

Кузьменко Олена Анатоліївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри економіко-правових дисциплін КНУВС

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ЗАСАД СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблеми та головні причини кризових процесів, що існують на сучасному етапі функціонування бюджетної системи України. Визначено основні напрями вдосконалення системи міжбюджетних відносин.

The article is dedicated to the problems and principal causes of crisis processes which take place in the budget system of Ukraine. The author determines the principal directions of situation in the state budget system.

На практично у всіх країнах, що мають багаторівневу систему бюджетних відносин, міжбюджетні трансферти застосовують як механізм передачі повноважень щодо використання ресурсів від бюджетів одного рівня до бюджетів іншого рівня.

Як правило, через трансфертну політику забезпечуються: компенсація бюджетом нижчого рівня затрат на організацію заходів загальнонаціонального значення, вартість яких перевищує бюджетні можливості місцевого органу влади; сприяння розв'язанню проблем, викликаних бюджетно-податковою нерівномірністю; сприяння розв'язанню соціальних проблем, пов'язаних із регіональним економічним спадом; підтримка й заохочення місцевих органів до проведення адміністративних чи політичних реформ, визначених урядом.

Трансфертна політика повинна ґрунтуватися на прозорих і стабільних формулах розподілу ресурсів, передбачаючи стимули для пошуку додаткових власних джерел бюджетних доходів та скорочення витрат.

Саме на таких принципах побудована трансфертна політика в Україні, яка передбачена Бюджетним кодексом України. До міжбюджетних трансфертів (коштів, які безоплатно й безповоротно передаються з одного бюджету до іншого) належать: дотація вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, інші дотації. Формування міжбюджетних відносин в Україні до прийняття Бюджетного кодексу України здійснювалося відповідно до Закону України "Про бюджетну

систему України", на основі якого з державного бюджету до зведеного бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів областей, міст Києва і Севастополя та з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня передавалася частина доходів як диференційовані процентні відрахування від загальнодержавних податків, зборів й обов'язкових платежів, які справлялися на відповідній території, дотації та субвенції.

Для бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, розрахунковий обсяг доходів яких перевищував розрахунковий обсяг видатків, устанавлювався обсяг коштів, що передавалися до державного бюджету. Відповідно до статті 25 Закону України "Про Бюджетну систему України", розмір дотацій як з Державного бюджету зведеному бюджету Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, так і з місцевих бюджетів вищого рівня бюджетам нижчого рівня, визначався у разі незбалансованості доходів і мінімально необхідних видатків.

Обсяги дотацій та коштів, що передавалися до Державного бюджету з бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, а також з місцевих бюджетів нижчого рівня до бюджетів вищого рівня, обраховувалися як різниця між мінімально необхідними розмірами видатків бюджетів адміністративно-територіальних одиниць, розрахунково визначеними у розрізі функцій бюджетної класифікації, і розрахунковими обсягами надходжень, визначених відповідно до чинного законодавства по кожному доходному джерелу з урахуванням нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів до місцевих бюджетів.

Що стосується розрахунку обсягу видаткової частини місцевих бюджетів, то за умови відсутності в законодавчо визначеному порядку методики обрахунку мінімальних норм бюджетного забезпечення у розрахунку на душу населення планування розрахункових обсягів видатків бюджетів адміністративно-територіальних одиниць здійснювалося із застосуванням однакового підходу на основі показників, що відображали специфіку кожної галузі, або були спільними для всіх, на підставі єдиних норм і нормативів, динаміки витрат за попередні періоди тощо. Обсяги субвенцій визначалися за окремим розрахунком відповідно до запланованих напрямів їх використання.

Починаючи з 2000 року з метою стимулювання місцевих органів влади до нарощування доходної бази Державного бюджету з'явився новий вид трансфертів з Державного бюджету – додаткова дотація. Право на отримання додаткової дотації бюджетами областей та м. Севастополя настає з наступного дня після надходження у грошовій формі річних обсягів доходів до загального фонду державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотації, визначених у Законі України про Державний бюджет на відповідний рік.

Закони України "Про Державний бюджет України на 2005 рік", "Про Державний бюджет України на 2006 рік" не містять відповідної норми у зв'язку зі змінами в податковому законодавстві, але відповідно до пунктів Прикінцевих положень цих законів слід розробити про-

позиції щодо стимулювання місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування до нарощування доходів загального фонду Державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотації вирівнювання.

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу України, з *Державного бюджету місцевим бюджетам надаються такі трансферти:*

дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетом, бюджетам міст Києва і Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення; інші дотації;

субвенція на здійснення програм соціального захисту;

субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок надання пільг, встановлених державою;

субвенція на виконання інвестиційних проектів;

інші субвенції.

Між місцевими бюджетами надаються такі трансферти: дотація вирівнювання з міських бюджетів міст Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення та районних бюджетів бюджетам районів у містах, бюджетам сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, а також кошти, що передаються до цих бюджетів; субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків спільного користування; субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань; субвенції на виконання інвестиційних проектів; інші субвенції.

Характерною ознакою трансфертної політики в Україні є застосування формульного підходу до визначення обсягів трансфертів місцевим бюджетам та затвердження обсягів дотації вирівнювання та субвенцій у Державному бюджеті України безпосередньо для бюджету Автономної Республіки Крим та кожного обласного бюджету, бюджету міста Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, а також бюджетів районів. Це створило умови для реальної незалежності місцевих бюджетів у бюджетному процесі, що, насамперед, стосується незалежності бюджетів міст обласного значення та районів, суттєво зменшило вплив суб'єктивних чинників на формування місцевих бюджетів. Можна стверджувати, що з переходом на прямий розрахунок трансфертів місцевим бюджетам в Україні практично ліквідована бюджетна "матрьошка" [1].

Однак найбільш вагомим досягненням трансфертної політики є те, що вона створює економічні мотиви розвитку регіонів, закладає фінансову основу для реалізації державної регіональної політики. Незважаючи на умовну простоту цього підходу до розрахунку обсягів трансфертів, у ньому закладено визначальні для економічного розвитку регіонів принципи.

Насамперед, це принцип економічної зацікавленості до розширення податкової бази території. Він реалізується через обрахунок доходів місцевого бюджету, що входять у трансфертну формулу. Раніше, в умовах попередньої бюджетної системи, перевищення планових (за доходами) показників місцевого бюджету входило до бази розрахунків доходів наступного року, і, таким чином, зусилля місцевих органів влади на збільшення податкових надходжень зводилися нанівець. З прийняттям Бюджетного кодексу ситуація змінилася. Адже визначальним елементом обрахунку доходної частини є індекс податкоспроможності території, який являє собою коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності території порівняно з аналогічним середнім показником по Україні в розрахунку на одного мешканця. Таким чином, території, які досягають кращих (порівняно із середньоукраїнськими показниками) показників економічного розвитку, отримують додаткові надходження до бюджету від тих типів податків, що входять у формулу розрахунку трансферту.

Другий принцип, – це принцип зацікавленості в економічному витрачанні бюджетних коштів, який реалізується через обрахунок обсягів видатків. Бюджетним кодексом передбачено, що обсяг видатків обраховується із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, єдиних для всієї країни. Нормативи визначаються шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів держави, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг. Таким чином, нова бюджетна система не передбачає компенсації завищених видатків окремого бюджету через збільшення дотації вирівнювання цьому бюджету.

Обрахунок обсягу трансферту місцевому бюджету не враховує частину доходів місцевих бюджетів. Серед них – надходження від місцевих податків і зборів, плата за землю, податок із власників транспортних засобів, кошти від відчуження майна, що перебуває у комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, інших видів надходження. Такий підхід до обрахунку обсягів трансфертів дозволяє місцевим органам влади не тільки активізувати роботу щодо збільшення бюджетних надходжень від цих видів бюджетних платежів, а й започаткувати новий принцип планування бюджетів у частині виконання своїх повноважень. Позитивним надбанням сучасної трансфертної політики держави є запровадження системою автоматичного перерозподілу трансфертів, яка перетворила дотації з державного бюджету із найбільш ризикованого в надійне і стабільне джерело бюджетних надходжень. Нова система забезпечує не тільки повноту, а й рівномірність надходження коштів, що дозволяє місцевим органам влади здійснювати планові витрати відповідно до бюджетних розлісів.

Важливим кроком уперед стало визначення та законодавче закріплення механізму перерозподілу міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами. Насамперед, місцеві органи влади зобов'язані

для перерахування дотації вирівнювання затверджувати нормативи щоденних відрахувань від загального фонду (з урахуванням трансфертів) бюджету, з якого дотація вирівнювання перераховується, що зводить нанівець суб'єктивний фактор надання дотації бюджетом місцевого самоврядування протягом року.

Обсяги недоотриманих коштів, що передаються до державного бюджету згідно із розписом державного бюджету на відповідний рік шляхом застосування нормативів щоденних відрахувань, перераховуються до державного бюджету відповідними органами Державного казначейства за рахунок доходів загального фонду бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), районних бюджетів. Такі платежі здійснюються до 25 числа місяця, що настає за звітним. Тобто обсяг недоотриманих надходжень від коштів, що передається до державного бюджету, за грудень залишиться у розпорядженні місцевих бюджетів.

Надання державою податкових пільг, що зменшують доходи бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень, має супроводжуватися внесенням змін до Закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період, що передбачають надання субвенції на компенсацію відповідних втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування.

Новим досвідом у міжбюджетних відносинах стало, з 2003 року, надання інвестиційної субвенції із державного бюджету місцевим бюджетом. Ця субвенція передбачається у спеціальному фонді державного бюджету з розподілом між обласними бюджетами, з метою її подальшого спрямування на об'єкти, розташовані на відповідних територіях. Перелік таких об'єктів затверджується відповідними постановами Кабінету Міністрів України.

Субвенції на виконання інвестиційних проектів надаються з одного місцевого бюджету іншому на підставі договору між надавачем субвенції та її отримувачем. При цьому в Бюджетному кодексі чітко визначено, що субвенції на виконання інвестиційних проектів належать до доходної частини бюджету розвитку місцевих бюджетів, проте у видатковій частині бюджету розвитку надання таких субвенцій не передбачено. Перерахування субвенцій із загального фонду бюджетів здійснюється, згідно з річним розписом бюджету, із спеціального фонду – пропорційно плановим обсягам, затвердженим Законом про Державний бюджет та рішеннями відповідних місцевих рад про бюджет.

Таким чином, можна стверджувати, що запропоновані підходи до обрахунку трансфертів місцевим бюджетам, з одного боку, закладають основи економічного розвитку територій, а з іншого, – вирішують завдання однієї з вимог Конституції України – створення однакових умов та однакового рівня соціальних послуг населенню незалежно від місця проживання.

Економічна зацікавленість місцевих органів влади у збільшенні бюджетних надходжень на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, у розширенні податкової бази, в економічному витрачанні бюджетних коштів, у запровадженні нових методів управ-

ліній та більш ефективної політики господарювання забезпечить створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, спрямованого на поліпшення якості, підвищення рівня життя населення та забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів незалежно від місця проживання.

Вищенаведений аналіз міжбюджетних взаємовідносин свідчить про те, що процес реформування бюджетної системи України відбувається, але досить повільно. На нашу думку, раціоналізація міжбюджетних відносин потребує вирішення таких питань:

1. Законодавче визначення делегованих і власних повноважень місцевих органів влади. Бюджетним кодексом України надано право місцевим бюджетам передавати ресурси з одного бюджету іншому на виконання власних або делегованих повноважень, проте жодним законодавчим актом не визначено перелік таких повноважень.

2. Перегляд переліку пільг і компенсацій громадянам з метою його упорядкування та заміни діючої системи пільг на адресну грошову допомогу виходячи з рівня доходів населення.

3. Розроблення законодавчого акта, який урегулює питання передачі об'єктів комунальної власності одній територіальній громаді іншій на зразок Закону України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності". Ця проблема постала з проведенням розмежування видатків між видами бюджетів. Положення Бюджетного кодексу вимагають здійснити передачу бюджетних установ відповідно до цього розмежування, проте передача установ на фінансування з іншого бюджету не означає безумовної зміни її власника.

4. Урахування більш повного забезпечення місцевих бюджетів ресурсами для здійснення повноважень, покладених на місцеві органи влади, адже саме ці органи покликані забезпечити надання на відповідній території населенню соціальних послуг, гарантованих державою. Сьогодні місцеві бюджети фактично перетворилися на "касу по виплаті заробітної плати", оскільки частка таких видатків в окремих бюджетах становить більше 90 %.

Отже, наряду з досить прогресивними процедурами визначення обсягів дотацій головне питання для місцевих органів влади, яке полягає у забезпеченні фінансової спроможності виконання покладених на них завдань у повному обсязі, — залишається невирішеним. На сучасному етапі бюджетної реформи вирішується проблема більш об'єктивного та прозорого розподілу наявних фінансових ресурсів, забезпечується встановлення однакових для всіх місцевих суб'єктів "правил гри". Підвищення фінансової спроможності бюджетів усіх рівнів, наповнення бюджетної сфери фінансовими ресурсами нерозривно пов'язане із забезпеченням стабільного і стійкого економічного зростання в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Міжбюджетна реформа в Україні* / За ред. В.А. Граба В.А. – К.: Парлам. вид-во, 2001. – 35 с.