обумовив необхідність їх взаємодії між собою, розподілу функцій, сфер відповідальності, повноважень, а також визначення способів фінансування суспільних потреб [4].

Відмінності в організації міжбюджетних відносин обумовлюють різні їх моделі: у федеративних країнах – бюджетний федералізм, у межах якого виділяють конкуруючий (США, Канада) і співпрацюючий (Німеччина, Австрія), в унітарних – бюджетний унітаризм. В Європі вирізняють південноєвропейську (Іспанія, Італія, Франція) і північноєвропейську моделі (Швеція, Норвегія, Данія, Великобританія) [5].

Протягом останніх двох десятиліть у всьому світі спостерігається зацікавленість до децентралізації управління. Наміри децентралізації цілком обгрунтовані, як розвинуті так і країни з перехідною економікою намагаються оспорити монополію прийняття рішення центрального уряду на користь місцевого самоврядування. У розвинутих країнах, децентралізація є ефективним інструментом для реорганізації уряду у напрямку забезпечення суспільних благ та послуг. Як сказав Стиглер – „Фіскальна децентралізація приводить уряд ближче до народу, а тому уряд починає працювати краще” [6, С. 32].

Фінансова відповідальність – головний елемент фіскальної децентралізації. Якщо місцеві органи влади повинні виконувати децентралізовані повноваження ефективно вони повинні мати адекватний рівень доходів. Фінансова децентралізація має багато напрямків, та може включати:

- Самофінансування.
- Міри спільного фінансування та спільного виробництва, через які користувачі беруть участь у забезпеченні послуг і інфраструктури через грошово-кредитні або трудові внески.
- Розширення бази місцевих доходів, через податки із власністю або податки на продажі
- Міжбюджетні трансферти, які розподіляють загальні доходи зібрані центральним урядом між місцевими органами влади на загальні та на спеціальні цілі.
- Дозвіл центрального уряду на вихід до ринку позичкового капіталу із гарантіями по запозиченням [7].

Важливим фактором показника рівня децентралізації є рівень до якого центральний уряд надає автономію, щодо розподілу видатків. Інший, важливий чинник – це спроможність місцевих органів влади мобілізувати додаткові надходження.

Рівень фінансової автономії можна вирахувати як суму власних надходжень, на які впливають місцеві органи влади до загалу, тобто всього доходів місцевого бюджету. Цей показник по Україні не перевищує 3 відсотків. Тобто фінансова автономія дуже обмежена. У порівнянні із країнами західної Європи, то в середньому по цим країнам ми можемо спостерігати найбільший рівень - 62% у Швеції, 32% у Бельгії, та мінімальний рівень - 6% у Латвії.

Самостійність місцевих бюджетів в Україні гарантується власними і закріпленими за ними на стабільній основі частками загальнодержавних доходів, правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів. Однак регіональні органи влади мають досить низький ступінь незалежності щодо розпорядження власними надходженнями, тому регіони не можуть забезпечити соціально-економічний розвиток за рахунок власних надходжень. Місцева влада може використовувати податки і збори тільки в межах конституційних функцій. Податкова автономія обмежується лише правом запровадження місцевих податків і зборів згідно встановленого законодавством переліку і в межах, визначених Верховною Радою, а також користуванням місцевими пільгами.

Головною перешкодою ефективного функціонування органів місцевого самоврядування є низький рівень ресурсного забезпечення.

Отже, бюджетна система України сьогодні недостатнім чином відповідає потребам регіонального розвитку. Надмірна централізація фінансових потоків призводить до того, що органи місцевого самоврядування не мають можливості реалізувати у повній мірі свої повноваження, а незначимість власної доходної бази породжує залежність від вказівок центральних органів влади.

Внаслідок неможливості проведення власної політики у задоволенні місцевих інтересів, зменшується авторитет органів місцевого самоврядування, а це ставить під сумнів перспективи розвитку демократичних відносин на місцевому рівні й у масштабах усієї країни [8, С.64-65].

Формування доходної частини місцевих бюджетів України повинно існувати не тільки у формі різних податків і зборів, а також у формі різних часток відрахувань від податків і зборів. Інакше він суперечить необхідності

усунення принципу транзитивності загальнодержавних податків. Право оподаткування і здійснення податкової політики дає можливість різним рівням влади брати свою справедливу частку доходів від економічного розвитку. Система надання всім рівням влади доступу до однорідних джерел надходжень є аргументом на користь введення сумісних податків - це засіб недопущення залежності конкретних рівнів бюджетної системи від одних потоків надходжень. Іншими словами, місцеві бюджети мають формуватися із власних джерел доходів, а також із частки від загальнодержавних податків.

І головне, перетворення у формуванні доходної частини місцевих бюджетів, а таким чином і у видатковій частині має виявлятися у тому, що регіональні кошти мають розподілятися пропорційно чисельності та структурі наявного населення, величині інших показників, які відображають економічний потенціал регіонів і ступінь його використання (структурні різниці мають бути відповідно враховані).

Функції, пов'язані з наданням суспільних благ, мають бути децентралізовані, особливо коли йдеться про послуги регіонального чи місцевого значення, це дає значний вигравш суспільного добробуту за рахунок повнішого врахування потреб громадян, які проживають в окремих територіальних громадах.

Теорія й досвід пропонують, що обов'язки по витратах місцевих органів влади прописати настільки ясно, наскільки можливо, щоб збільшити відповідальність і зменшити дублювання та підвищити ефективність.

Взагалі, завдання центрального уряду повинні зводитись до встановлення стандартів і контролю. А місцеві органи влади повинні базуватися із наданням громадських послуг та удосконаленням інфраструктури.

Подальше реформування міжбюджетних відносин повинне бути націлене саме на оптимізацію доходної частини місцевих бюджетів, ставити в паритетні умови функціонування держави та місцевого самоврядування, а також стати запорукою :

**1. Ефективності внутрішнього ринку.** Тобто всі ресурси (капітал, робоча сила, товари та послуги) внутрішнього ринку повинні вільно переміщатися із однієї області до іншої, без перешкод.

**2. Національної рівності.** Надати всім місцевим органам влади рівні можливості по мобілізації достаніх фінансових ресурсів до своїх бюджетів. На нашу думку, головним аргументом є те, що потрібно звести до мінімуму

перерозподіл фінансових ресурсів, і останній здійснювати виходячи не із наявного доходу, а із потенціалу місцевого самоврядування (перерозподіл фінансових коштів з метою вирівнювання економічного розвитку регіонів має здійснюватися за допомогою стимулювання розвитку економічно стабільних регіонів за рахунок бюджетних коштів, тому що майбутнє держави залежить від наслідків їхньої господарської діяльності. Саме такі регіони спроможні досить швидко дати велику економічну віддачу і, відповідно, сприяти розвитку інших регіонів країни).

**3.Ефективнішого адміністрування податків.** Завжди є фіксовані витрати на збір податків, але ефективність буде вище тоді, коли центральний уряд надасть місцевим органам влади частку від державних доходів, тим самим зацікавить місцеве самоврядування, щодо формування своєї доходної частини.

**4.Чіткості визначень фінансових потреб.** Тобто для поповнення бюджетів місцевих органів влади повинні надаватися такі бази оподаткування, які безпосередньо пов'язані із подальшим їх використанням на благо даної місцевості.

**Висновки.** Тому, для досягнення оптимальної системи міжбюджетних відносин в Україні як однієї з засад зміцнення доходної частини місцевих бюджетів, потрібно зробити наступне:

1. Визначення додаткових доходних джерел, розширення доходної бази бюджетів. Податкова політика має бути заснована на ефективному використанні всіх можливостей оподаткування для розвитку економіки не тільки місцевих органів влади, а також для всього регіону. Збільшення надходжень до доходної частини місцевих бюджетів має здійснюватися за рахунок ширшого використання неподаткових платежів як доходних джерел місцевих бюджетів; поступової переорієнтації системи місцевих податків на доходи, які безпосередньо пов'язані з розширенням та активізацією виробництва, розвитком місцевого підприємництва; збільшення обсягів виробництва та послуг, які надають підприємства місцевого підпорядкування; розширення надходжень від доходів підприємств та комерційних структур для цільового фінансування; поліпшення якості роботи контролюючих органів, усунення неефективних місцевих податків та зборів, введення нових, а саме (податок на майно, будівельний збір).

Доцільним є звернення до зарубіжного досвіду, щодо місцевого

оподаткування та застосування таких податків як податок на володіння цінними паперами, на біржові операції, на володіння двома і більше будинками, на розміщення офісів у центральній частині міста.

Слід надати статус місцевого податку всім надходженням, які повним обсягом поступають до місцевого бюджету. До них можуть увійти плата за землю та інші природні ресурси місцевого значення (лісові та водні).

Місцева влада повинна мати право встановлювати податкові пільги підприємствам, що відіграють соціально важливу роль у регіоні.

2. Подолання недостатності місцевих доходних джерел, яке можливе через надання владним структурам регіонів права самостійно вводити територіальні надбавки до місцевих податків, виходячи з особливостей структури виробництва конкретного регіону. Так, частково обкладати додатковими податками (однак, інформація, щодо обкладаємого об'єкта повинна бути зібрана і проаналізована на центральному рівні). Удосконалення системи місцевого оподаткування сприятиме підвищенню ефективності надання місцевих громадських послуг жителям проживаючим на певній території. На порядку денному давно стоїть питання о реформуванні місцевого оподаткування, і тільки через прийняття Закону України „Про місцеві податки і збори” можна це зробити. У обов'язковому порядку необхідно доопрацювати Податковий Кодекс України та ухвалити.

3. Нами пропонується розглянути можливість запровадження механізму зацікавленості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у зміцненні місцевих фінансів шляхом закріплення за місцевими бюджетами на довгостроковій основі загальнодержавного податку – податку на прибуток підприємств. Здійснювати визначення нормативів відрахувань від податку на прибуток підприємств до місцевих бюджетів на основі диференційованих коефіцієнтів для різних рівнів місцевого самоврядування, що враховують місцеві особливості, рівень розвитку регіону. По-перше, на наш погляд відсоток від податку повинен формувати доходні джерела місцевих бюджетів знизу догори, тобто на базовому рівні повинно залишатися, як мінімум – 50% цього податку.

4. Запровадження фонду „комунального страхування”, як одного з фондів цільового призначення у складі доходів місцевих бюджетів. Дохідні джерела фонду визначити як амортизаційні нарахування на житлову площу власників квартир (не менше 1% від квартирної плати ), а відповідно видатки з фонду

повинні бути строго цільового призначення, а саме на житлове-комунальне господарство місцевих органів влади.

5. Стійкість при розмежуванні повноважень і відповідальності, що не може бути порушено в односторонньому порядку. Для реалізації такої стратегії потрібно: забезпечення законодавчо закріпленої автономії регіональної і місцевої влади з розподілом податкових і витратних повноважень; уточнення витратних зобов'язань кожного рівня і наявність законодавчих гарантій їх автономного фінансування за рахунок достатньої власної податкової бази.

6. Заміна дотацій вирівнювання субвенціями на виконання конкретних інвестиційних проектів, на розвиток тих галузей, які б дозволяли виходити регіонам з розряду слаборозвинених. Дотаційна політика державних органів влади має бути націлена на поступове зниження шляхом заміщення на механізми інвестування виробництва і підприємницької діяльності зі швидким обігом капіталу і більшою бюджетною ефективністю та товаронаповненням споживчого ринку.

7. Створення на регіональному рівні Інвестиційного банку розвитку регіонів, який дозволить на рівні регіонів вирішувати нагальні питання, шляхом залучення коштів, як на внутрішньому ринку позичкового капіталу, так і на зовнішньому.

Втілення зазначених вище заходів посилить фінансову самостійність місцевих бюджетів, надасть змогу місцевим органам влади самостійно визначати свої витрати, зміцнить економічне становище місцевих органів влади, а тим саме і держави в цілому, дозволить задовольняти потреби громадян у кожній місцевості на високому рівні у відповідності із світовими стандартами.

### Список літератури

1. Фурдичко Л., Гайдис Н. Міжбюджетні відносини в Україні в сучасних умовах // Регіональна економіка. - 2004. - № 2. - С. 225-229.
2. В.М.Ігнатко Проблеми регіонального розвитку держави // [www.municipal.gov.ua/data/loads/ignatko\\_2008.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/ignatko_2008.doc).
3. Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.04.01 / О.Я. Лилик; Наук.-дослід. фінанс. ін-т при М-ві фінансів України. — К., 2002. — 16 с. — укр.
4. І. Бураковський Реформа місцевих фінансів та міжбюджетних відносин в Україні: вісім проблемних питань // Економічні реформи сьогодні -



№38. – 2001// <http://www.ucipr.kiev.ua>.

5. В. Романюк *Форми і методи децентралізації* // [http://romanyuk.com/2007/03/post\\_2.html](http://romanyuk.com/2007/03/post_2.html).
6. Каун О.Б. *Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні* // *Фінанси України*. - 2005. - № 6. - С. 31-38.
7. *Decentralization and democratic local government programm handbook* // Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, Field Support, and Research U.S. Agency for International Development // <http://74.6.239.67>.
8. Колодій С.Ю. *Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання* // *Фінанси України*. - 2006. - № 3. - С. 63-68.